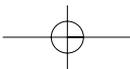
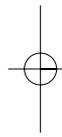
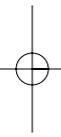


## **FINANCER LA DÉCENTRALISATION RURALE**

Taxes et impôts à l'échelle locale au Bénin, Burkina Faso et Mali



*Nassirou Bako-Arifari, Allaye Biréma Dicko,  
Martin Doevenspeck, Bala Wenceslas Sanou, Uwe Singer*

*Sous l'édition de : Thea Hilhorst et Gerard Baltissen*

## **FINANCER LA DÉCENTRALISATION RURALE**

Taxes et impôts à l'échelle locale  
au Bénin, Burkina Faso et Mali

Série : Décentralisation et gouvernance locale

Bulletin 357

Institut Royal des Tropiques (KIT) – Amsterdam  
KIT Development, policy and practice

**Bulletins de l'Institut Royal des Tropiques**

La série de Bulletins de l'Institut Royal des Tropiques (KIT) traite de thèmes d'actualité relatifs à la coopération internationale au développement. Les Bulletins offrent un forum multidisciplinaire aux chercheurs et experts qui travaillent dans les domaines comme le développement rural, entreprises rurales, santé, culture et histoire. Ces disciplines reflètent la vaste champ des activités du KIT.

Autres publications du KIT sur le thème décentralisation et gouvernance locale sont :

- Réseau Africain sur les Approches Participatives (1999). Participation villageoise au développement rural. Guide formateur, manuel du praticien et outils.
- Oosterhout, F. (2002). Moving targets. Towards monitoring democratic decentralization. KIT Bulletin 349.
- Groupe de Recherche et Action sur le Foncier (2003) Enjeux et viabilité des communes rurales au Burkina Faso. KIT bulletin 351.
- Cissé, A., Diabaté, H., Ballo, D., Baltissen, G., Heus, M., Hilhorst, T. (2003). Soutenir la mise en oeuvre de la décentralisation en milieu rural au Mali.
- Mukhopadhyay, M. (ed.), (2003). Governing for Equity, Gender, Citizenship and Governance.
- Valk, M., Cummings, S., Dam, H. (2004). Gender, citizenship and governance : a global source book. Gender society and development, vol.7.

L'Institut Royal des Tropiques (KIT) d'Amsterdam, Pays Bas, est un institut international spécialisé dans la génération et partage de connaissance et expertise, par le biais d'une coopération institutionnelle. Les objectifs du KIT sont de contribuer au développement durable ; la lutte contre la pauvreté ; la diffusion d'information ; et la préservation et échange de culture.

**Information**

L'Institut Royal des Tropiques (KIT)  
KIT Development, policy and practice  
E-mail : t.hilhorst@kit.nl  
g.baltissen@kit.nl

KIT Publishers  
P.O. Box 95001  
1090 HA Amsterdam  
Pays Bas  
Téléphone : +31 (0)20 5688 272  
Téléfax : +31 (0)20 5688 286  
E-mail : publishers@kit.nl  
Site-web : www.kit.nl/publishers

© 2004 KIT Publishers, Amsterdam,  
Pays Bas

Sous l'édition de : Thea Hilhorst et  
Gerard Baltissen  
Photographie de couverture : KIT Fotobureau  
(documentation photo KIT)  
Couverture : Grafisch Ontwerpbureau  
Agaatz, BNO, Meppel, Pays Bas  
DTP : Nadamo Bos, Driebergen, Pays Bas  
Impression : Meester & de Jonge, Lochem,  
Pays Bas

ISBN : 90 6832 844 1  
ISSN : 0922-7911  
NUR : 600/940

## Remerciements

Ce document est le résultat du travail de réflexion mené par l'Institut Royal des Tropiques (KIT) d'Amsterdam, Pays-Bas, l'Université du Bénin et l'Institut de géographie de l'université de Bonn pour le Bénin, le Groupe de recherche et action sur le foncier (GRAF) pour le Burkina Faso et le PACT-GTZ pour le Mali.

Les auteurs du chapitre sur le Bénin souhaitent remercier toutes les personnes de la commune de Tchaourou qui ont accordé des interviews et fourni d'utiles informations parfois sensibles. Lors des recherches, les auteurs ont bénéficié de la collaboration de trois assistants qu'ils tiennent ici à remercier. Il s'agit de MM. Issifou Babanam et Imorou Zime au Bénin et de M. Moritz Heldmann en Allemagne.

Pour le chapitre sur le Burkina Faso, les auteurs remercient tous ceux qui ont contribué à fournir des informations par des entretiens et de la documentation : organisations locales, autorités communales, services déconcentrés du Ioba et de la Bougouriba, agence pour le développement des collectivités locales, en particulier l'inspecteur M. Issaka Boro de la division fiscale de Kadiogo III, Mme Edith Sanfo du service des collectivités locales et le professeur Amadou Yaro de l'Ecole nationale des régies financières, enfin MM. Daniel Thiéba et Hubert Ouédraogo du GRAF pour l'analyse critique de la recherche.

Pour le Mali, les auteurs remercient M. Betke, coordinateur du PACT/GTZ, M. Reis, responsable du volet administration et gestion communale du PACT/GTZ, le CCC de Kati, M. Touré percepteur de Kati, M. Diarra chargé des communes à la perception de Kati, M. Maiga, directeur technique de l'ANICT, M. Diallo, chef de la division finances à la DNCT. Les membres du réseau sur le développement local au Mali sont aussi remerciés pour avoir accepté de partager leurs expériences en la matière avec le KIT lors d'une réunion à Ségou, notamment la SNV au Mali qui l'a rendue possible.

Nous remercions tout particulièrement Mme Paulette Géraud pour l'édition en français.

Enfin, ce travail n'aurait pas été possible sans le soutien financier du ministère de la Coopération Internationale des Pays-Bas (DGIS).

Que tous trouvent ici l'expression de notre profonde gratitude.

# Table des matières

<b>Remerciements</b>	<b>5</b>
<b>Liste des abréviations</b>	<b>8</b>
<b>1 Financer la décentralisation rurale en Afrique de l'Ouest</b>	<b>9</b>
1.1 Mobiliser des ressources financières locales	9
1.2 Rôle des ressources naturelles pour la mobilisation de fonds	10
1.3 Recouvrement des taxes et impôts	10
1.4 L'administration des taxes et impôts	12
1.5 Objectif et contenu de ce bulletin	12
<b>2 Politique locale et stratégies de mobilisation de ressources financières à l'échelle communale au Bénin</b>	<b>16</b>
<i>Nassirou Bako-Arifari, Martin Doevenspeck et Uwe Singer</i>	
2.1 Introduction	16
2.2 La décentralisation au Bénin	17
2.3 De l'ancien au nouveau système politique et administratif	19
2.4 La question fiscale avant la décentralisation	22
2.5 Politique locale et mobilisation des ressources : commune de Tchaourou	23
2.6 Utilisation des ressources naturelles, systèmes de taxation et financement du développement local	28
2.7 La transition fiscale	35
2.8 Les stratégies de mobilisation des taxes communales	36
2.9 Conclusion	42
<b>3 Rôle des ressources naturelles pour financer la décentralisation rurale : Comment en assurer la durabilité ?</b>	<b>45</b>
<i>Bala Wenceslas Sanou</i>	
3.1 Introduction	45
3.2 Cadre juridique de la décentralisation pour la mobilisation de ressources financières	46
3.3 Financement du développement communal	52

3.4 Mobilisation de moyens financiers alternatifs à partir des ressources naturelles	57
3.5 Ressources naturelles et budget communal : situation actuelle	64
3.6 Conclusion	67
<b>4 Expériences de mobilisation des ressources financières des communes rurales au Mali</b>	<b>70</b>
<i>Allaye Biréma Dicko</i>	
4.1 Introduction	70
4.2 L'organisation administrative actuelle du Mali	70
4.3 Le Programme national d'appui aux collectivités territoriales	71
4.4 Les ressources internes des communes	75
4.5 Gestion financière des communes rurales au Mali	81
4.6 Résultats de la mobilisation des ressources financières par les communes	85
4.7 Causes de la faible mobilisation des ressources par les communes	88
4.8 Conclusion	90
<b>Bibliographie</b>	<b>93</b>
<b>Institutions et auteurs</b>	<b>95</b>

## Liste des abréviations

ADECOI	Appui au développement des communes et des initiatives locales
AGEDECOL	Agence de développement des collectivités
ANICT	Agence nationale d'investissement des collectivités territoriales
CARDER	Centre d'action régionale pour le développement rural
CCC	Centre de conseil communal
CCN	Cellule de coordination nationale
CMDT	Compagnie malienne pour le développement des textiles
CND	Commission nationale de décentralisation
CNFL	Comité national des finances locales
CRD	Conseil révolutionnaire de district
CRO	Comité régional d'orientation des appuis
CSI	Contribution du secteur informel
DDC	Direction du développement et de la coopération suisse
DFN	Domaine foncier national
DNCT	Direction nationale des collectivités territoriales
FED	Fonds européen de développement
FENU	Fonds d'équipement des Nations Unies
FIC	Fonds d'investissement des collectivités
FICOM	Fonds d'investissement communal
FIDA	Fonds international pour le développement agricole
GRAF	Groupe de recherche-action sur le foncier
GRN	Gestion des ressources naturelles
GTZ	Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
GV	Groupement villageois de producteurs
INSAE	Institut national de la statistique et de l'analyse économique
PACRT	Programme d'appui aux communes rurales de Tombouctou
PAD	Programme d'appui au développement
PADECOM	Programme d'appui au développement des communes
PADLT	Programme d'appui au développement local de Tombouctou
PAMF	Projet d'aménagement des massifs forestiers
PEBASO	Projet de petit barrage dans le Sud-Ouest
PIP	Programme d'investissements publics
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PRPB	Parti de la révolution populaire du Bénin
RAF	Réorganisation agraire et foncière
RUND	Rassemblement pour l'unité nationale et le développement
SNV	Organisation néerlandaise de développement
TDRL	Taxe de développement régional et local
TOD	Textes d'orientation de la décentralisation
USSP	Unions sous-préfectorales des producteurs

# 1 Introduction

## 1.1 Mobiliser des ressources financières locales

Dans plusieurs pays d'Afrique de l'Ouest, les gouvernements ont pris l'engagement politique de lancer ou d'approfondir le processus de décentralisation afin, notamment, d'accroître la démocratie locale, de rapprocher les services publics des populations et de promouvoir le développement local. La décentralisation est un processus complexe et de longue haleine qui va bien au-delà d'un réaménagement du territoire. L'Etat doit assurer un transfert effectif des compétences et des ressources financières et soutenir le renforcement des capacités locales de gouvernance et de gestion. La réussite de la décentralisation dépend d'une part de la volonté politique de redéfinir les relations entre l'Etat central et les collectivités territoriales, d'autre part de l'adhésion de la population. Bien que légales, les nouvelles collectivités, surtout les communes, doivent encore acquérir une légitimité auprès de la population.

Pour assurer le fonctionnement de la collectivité et exécuter le plan de développement communal, les communes doivent mobiliser des ressources financières locales. Le volume à mobiliser est fonction des ambitions de développement de la commune, des procédures de contrepartie concernant les investissements, des subventions disponibles, et de la capacité et de la volonté des populations communales de participer par le paiement des taxes et impôts ou de contributions occasionnelles. En plus, quelques communes peuvent avoir accès à des ressources additionnelles par le biais des projets locaux des ONGs ou d'autres bailleurs des fonds, de leurs ressortissants résidant en ville ou à l'extérieur du pays. Sur l'initiative des autorités et avec le consentement des populations communales, des ressources additionnelles peuvent être décidées pour soutenir, dans le respect de la loi, les plans de développement communal. Les lois réglementent la nature et le taux des taxes et impôts.

Ce bulletin traite de la mobilisation des ressources financières dans les collectivités territoriales en milieu rural au Bénin, au Burkina Faso et au Mali à partir, notamment, des taxes et impôts mais aussi d'autres sources de financement. Dans le contexte actuel, la décentralisation fiscale constitue un maillon essentiel du développement des communes. Les frais de fonctionnement des communes et de leurs services sont presque entièrement à leur charge. Parfois, l'Etat accorde une subvention limitée qui varie d'une année à l'autre. Les communes rurales ont un droit de tirage sur des fonds d'investissements à condition d'en mobiliser elles-mêmes une partie.

Pour que la décentralisation réussisse, le partage des revenus entre l'Etat central et les collectivités territoriales est essentiel mais il nécessite une négociation continue. Il s'agit non seulement du taux du partage des taxes et impôts collectés au niveau local mais aussi de celui des autres revenus, tels que les taxes sur le commerce. La tendance à la baisse des revenus sur le commerce de l'Etat central, compte tenu des changements des marchés, de la libéralisation et de la globalisation, ainsi que la diminution actuelle de l'aide au développement peuvent réduire la volonté de l'Etat central de partager les revenus, même lorsque les collectivités territoriales exécutent une grande partie de son plan de développement. La position des collectivités territoriales dans les négociations est d'autant plus faible que ces collectivités manquent d'informations sur l'assiette fiscale, le taux de recouvrement et la clé de répartition des taxes et impôts. En outre, elles ne maîtrisent pas suffisamment le système de gestion financière de l'Etat pour proposer des changements (Yatta, 2000). Dans ces trois pays, les communes n'ont pas droit à un pourcentage du budget national pour exécuter les programmes de développement<sup>1</sup>. Si l'Etat ne décentralise pas davantage de ressources, il est possible que les tensions concernant les finances publiques augmentent.

## **1.2 Rôle des ressources naturelles pour la mobilisation de fonds**

La mobilisation et la gestion transparente des ressources financières font partie des questions majeures auxquelles les collectivités territoriales sont actuellement confrontées. En milieu rural, la capacité de payer les taxes et impôts de la population, qui tire la plupart de ses revenus de l'agriculture, de l'élevage, de la pêche, etc., repose sur les ressources naturelles. Celles-ci peuvent aussi alimenter directement les fonds communaux par le biais, par exemple, des bénéfices tirés des marchés ruraux de bois, de la taxe sur la production de coton, des taxes liées aux marchés locaux des produits agricoles, des taxes sur les domaines ou l'affectation de concessions d'exploitation des ressources naturelles. Il est aussi possible que la commune demande une contribution pour l'utilisation des points d'eaux, des couloirs de passage ou des pâturages, surtout quand elle a investi dans leur aménagement et entretien. Le défi est de mobiliser équitablement les ressources au niveau local sans affaiblir l'économie locale et la durabilité, en particulier quand il s'agit des ressources naturelles.

## **1.3 Recouvrement des taxes et impôts**

En Afrique de l'Ouest, le recouvrement des taxes et impôts au niveau local a généralement été faible en raison du manque de volonté des populations de payer. La coercition est souvent le principal moyen utilisé pour les y contraindre. La création de collectivités territoriales sous la gestion d'un conseil élu permettait d'espérer que la mobilisation des ressources financières, humaines, etc., serait plus aisée, que la décentralisation rapprocherait le

<sup>1</sup> Dans d'autres pays qui ont aussi mis en place un programme de décentralisation, comme la Bolivie et l'Ouganda, les collectivités territoriales ont droit à un pourcentage fixe du budget national.

**Encadré 1.1. Gestion participative du budget communal : exemple de Brésil**

L'élaboration et la gestion participative du budget constituent une démarche originale d'implication des populations dans la prise de décision sur les questions financières qui se posent à la commune. Cette conception invite à dépasser le cadre formel de la démocratie représentative (reposant sur les conseils communaux) concernant la gestion des finances locales pour une ouverture aux différentes composantes sociales de la commune. Pour être plus précis, c'est la gestion concertée du budget communal par les élus locaux et les citoyens de la commune, notamment concernant les activités de développement local.

Parmi les expériences réussies de budgets participatifs, celle de Porto Alegre, au Brésil, constitue aujourd'hui un modèle. Des expériences similaires sont aussi menées dans d'autres villes d'Amérique latine. Elles montrent la capacité des populations, même à faibles revenus, à se mobiliser pour réaliser un objectif commun, en comptant d'abord sur leurs propres forces. En effet, tous les habitants de la commune ne peuvent être impliqués au même niveau dans la gestion financière et le suivi des activités. La population doit s'organiser pour avoir des représentants responsables de la gestion des fonds. Le plus souvent, ce sont les représentants désignés par les organisations socioprofessionnelles, les différentes couches sociales et les localités composant la collectivité territoriale qui participent aux différentes concertations organisées pour élaborer le budget et prévoir les investissements à réaliser dans la commune.

L'autre volet est la participation effective des populations à la gestion et au suivi quotidien du budget communal en vue du développement local. Plus concrètement, il s'agit de donner des responsabilités aux populations communales sur l'utilisation et la justification du budget communal afin de réaliser les activités déjà approuvées dans les délibérations communales. L'expérience des « enveloppes de quartiers » au Brésil illustre bien cette manière d'impliquer directement les citoyens dans la gestion financière. Lorsque le budget communal a été élaboré de manière participative et a fait l'objet d'une délibération publique, pour le gérer, les autorités communales délèguent aux habitants des localités dans lesquelles des investissements sont programmés les moyens financiers prévus et mobilisés pour les réaliser (avec un contrat).

L'élaboration et la gestion participative du budget supposent une bonne organisation de la base et la mise en place de mécanismes de concertation, de prise de décisions et de dispositifs, de mise en œuvre et de suivi des initiatives communales de développement. En associant les populations à l'élaboration du budget et surtout à la gestion directe des fonds publics pour la mise en œuvre de projets dont ils sont les premiers bénéficiaires, les élus locaux font preuve de délégation de pouvoir et de responsabilité. C'est une attitude qui atteste d'une volonté de partage des compétences avec la base. En Afrique de l'Ouest, l'ouverture dans la loi de délégation des activités de la commune aux organisations locales sous forme de contrat permet de travailler dans ce sens (Cissé et al., 2003).

gouvernement de la population et lui permettrait d'influencer le choix des priorités et la gestion locale. En général cependant, même après le démarrage de la décentralisation, le taux de recouvrement des impôts et taxes est resté faible. Mais tout espoir n'a pas disparu. Ainsi, dans certaines communes du Mali, la sensibilisation du maire a abouti à un meilleur recouvrement.

La volonté de la population de confier une partie de ses ressources à la commune est fonction de l'importance qu'elle accorde aux activités proposées et de la transparence de la gestion financière de la commune. Des expériences de gestion participative du budget communal sont souvent données en exemple (voir encadré 1.1). La participation et l'adhésion actives de la population aux

affaires de la commune n'est possible que si elle se sent bien informée sur la prise de décision sur les priorités, les revenus, les dépenses et la gestion du budget de la commune.

#### **1.4 L'administration des taxes et impôts**

Ce bulletin porte sur des communes jeunes, qui en sont à leur premier ou deuxième mandat et qui rencontrent donc des problèmes pour l'élaboration correcte du budget, la détermination de l'assiette fiscale, le versement et la réception des fonds, leur gestion, les relations avec le ministère des Finances et la tutelle. Cela fait partie de l'apprentissage des élus et du personnel de la commune, mais aussi des services techniques et de tutelle impliqués dans le processus. Le dispositif technique créé pour soutenir les communes dans leur démarrage et leur fonctionnement joue un rôle clé.

Cependant, des problèmes plus structurels existent aussi. Le fonctionnement, notamment du ministère des Finances, n'a pas été adapté à la nouvelle situation de la décentralisation dans les trois pays étudiés. La base de données pour déterminer l'assiette fiscale est incomplète, la procédure pour établir les rôles est trop lente et le recouvrement se heurte à un manque de ressources humaines, de moyens informatiques et de transports. La procédure d'approbation du budget par la tutelle est lente et exige aussi beaucoup d'efforts de la part des communes. Les procédures concernant le droit de tirage sur les fonds d'investissements mis à la disposition des communes sont complexes. Au Mali, par exemple, il faut élaborer un dossier pour chaque projet envisagé par la commune. Des expériences de financement de la décentralisation dans d'autres pays peuvent alimenter la réflexion (voir encadré 1.2).

#### **1.5 Objectif et contenu de ce bulletin**

L'objectif de ce bulletin est d'informer et de susciter un débat sur la mobilisation des ressources financières au niveau communal en Afrique de l'Ouest. Un accent particulier est mis sur la mobilisation des ressources financières basée sur une gestion et une exploitation durable des ressources naturelles : leur importance, leur rôle, la gestion du budget et des fonds par la commune, la nécessité d'une transparence dans la gestion des affaires de la commune, mais aussi le fonctionnement de la tutelle et du ministère des Finances. Les groupes cibles sont les décideurs impliqués dans la décentralisation rurale à tous les niveaux, les responsables des collectivités territoriales et leurs associations, ainsi que ceux qui assurent l'accompagnement de la décentralisation rurale comme les ONGs et les bureaux d'études.

Les trois études de cas regroupées dans ce bulletin présentent des expériences de mobilisation de fonds par des collectivités territoriales au Bénin, au Burkina Faso et au Mali.

Le premier chapitre est intitulé *Politique locale et stratégies de mobilisation de ressources financières à l'échelle communale au Bénin*. Les pouvoirs locaux en

**Encadré 1.2. La révision proposée du financement des communes au Rwanda**

Au Rwanda, par exemple, le nouveau Plan Quinquennal pour la Décentralisation (2004-2008), proposé par le ministère de Gouvernance locale, développement communautaire et affaires sociales (MINALOC), décrit le changement du système financier en appui aux communes (appelées districts) et leur reconnaît une plus grande responsabilité financière. Le système assure une budgétisation communale et un audit amélioré (réalisé par la tutelle située dans la province), davantage de transparence et de responsabilité dans la gestion financière communale. Les fonds du gouvernement et des bailleurs de fonds sont complétés par la mobilisation des ressources locales par les communes.

Il est prévu un seul Fonds de développement communautaire (FDC) pour le transfert de fonds aux communes de la part du gouvernement et de tous les bailleurs de fonds et une augmentation des capacités locales de mobilisation et de gestion des ressources financières. L'Etat rwandais verse 3 % de son budget national au FDC, qui sont répartis entre les districts ; les bailleurs de fonds alimentent le FDC suivant leurs interventions par province. Les fonds du FDC s'ajoutent aux fonds sectoriels gérés au niveau provincial.

En 2004, le FDC va changer de politique et commencer à financer directement l'ensemble du plan de développement par commune au lieu de projets communaux isolés. Pour ce faire, une fois que les plans communaux annuels sont approuvés sur le plan technique par les provinces, puis sur le plan financier par le ministère des Finances, le FDC envoie les fonds aux communes et elles exécutent les plans. L'audit financier est assuré par la province. Ce système sera introduit progressivement et les communes pourront demander leur qualification pour une plus grande responsabilité budgétaire. Il est proposé que cette qualification se fasse à l'aide d'un système d'indicateurs de performance budgétaire.

milieu rural béninois ont connu de nombreuses réformes et transformations, dont la décentralisation, devenue effective en décembre 2002, est la dernière. La décentralisation intervient dans un champ politique marqué par une multitude d'instances de pouvoir local. Elle crée un contexte de confrontation entre, d'une part, les formes de financement de la politique et les fonctions de notables à partir des recettes informelles et des prélèvements sur les ressources naturelles et, d'autre part, les nouvelles règles de financement du développement communal qui impliquent une certaine formalisation puis budgétisation de ces « taxes ». La décentralisation accroît ainsi le nombre de « notables » qui ont besoin de ressources financières pour conquérir et maintenir leur rang. Sa réussite à l'échelle locale dépend fortement des compromis à trouver quant au mode de partage des diverses recettes entre les différents acteurs.

Ce chapitre présente le contexte dans lequel se situe l'actuel processus de décentralisation et la manière dont cette situation affecte deux des arrondissements du Nord-Bénin. Sont ensuite examinés : le fonctionnement des arènes politiques locales, les formes des taxes formelles et informelles ainsi que les modalités de recouvrement des taxes locales, notamment celles basées sur l'exploitation et l'utilisation des ressources naturelles. Le faible engagement des populations à payer les taxes et impôts montre aussi que la base financière de la décentralisation est très fragile. Le principal problème du financement communal est la recherche de compromis quant au mode de partage des diverses recettes entre les acteurs politiques de légitimités différentes.

Le chapitre suivant traite du *Rôle des ressources naturelles pour financer la décentralisation rurale au Burkina Faso : comment en assurer la durabilité ?* La décentralisation entreprise dans ce pays cherche à créer des collectivités territoriales viables à partir de la mobilisation de fonds propres. Cela dépend fortement de leur capacité d'autofinancement qui est liée aux activités rurales. La valorisation des ressources naturelles peut aussi offrir de nouvelles sources de recettes pour les collectivités par des aménagements économiquement rentables. Etant donné que la décentralisation n'est pas encore effective en milieu rural, l'étude concerne une commune urbaine qui comporte des réalités rurales.

L'investigation a porté sur l'analyse des recettes mobilisables à partir de l'exploitation des petits périmètres aménagés et des marchés de bois de chauffe. Ce chapitre présente d'abord le cadre d'ensemble de la décentralisation puis, le plan de développement de la commune, sa capacité à investir et l'apport de ressources naturelles dans les recettes locales. L'analyse montre que, à court terme, les ressources naturelles ne permettent pas la mobilisation de ressources significatives pour contribuer au financement des communes. La part des recettes propres liées à l'exploitation des ressources naturelles est faible, sauf les recettes accidentelles liées aux opérations de lotissement. Cela s'explique en partie par la non-effectivité du transfert de compétences et de fiscalité en matière de gestion des ressources naturelles. En effet, investir dans l'aménagement des ressources naturelles exige, en amont, des moyens financiers importants alors que leur rentabilité est à long terme, or cela ne correspond pas à la vision et aux préoccupations actuelles des élus. Souvent, les communes préfèrent investir dans des infrastructures et des équipements marchands.

Pour les communes rurales à venir, la gestion des ressources naturelles reste l'une des alternatives de mobilisation de recettes propres. Un réel transfert de compétences et de fiscalité en matière de gestion des ressources naturelles permettrait aux communes rurales de disposer de recettes fiscales, mais surtout de disposer d'un domaine foncier propre pour des aménagements appropriés. L'instauration de taxes locales sur les produits de l'exploitation des ressources naturelles devrait s'inscrire dans un processus de dialogue soutenu entre les acteurs des communes rurales. Dans ce cadre, un partage de compétences entre la commune et les autres acteurs en présence serait une mesure importante pour responsabiliser les acteurs en matière de gestion des ressources naturelles dont ils dépendent et qui dépendent d'eux. Enfin, l'amélioration des recettes communales ne doit pas être une fin en soi. Elle s'inscrit dans une démarche de recherche de sources de financements durables pour soutenir le développement communal.

Le troisième chapitre intitulé *Expériences de mobilisation des ressources financières des communes rurales au Mali* pose les problèmes de recouvrement des taxes et impôts au sein des communes, mais aussi du fonctionnement des services des Impôts, du Trésor et de la tutelle. En réalité, la taxe de développement local et régional per capita est la plus importante source de

revenus des communes mais son taux de recouvrement varie fortement d'une commune à l'autre. Cette situation s'explique surtout par l'expérience antérieure concernant le paiement des taxes, l'acceptation de la création de la commune, le respect à l'égard du maire et ses liens avec les chefs de village, le rôle des chefs de villages dans le recouvrement et la présence de conflits locaux.

La décentralisation n'a pas été accompagnée d'une déconcentration du ministère des Finances. Or cela joue sur la détermination de l'assiette fiscale, le recouvrement des taxes et impôts et la (perception de la) transparence de la gestion financière par l'Etat. Pour la plupart des communes, l'importance des ressources naturelles est indirecte. Les taxes forestières collectées au niveau du cercle pourraient être une des sources d'impôts directs mais elles sont en réalité faibles en raison de l'interprétation de la loi par les services techniques concernés. Cette situation peut affaiblir la gestion durable des massifs forestiers car les revenus générés ne permettent pas l'aménagement et ne profitent suffisamment ni à la population ni à la commune.

Ces trois études de cas montrent que le financement du fonctionnement et des investissements des collectivités rurales sur la base de la mobilisation de fonds propres reste un grand défi et requiert une fiscalité plus simple et moins coûteuse, le transfert des domaines, le renforcement des capacités à tous les niveaux et une augmentation de la légitimité des collectivités pour aboutir à une plus grande adhésion de la part de la population. Même si cette mobilisation peut être fortement améliorée, les collectivités ne peuvent mobiliser à elles seules toutes les ressources nécessaires au financement des investissements locaux. Le transfert permanent de ressources par l'Etat central reste essentiel. Ce transfert devrait accompagner le transfert de compétences pour assurer la réussite de la décentralisation et promouvoir un développement local durable et équitable. Il doit tenir compte des disparités entre les collectivités et encourager les collectivités territoriales les plus performantes en matière de mobilisation de recettes (Yatta, 2000). Un audit organisationnel des services techniques, notamment au sein du ministère des Finances, est également important pour faciliter leur adaptation à la nouvelle situation et clarifier les responsabilités et obligations de la chaîne fiscale.

## 2 Politique locale et stratégies de mobilisation de ressources financières à l'échelle communale au Bénin

*Nassirou Bako-Arifari, Martin Doevenspeck et Uwe Singer*

### 2.1 Introduction<sup>2</sup>

Les pouvoirs locaux en milieu rural béninois ont connu, de l'Etat colonial jusqu'à nos jours, de nombreuses réformes et transformations. La décentralisation actuelle est la dernière de ces grandes réformes. Elle intervient dans un champ politique local marqué par une forte sédimentation d'instances de pouvoir (Bierschenk et Olivier de Sardan 1998).

La décentralisation actuelle crée un contexte de confrontation, et aussi de transition difficile, entre, d'une part les formes de financement de la politique et les fonctions de notables locaux (à partir des recettes informelles et des prélèvements sur les ressources naturelles) et d'autre part les nouvelles règles de financement du développement communal qui impliquent une certaine formalisation puis budgétisation de ces «taxes».

La réussite de la décentralisation et des actions de développement à l'échelle locale dépend fortement des compromis à trouver quant au mode de partage des diverses «recettes» entre les différents acteurs qui se partagent l'influence dans les arènes politiques locales et qui émettent tous des prétentions concernant l'accès à ces ressources et leur contrôle.

Actuellement, le milieu rural béninois se caractérise par :

- une cohabitation de plusieurs instances locales de pouvoir ayant des sources de légitimités différentes ;
- un mode de financement local de la politique qui procède de la ponction tous azimuts sur les différentes ressources locales dans une certaine perspective rentière ;
- une forte démobilitation fiscale des populations depuis la suppression de la taxe civique (impôt de capitation en 1993) ;
- un champ institutionnel fluide (différentes formes d'institutions avec des normes de fonctionnement qui ne sont pas toujours stables et sont parfois opportunistes) concernant le contrôle de la gestion des ressources naturelles, du fait soit des normes autochtones appliquées, soit du discours participatif

<sup>2</sup> Cette étude a été soutenue financièrement par le ministère Fédéral de l'Education et de la Recherche (BMBF), n° d'aide financière 01 LW 0301A et le ministère des Sciences et de la Recherche du land de la Rhénanie-du-Nord-Westphalie (MWF), n° d'aide financière 223-21200200.

des agences de développement qui ont impulsé de nouvelles structures locales à côté des services étatiques compétents pour la gestion de ces mêmes ressources.

Dans la première partie de ce document sont abordés le contexte historique général dans lequel se situe le processus de décentralisation actuel, les changements structurels, politiques et administratifs intervenus au cours du temps ainsi que la manière dont se posait la question fiscale à la veille de la décentralisation. La deuxième partie traite de la manière dont cette situation a affecté et affecte encore les arrondissements de Alafiarou et de Bétérou dans la commune de Tchaourou au Nord-Bénin, région à la base de cette étude, notamment des dynamiques démographiques, sociales et économiques qui la caractérisent, à savoir : forte migration, multiculturalisme, compétition autour du foncier et autres ressources naturelles, compétition autour du pouvoir local. Dans la troisième partie sont examinés les problèmes des taxes, sources de financement du développement local, à travers notamment l'exploitation et l'utilisation des ressources naturelles. La quatrième partie traite de la transition fiscale proprement dite et des stratégies mises en place dans le cadre de la décentralisation actuelle et de la répartition des pouvoirs.

## 2.2 La décentralisation au Bénin

### UN PROCESSUS AMBIVALENT DANS UN CONTEXTE DE PROFONDS CHANGEMENTS STRUCTURELS

La décentralisation, en tant que réforme du pouvoir local et de la gestion des ressources collectives locales, a été décidée par la Conférence des forces vives de la nation en février 1990 dans le cadre du processus de démocratisation.

L'idée de cette réforme coïncidait avec un certain nombre de préoccupations des partenaires au développement du Bénin relatives à la lutte contre la corruption, la promotion de la bonne gouvernance et de la démocratie locale. Mais les enjeux politiques de la décentralisation étaient tels que les différents gouvernements ont pris beaucoup de temps pour mettre en place la réforme en raison, principalement, du contrôle sur les trois grandes villes que sont Cotonou, siège du gouvernement, Porto-Novo, capitale administrative et Parakou, métropole du Nord. A partir de 1994, les bailleurs de fonds du Bénin, notamment l'Union européenne, l'Allemagne, le PNUD, le Danemark, les Pays-Bas, et même la Suisse, dans le cadre du PDGG, se sont concertés pour exercer des pressions sur les gouvernements successifs pour qu'ils rendent effective la décentralisation. Ces pressions ont consisté en une sorte de gel de toute nouvelle initiative de financement de programmes de développement à l'échelle locale tant que les instances de pouvoir décentralisé ne seraient pas mises en place. Un programme d'appui à la mise en place des communes a été élaboré avec, à la clé, quelques dizaines de milliards pour soutenir pendant trois ans les collectivités locales. Celles-ci devaient, à terme, devenir les interlocuteurs locaux des partenaires au développement du Bénin pour les domaines relevant de leurs compétences, notamment l'approvisionnement en eau, l'éducation, le transport, la gestion des ressources naturelles, la promotion des femmes, etc. Dans ce cadre, et en collaboration avec le gouvernement béninois, il a été

procédé à un morcellement du territoire national entre les différents bailleurs pour organiser l'appui aux nouvelles communes. C'est ainsi, par exemple, que le PNUD soutient, à travers le projet ADECOI, la mise en place des communes du département du Borgou et que le Danemark soutient, à travers le PADECOM-Zou, les communes du département du Zou. Il faut aussi mentionner le financement de tout le processus de mise en place de la décentralisation par la Mission de décentralisation et la Maison des collectivités locales ainsi que le financement des différentes élections par les bailleurs de fonds extérieurs.

Ainsi, la volonté populaire exprimée à la Conférence nationale a été soutenue par les bailleurs de fonds, même contre la volonté des gouvernements successifs, entre 1991 et 2002. C'est pourquoi la décentralisation est perçue par les élites intellectuelles et les partis politiques comme une opportunité de rente, d'où le fort engouement constaté lors des élections locales de décembre 2002. Mais cette perception de la réforme par les élites (fondée sur les avantages à court terme et les enjeux politiques locaux) est en forte contradiction avec l'attitude des populations rurales pour lesquelles la décentralisation signifie avant tout « autonomie » assimilée à « indépendance », mais aussi à un « retour des impôts », en particulier de la taxe civique.

Ces dynamiques interviennent dans un champ macro-structurel marqué par un fort désengagement de l'Etat d'un certain nombre de secteurs de développement qui préfigurent les domaines de compétences des collectivités locales à installer. Il s'agit du secteur du développement local que l'Etat a progressivement abandonné aux mains des associations de développement à partir de 1985. Les intellectuels ressortissants de chaque localité ont été appelés par le président Kérékou à s'occuper du bien-être de « leurs parents ». Ce désengagement officiel du développement local a coïncidé avec le début de l'ère des ONG, qui sont devenues les intermédiaires « crédibles » des bailleurs de fonds étrangers pour organiser le développement participatif. On compte actuellement au Bénin, plus de 6 000 ONG et associations intermédiaires de développement, de taille et d'efficacité différentes.

Par ailleurs, le gel du recrutement d'agents dans la fonction publique, à partir de 1986, a conduit à un déficit progressif en personnel dans un certain nombre de secteurs vitaux de la vie des collectivités locales, notamment dans l'enseignement, la santé et le développement rural. Les populations font face désormais à des dépenses croissantes pour assurer le fonctionnement des écoles, des centres de santé et autres services, tels que l'approvisionnement en eau sur financement communautaire<sup>3</sup>, à partir soit des revenus collectifs des

<sup>3</sup> Le financement communautaire est devenu le levier principal du fonctionnement des services publics de proximité en milieu rural. Dans le secteur de la santé, plus de 80 % du financement du système sanitaire est assuré par les communautés de base. Dans le domaine de l'enseignement primaire et secondaire, plus de 40 % des instituteurs sont pris en charge par les villages et les arrondissements. Dans le domaine de la production agricole, les secrétaires des groupements villageois ont remplacé les encadreurs ruraux dans la gestion des intrants agricoles et la vulgarisation agricole.

organisations paysannes, soit de cotisations diverses, soit encore des recettes provenant de l'exploitation des ressources naturelles. Sous l'impulsion des ONG et des cadres ressortissants de la région, les populations locales ont aussi développé toute une série de stratégies de recherche de ressources issues de la rente du développement. Des compétences locales se sont constituées pour jouer aux courtiers en développement (Blundo 2000, Bierschenk et al., 2000).

C'est dans ce contexte macro-politique et structurel que des élections locales ont été organisées en décembre 2002 et janvier 2003 au Bénin<sup>4</sup>.

### 2.3 De l'ancien au nouveau système politique et administratif

À la veille de la décentralisation, le système politique et administratif local en milieu rural est marqué par trois héritages politiques successifs. En effet, jusqu'en 1990, ce sont les instances locales de pouvoir issues de la réforme révolutionnaire de 1974 qui étaient en vigueur aux trois niveaux : village, commune et sous-préfecture (district). Aux deux échelons de base, les autorités locales étaient élues à partir d'un scrutin de liste unique, avec des quotas de sièges fixés d'avance pour les femmes et les jeunes. Les élus villageois élisaient à leur tour les élus communaux. Par contre, à l'échelon du district (ou de la sous-préfecture), le chef de district, ou le sous-préfet, était nommé par décret par le gouvernement. Sous son autorité, travaillait un Conseil révolutionnaire de district (CRD) dont l'organe exécutif était composé essentiellement des responsables des administrations déconcentrées de l'Etat et où siégeait un seul élu local comme premier Vice-président du Conseil, lui-même choisi sur une liste de trois personnes par le Comité central du Parti de la révolution populaire du Bénin (PRPB). Le Conseil révolutionnaire de district, qui préfigure le Conseil communal sous sa forme actuelle, n'avait pas de pouvoir délibératif réel. Il examinait le budget mais ne le votait pas.

En 1990, au lendemain de la Conférence nationale, une modification a été apportée à la configuration de l'administration territoriale et des instances de représentation locale de l'Etat, sans transformer substantiellement la structure officielle du pouvoir local. Ce réajustement a consisté à :

- a) changer les appellations des différentes instances locales de pouvoir (chef de village au lieu de délégué de village, sous-préfet au lieu de chef de district, conseil consultatif de village au lieu de conseil révolutionnaire local, conseil consultatif communal au lieu de conseil communal de la révolution) ;
- b) organiser des élections locales transitoires qui ont conduit, dans la plupart des cas, à une reconduction des anciens élus locaux ;
- c) nommer de nouveaux sous-préfets entourés des conseils consultatifs de sous-préfecture composés pour partie des maires de communes rurales et pour partie de notables locaux cooptés, soit du fait de leur leadership associatif (à travers les associations de développement de sous-préfecture) soit du fait de leur statut de leader au sein de la chefferie traditionnelle locale.

<sup>4</sup> Pour des analyses plus approfondies sur les politiques de décentralisation au Bénin, cf. Holo, 1986 et Bako-Arifari, 1997.

A partir de 1996, dans la perspective de la décentralisation, le gouvernement a procédé à la nomination de sous-préfets ressortissants de leurs propres régions. Il s'agissait d'habituer les populations à accepter le commandement d'un des leurs, comme ce sera le cas des maires à élire avec la mise en œuvre de la décentralisation. Autrement dit, dans l'instance qui faisait office de conseil communal avant décembre 2002, on retrouvait à la fois des élus locaux, des cadres nommés par le gouvernement et des notables locaux, tous de légitimités différentes avec des finalités diverses.

La période 1990-2002 fut une période de grande confusion, en raison notamment :

- des hésitations des gouvernements successifs à s'engager dans la réforme de décentralisation ;
- du couplage de la décentralisation avec un découpage territorial politiquement risqué en ce sens qu'il impliquait le choix de nouveaux chefs-lieux de département dans un pays fortement politisé et où les enjeux électoraux sont cruciaux pour le maintien au pouvoir des différents régimes ;
- de la non limitation, de fait, de la durée du mandat des élus locaux après les trois mois de transition<sup>5</sup> ;
- de l'absence de règles définies pour procéder au renouvellement des instances élues ;
- de la confusion autour du type de structures à mettre en place aux deux derniers échelons de la pyramide politique et administrative locale (village et arrondissement/canton) que le retour à l'appellation chef de village a encore aggravé. En effet, sous la révolution, les chefs de villages étaient les chefs traditionnels exclus du pouvoir local. Le retour à l'appellation « chef de village » a été interprété à l'échelle villageoise comme un retour aux affaires des chefs traditionnels (Bako-Arifari, 1998).

Au cours de cette période, à défaut de disposer d'instances représentatives de la population, deux structures de pouvoir ont joué le rôle de représentant par défaut de la population. Il s'agit des associations de développement et des Unions sous-préfectorales des producteurs (USPP) avec leur chaîne de groupements villageois (GV). La première regroupait la plupart des notables locaux les plus en vue et des cadres ressortissants de la localité qui exerçaient une influence très forte sur le pouvoir local. C'est l'instance de définition des politiques locales de développement et la structure la plus représentée au sein du conseil consultatif de sous-préfecture entre 1990 et 2002. L'autre, l'USPP, est le cadre institutionnel qui regroupe, en principe, tous les producteurs de coton mais, par extension, tous les producteurs agricoles. Elle dispose de membres

<sup>5</sup> Les chefs de village et les maires élus respectivement en juillet et novembre 1990 avaient un mandat de trois mois. La décentralisation était alors présentée comme une réforme imminente (prévue pour le premier trimestre de 1991). Mais, du fait des hésitations multiples des gouvernements successifs, les échéances ont été reportées à chaque fois. Les élus pour un mandat de trois mois en sont venus à assumer des mandats de 12 ans pour les maires (autrefois à l'échelle des actuels arrondissements) et de 13 ans pour les chefs de village et de quartier de ville.

dans tous les villages à travers les groupements villageois de producteurs (GV). C'est l'instance qui, à l'échelle villageoise, détient le pouvoir financier, aussi bien en termes de gestion des ressources financières collectives qu'en termes de capacité de mobilisation de ressources financières par le biais de cotisations pour mener des actions de développement (gérées localement).

Ces deux pôles de pouvoir étaient perçus en fonction de la dichotomie cadres intellectuels/paysans. Généralement, les responsables des GV et les élus locaux ont des relations diverses (familiales, matrimoniales, de dépendance sociale, etc.) et forment ensemble les élites villageoises.

Entre ces deux pôles de pouvoir local, qui tirent leur légitimité politique du discours sur le développement, gravite un ensemble d'autres structures locales comme les associations villageoises de gestion des forêts classées (AVIGEF). L'activité de ces associations concerne la gestion participative des ressources naturelles dans les terroirs villageois qui se trouvent sur les périmètres des forêts classées, entre autres, le bois, l'eau, la faune et les terres. Cette gestion consiste en la surveillance des différentes activités dans les forêts classées, au prélèvement et à la gestion des taxes sur l'exploitation des ressources forestières.

Les élus locaux s'appuient partout sur ces institutions pour mobiliser les ressources locales. En effet, les instances locales élues, si elles disposent de la légitimité politique, ne semblent pas avoir, en général, aux yeux des populations, de légitimité fiscale. Dans la plupart des localités, une séparation relative apparaît entre pouvoir politique local et pouvoir fiscal local, même si les GV et les USPP ont tendance à être considérées comme les « ministères villageois des finances », pour reprendre les termes d'un paysan.

Avec la décentralisation, la pyramide administrative a été reconfigurée. Contrairement à nombre de pays de la sous-région, le Bénin a opté pour une décentralisation à un seul niveau, la commune. Les communes sont constituées sur la base d'un découpage territorial antérieur qui a été effectué, non pas à des fins de développement communal mais à des fins de contrôle politique et administratif d'un territoire. Ce sont donc les sous-préfectures qui sont devenues des communes avec autonomie fiscale et statut de collectivité locale.

En dessous des communes, se trouvent les arrondissements et villages sans autonomie budgétaire. Aucun arrondissement ne peut décider de prélever des taxes, à plus forte raison un village. Les arrondissements sont de simples instances d'exécution du budget communal et de la politique de développement local adoptée par la commune. Pour le moment, la décentralisation reste inachevée. Les élections villageoises n'ont pas encore eu lieu. On est donc dans une situation transitoire, où les élus communaux ont comme collaborateurs à la base des élus villageois qui sont en poste depuis une dizaine d'années. Par ailleurs, en dehors des municipalités et des communes anciennement circonscriptions administratives, aucune des nouvelles communes rurales n'a encore élaboré son propre budget. Elles exécutent toutes les budgets déjà

conçus par les sous-préfets et les conseils consultatifs de sous-préfecture avant les élections communales, autrement dit, les élus exécutent des budgets qu'ils n'ont pas préparés et qui ne reflètent en rien leurs propres projets de société.

Au-dessus des communes, on trouve les départements qui restent des circonscriptions administratives à la tête desquelles l'Etat continue de nommer des préfets qui ont un pouvoir de contrôle sur les actes des collectivités locales.

La configuration du système politique et administratif avant et après la décentralisation peut être schématisée comme suit :

**Figure 2.1 : Structures, autorités et légitimités avant et après la décentralisation**

Avant la décentralisation			Après la décentralisation		
Structure	Autorités	Légitimités	Structure	Autorités	Légitimités
Département	Préfet	Nomination	Département	Préfet	Nomination
Sous-préfecture	Sous-préfet	Nomination	Commune	Maire	Election
Commune	Maire	Election	Arrondissement	Chef d' Arrondiss.	Election
Village/	Chef de village/	Election	Village	Chef de village/	Election
Quartier de ville	de quartier de ville		Quartier de ville	de quartier de ville	

#### 2.4 La question fiscale avant la décentralisation

De la période coloniale à 1993, les populations rurales ont toujours payé l'impôt de capitation, devenu, après l'indépendance, la taxe civique. Mais cette taxe est demeurée impopulaire et perçue comme le signe de la pression fiscale de l'Etat sur sa paysannerie. En 1993, après la Conférence nationale et à la suite de manifestations diverses soutenues par le parti communiste du Bénin, le gouvernement a décidé de supprimer cette taxe qui représentait alors 60 à 90 % des recettes fiscales annuelles de la plupart des sous-préfectures. Pour remplacer cette perte de recettes, l'Etat a décidé de subventionner les différentes collectivités locales à hauteur de la perte des recettes fiscales de l'année 1993. C'est avec cette subvention et une subvention appelée Programme d'investissements publics (PIP)<sup>6</sup> que survivent plus de 90 % des collectivités locales rurales.

La conséquence fondamentale de cette suppression de la taxe civique a été la démobilisation fiscale des populations en milieu rural et la perte de légitimité des taxes directes perçues par les instances au pouvoir. Ainsi, en dehors des cotisations ponctuelles (qui existaient bien avant la suppression de la taxe civique) et des ristournes sur le coton (là où il est produit), une bonne partie de la paysannerie n'a pas payé pendant 10 ans le moindre impôt ou taxe à l'Etat ou à la collectivité locale dont elle relevait, tant qu'elle n'avait pas eu affaire à

<sup>6</sup> Il s'agit d'une ligne du budget national qui finance (sous forme de subvention) la réalisation d'infrastructures dans les communes. Le PIP fonctionne sous forme de marchés publics contrôlés par les préfetures et lancés en fonction des besoins exprimés par les communes sur la base d'enveloppes budgétaires initialement définies par le ministère des Finances.

l'administration locale pour une raison ou une autre (par exemple pour l'établissement de documents d'état civil).

La popularité (où l'impopularité) des élus locaux (chefs de village, maires) et des sous-préfets qui percevaient cette taxe civique se mesurait à l'aune de leurs méthodes, plus ou moins répressives, de perception de cette taxe. Comme rétribution de leurs fonctions, les élus locaux recevaient une ristourne de 10 % sur les recettes totales de taxes civiques<sup>8</sup>. Leur maintien ou non dans leurs fonctions dépendait de leur performance dans la perception de cette taxe civique. Mais, les marges de manœuvre que leur laissait la perception de cette taxe étaient l'élément central de l'exercice de leur pouvoir. Entre 1993 et aujourd'hui, cette source de pouvoir a disparu et les chefs de village et maires de communes ont été réduits à exercer leur pouvoir par la négociation et la persuasion et non plus par la violence. C'est dans ce contexte que les structures évoquées ci-dessus (USPP et associations de développement) ont acquis une grande influence en milieu rural, au point d'éclipser les élus locaux dans la prise d'initiative en matière de développement local.

## 2.5 Politique locale et mobilisation des ressources : commune de Tchaourou

### PRÉSENTATION DE LA COMMUNE

Tchaourou, la commune la plus méridionale du département du Borgou est aussi la plus vaste du Bénin avec environ 7 200 km<sup>2</sup>. Jusqu'aux années 1980, Tchaourou était une des communes les moins densément peuplées du Bénin. Aujourd'hui encore, elle est caractérisée par une densité de population extrêmement faible, avec seulement 15 habitants/km<sup>2</sup>. Un cinquième de ses 106 000 habitants réside dans deux localités : Tchaourou, chef lieu de commune, et Tchatchou. Depuis la fin des années 1970, la commune connaît une croissance démographique d'environ 5 % par an. Cette dynamique de la population est largement due aux mouvements migratoires :

- migrations continues de paysans en provenance des zones montagneuses du nord-ouest du Bénin densément peuplées et marquées par une dégradation avancée des terres et de l'environnement naturel et
- arrivée d'éleveurs de bovins (Peuls) en provenance du nord et de l'est du pays.

<sup>7</sup> Or, on sait qu'au Bénin, l'un des grands problèmes de contrôle de la population, c'est la quasi-absence de pièces d'état civil pour la majeure partie de la population. Même pour la distribution des cartes d'électeurs, on se contente le plus souvent du témoignage des chefs de villages et de quartier pour délivrer des cartes à des électeurs villageois. C'est dire que beaucoup de citoyens échappent entièrement et depuis longtemps à la fiscalité locale directe et même indirecte.

<sup>8</sup> Avec la décentralisation, pour stimuler les élus locaux à s'engager dans la perception des taxes et impôts, on est revenu à Tchaourou à ce mode forfaitaire de rétribution des fonctions électives locales. Désormais, les percepteurs recevront 15 % des recettes comme ristournes (cf. infra).

A ces phénomènes s'ajoutent la transhumance transfrontalière d'éleveurs en provenance des pays voisins, notamment du Nigeria et du Niger. Le peuplement de cette région s'est progressivement effectué à partir des années 1960-1970<sup>9</sup>, le long des grands axes de communication.

Les deux arrondissements concernés par cette étude se situent à l'ouest de la commune de Tchaourou<sup>10</sup>. La plupart des localités de l'arrondissement de Alafiarou se trouvent le long des pistes qui constituent aussi les limites de la «forêt classée de Wari Maro». Au sud de l'arrondissement se situe le village de Agbassa autrefois appelé «Carnotville», fortification coloniale la plus septentrionale et point de départ de la conquête militaire française du Borgou. Le village de Bétérou qui constitue le centre géographique du Bénin est le chef-lieu de l'arrondissement du même nom. Une grande partie de la superficie de cet arrondissement est occupée par les deux forêts classées «de Wari Maro» et «de l'Ouémé Supérieur».

Entre 1992 et 2002, les taux d'accroissement annuel de la population des deux arrondissements (5,3 % à Alafiarou et 5,7 % à Bétérou) dépassent même la moyenne communale (INSAE, 2003). Le peuplement est essentiellement composé de migrants comme le montre la carte ci-dessus. Cette prédominance des migrants se manifeste surtout dans l'arrondissement de Bétérou où ils constituent environ 70 % de la population. Une autre particularité de cette circonscription est la mise en place de nouvelles infrastructures autour de Wari Maro suite à la réhabilitation de la piste rurale entre Oubérou et Bassila.

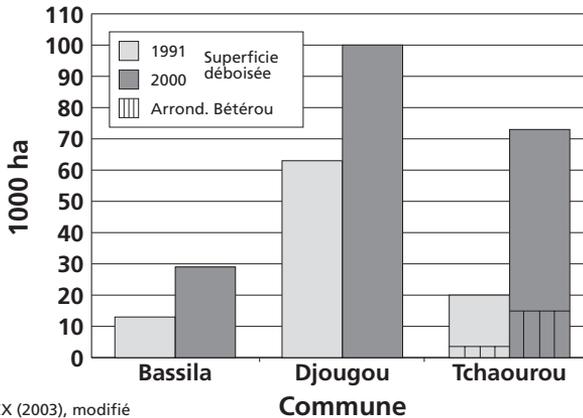
En ce qui concerne l'économie régionale, trois principaux modes d'exploitation des ressources sont en vigueur : la commercialisation des ressources forestières, l'agriculture et l'élevage de bovins. Les modes d'exploitation entrent de plus en plus en concurrence mais contribuent tous, à des degrés divers, à une dégradation continue de l'espace naturel. Selon les résultats de l'enquête relative aux changements de la couverture végétale et des modes d'exploitation dans le bassin versant de l'Ouémé Supérieur, menée par JUDEX (2003 : 56), la commune de Tchaourou a subi, entre 1991 et 2000, un accroissement des surfaces déboisées de 261 % (figure 2.2).

Durant la même période, la superficie déboisée a augmenté dans l'arrondissement de Bétérou. Cela peut s'expliquer, d'une part par un élargissement permanent des surfaces agricoles autour des villages comme Yébessi et Kaki Koka, d'autre part

<sup>9</sup> Entre 1961 et 1962, de nombreux villages enclavés ont été obligés à se regrouper le long des principaux axes routiers. Le mode d'installation des villages de migrants à partir des années 1970 a suivi cette structure imposée du peuplement du milieu autour des principales voies de circulation routière.

<sup>10</sup> En général, l'appartenance des villages aux différents arrondissements est explicite, contrairement aux limites exactes des arrondissements qui n'ont jamais été déterminées officiellement. Néanmoins, dans certaines cartes, comme par exemple celles de l'INSAE (1994), ces frontières administratives apparaissent mais elles restent contestées à l'échelle locale. Renonçant au marquage de ces limites, notre carte fait référence à cette ambiguïté.

**Figure 2.2 : Accroissement des superficies déboisées dans la commune de Tchaourou**



Source : JUDEX (2003), modifié

par le déboisement dû aux nouveaux défrichements liés aux colonisations récentes le long de la piste Oubérou - Bassila, rénovée en 1997.

Le contrôle et la gestion de ces ressources naturelles sont un domaine assez complexe, où l'exercice du pouvoir de contrôle et de ponction est à la fois lignager, familial et communautaire. En effet, dans les deux arrondissements étudiés, il existe une bipolarité du pouvoir traditionnel local initial auquel sont venues s'ajouter les instances de pouvoir élues et les structures associatives villageoises intervenant dans ce domaine. La bipolarité initiale du pouvoir traditionnel local est fondée sur un partage en « pouvoir sur les hommes » et « pouvoir sur les ressources naturelles ».

#### LE POUVOIR LOCAL DANS LES DEUX ARRONDISSEMENTS

Un facteur financier non négligeable pour la politique et l'administration communale est l'appui de la coopération internationale. L'importance de ce facteur s'accroît du fait du désengagement progressif de l'État en matière de développement local depuis 1989. Ce désengagement a davantage ouvert la voie à l'intervention de plus en plus massive à la fois des bailleurs internationaux, bilatéraux ou multilatéraux et des représentants béninois de la société civile. Les programmes de développement à caractère régional orientés vers une satisfaction des besoins fondamentaux des populations sont très inégalement repartis à travers la commune, même si la plupart des villages sont touchés par les activités de l'un ou l'autre programme.

La densité des interventions dans les villages dépend fortement des approches des projets, des facilités d'accès au village ou de l'ancienneté de l'implantation des habitants dans la zone. Ainsi, remarque-t-on une forte concentration d'intervenants divers dans les localités établies le long des principaux axes de communication comme dans les chefs lieux des anciennes communes en raison de leurs fonctions de centres ruraux. Par contre, les villages autochtones isolés ne sont touchés que par les programmes disposant d'un réseau d'opération à

grand maillage local, alors que les campements récents de migrants restent pour la plupart complètement délaissés.

Ce type de répartition n'a changé qu'avec l'arrivée du «Projet d'aménagement des massifs forestiers» (PAMF) en 2002. Désormais, presque tous les villages des deux arrondissements limitrophes de la forêt profiteront ainsi de la rente de développement en lien avec la stratégie de protection de la forêt. L'objectif affiché du projet étant la réduction de la pression économique sur les ressources forestières dans les sites d'intervention, il est prévu de proposer à tous les acteurs individuels ou collectifs exploitant cette forêt des sources de revenus alternatives. L'aménagement des infrastructures locales, notamment des voies de communication, sera une compensation supplémentaire. Le PAMF a décidé de jouer un rôle crucial dans ce sens pour les zones limitrophes de la forêt en s'engageant dans l'aménagement d'environ 1 200 km de pistes. En s'appuyant sur cette palette d'activités, le projet reprend des modes d'intervention déjà utilisés par d'autres organisations et, ce faisant, il apporte une contribution financière indispensable à la satisfaction des besoins vitaux des populations rurales riveraines.

L'intégration des villages dans des réseaux de courtage en développement est une autre dimension des opportunités offertes par les politiques d'aide au développement. Réussir à attirer un projet de développement pour réaliser des infrastructures locales (écoles, équipements marchands, latrines publiques, etc.) financé à 80 % par des bailleurs extérieurs, comme c'est la pratique dans le développement dit participatif au Bénin<sup>11</sup>, constitue un véritable capital en termes de réputation et de prestige pour un acteur local qui peut, à l'occasion, le transformer en capital politique lors de compétition électorale pour prendre le pas sur des candidats concurrents. La mobilisation de la contrepartie (20 %) par les populations bénéficiaires passe le plus souvent par l'exploitation des ressources naturelles. Ce système fonctionne, même si certains de ces équipements pompeusement appelés « infrastructures de base » n'ont qu'une valeur d'usage douteuse. Cependant, ils représentent un capital symbolique important pour les différentes populations qui perçoivent l'aide au développement comme une véritable rente. Par ailleurs, à l'échelle locale, posséder ces infrastructures de base est un critère important de « classement » des localités entre elles et peut déterminer l'obtention d'un statut administratif autonome ou de prééminence locale d'un village sur les autres.

Ainsi, ces contributions externes sont à la fois une ressource politique et un enjeu majeur dans les arènes politiques locales, voire dans les nouvelles arènes communales, comme on peut le voir dans les exemples ci-dessous évoqués.

<sup>11</sup> Dans la plupart des projets participatifs de développement, les bailleurs de fonds extérieurs apportent une contribution financière à hauteur de 80 % (sauf dans le domaine de l'approvisionnement en eau, où elle peut aller jusqu'à 90 à 95 %). Une contrepartie de 20 % est demandée aux bénéficiaires comme expression de leur « engagement participatif ». Cette contrepartie est considérée comme le signe d'une « appropriation potentielle » de l'infrastructure par les populations bénéficiaires après le retrait du projet.

#### ARRONDISSEMENT DE ALAFIAROU

Deux aspects relatifs à l'arrondissement et à son chef-lieu ont marqué la politique jusqu'à maintenant :

- la position charnière du chef-lieu Alafiarou, à la jonction entre les aires d'influence des royaumes de Parakou et de Savé, est aussi sociale et se manifeste à travers l'existence de deux lignages fondateurs dans le milieu : le lignage des chasseurs représentant les Nagot (de Savé) ; les Yari, représentant les Bariba. Cette bipolarité sociale se traduit aussi par une bipolarité du pouvoir local dans la course aux positions politiques, mais aussi aux ressources extérieures, notamment celles provenant de l'aide au développement ;
- la prétention de Alafiarou à une hégémonie locale à l'intérieur de l'arrondissement, en raison de son statut de chef-lieu par rapport aux autres localités, et son cortège de conflits de positionnement entre villages.

Dans les conflits de positionnement politique entre villages, les ressources issues de l'aide au développement et les dons externes offerts par les cadres ressortissants du milieu jouent un rôle majeur. Ainsi, nombre de puits forés ou d'écoles construites dans le milieu proviennent des dons des cadres, soit directement, soit indirectement lorsque ces dons servent à payer les contreparties exigées par les bailleurs de fonds extérieurs.

#### ARRONDISSEMENT DE BÉTÉROU

La politique locale dans l'arrondissement de Bétérou est marquée par deux processus liés entre eux :

- d'une part, une rivalité séculaire entre Bétérou et l'ancien chef-lieu de canton colonial Wari-Marou éclipsé par le premier sur le plan administratif depuis l'indépendance du pays. Cette rivalité a resurgi à l'occasion des élections locales avec la décentralisation.
- d'autre part, un conflit interne au sein de la population autochtone relatif à la stratégie à adopter à l'égard du phénomène migratoire et des voies et moyens pour impulser des transformations qualitatives de leurs localités.

C'est seulement avec la construction de la nouvelle piste Oubérou-Bassila, en 1997, que le visage de cette région, auparavant périphérique, a changé. Elle a alors connu un afflux massif de population lié aux mouvements migratoires ruraux facilités par son désenclavement, qui a conduit à une hausse considérable de la production agricole.

Le village de Wari-Marou a aussi connu des flux financiers, qui ont alimenté la caisse villageoise, suite à l'exploitation des ressources naturelles, notamment du bois d'œuvre, devenue rentable avec l'aménagement routier. Depuis la fin des années 1990, la chefferie et les cadres ressortissants de Wari Marou essaient de faire valoir leur nouveau poids démographique et économique sur la scène politique locale afin de servir leurs intérêts villageois dans le cadre des nouvelles structures décentralisées. Cette stratégie est initiée et conduite essentiellement par les cadres ressortissants du lieu qui habitent à Cotonou.

## 2.6 Utilisation des ressources naturelles, systèmes de taxation et financement du développement local

Indépendamment de la décentralisation et de l'introduction de nouvelles taxes, il existe dans les deux arrondissements cinq principaux types de taxes ou impôts sur les ressources naturelles :

- des taxes informelles sont prélevées sur l'exploitation du bois d'œuvre et collectées de manière illégale par une partie de la population autochtone ;
- des taxes plus ou moins informelles existent sur la production de charbon de bois par les femmes des migrants, sur l'occupation des terres par les paysans étrangers, sur l'accès aux pâturages ainsi que sur la pêche.

Ces taxes prélevées à l'échelle villageoise varient fortement d'un village à l'autre tant dans les montants perçus que dans les modes plus ou moins officiels de perception et le niveau de leur acceptation par les acteurs imposés.

### L'EXPLOITATION DU BOIS D'ŒUVRE ET LA PRODUCTION COMMERCIALE DU CHARBON DE BOIS

Les ressources forestières régionales subissent un fort marchandisage, avec des modalités et des droits d'accès différents selon qu'il s'agisse d'un migrant ou d'un membre de la communauté autochtone. Alors que la population autochtone exploite et commercialise les réserves de bois d'œuvre, les migrants approvisionnent les marchés urbains avec du charbon de bois et du bois de chauffe.

Les deux arrondissements font partie des dernières grandes réserves de bois blanc et de bois rouge au Bénin. En général, les exploitants abattent tous les arbres dont le tronc a un diamètre supérieur ou égal à 50 cm. Les modes d'exploitation forestière en vigueur conduisent à un véritable gaspillage des ressources en bois et à une déforestation accrue avec pour corollaire la réduction de la biodiversité locale et la disparition des formations végétales régionales.

L'exploitation du bois d'œuvre est une activité lucrative menée à la fois par des exploitants de Bassila, de Ouèssè, du Sud-Bénin ainsi que par de petits notables locaux. Selon des informations obtenues de la mairie, aucun des exploitants forestiers opérant dans la commune de Tchaourou n'est encore véritablement en règle avec les normes définies par le ministère de l'Environnement en matière d'exploitation forestière. Cela est vrai non seulement pour les licences mais aussi pour les modes d'exploitation. En règle générale, une fois les arbres abattus, seuls les troncs sont sciés pour en faire des madriers de taille usuelle. Les restes des coupes de branchages sont abandonnés sur place et sont ravagés périodiquement par les feux de brousse saisonniers, alors qu'il s'agit de biens de valeur fortement demandés dans les marchés urbains de bois de chauffe. Une campagne d'abatage a généralement pour but de vendre une charge de camion de 100 madriers. Le prix de vente du chargement dépend de l'espèce végétale et de l'habileté des vendeurs. Il varie entre 600 000 et 700 000 FCFA, avec des bénéfices nets estimés entre 170 000 et 220 000 FCFA par chargement pour les exploitants. Les exploitants, aussi bien extérieurs que locaux, paient

des taxes informelles de 10 000 à 60 000 FCFA par chargement de camion. En fonction du niveau d'organisation du village ou du degré d'influence des notables locaux, ces taxes informelles sont soit destinées à la caisse villageoise, soit à des détenteurs de droits fonciers traditionnels sur les espaces forestiers exploités. Parmi les exploitants agricoles, certains ont une surface financière plus grande et, au lieu de payer au coup par coup selon les chargements, ils paient leurs « redevances locales » en une seule fois dans l'année. C'est le cas d'un exploitant forestier originaire d'une commune voisine de Ouèssè qui a versé la somme de 1,5 millions de FCFA à la communauté villageoise de Alafiarou, qui l'a utilisée comme contrepartie financière pour l'obtention d'un projet de construction d'un barrage (retenue d'eau). En échange, il a obtenu un droit d'exploitation sur les réserves régionales de bois d'œuvre sur le long terme.

Si les exploitants de certains villages, comme ceux de Wari Maro ou d'Agbassa peuvent encore largement respecter l'interdiction de coupe dans le « domaine classé », c'est parce que leurs territoires disposent encore de réserves de bois. Par contre, ceux de Bétérou et de Alafiarou à l'est et de Manigri à l'ouest se livrent essentiellement à des coupes de bois illégales dans la « Forêt Classée de Wari Maro », comme cela a pu être observé au début de l'année 2003, et ce, malgré la présence du personnel du projet PAMF, supposé exercer une surveillance accrue sur ces réserves forestières menacées.

Dans les faits, et selon la législation forestière en vigueur au Bénin, tant l'abandon des branchages que la coupe non réglementée de bois d'œuvre dans les forêts classées sont des pratiques illégales. La loi distingue, dans le domaine forestier de l'Etat, deux types de forêts à statut différent : le « domaine classé » et le « domaine protégé ». Les « forêts classées », déjà évoquées, impliquent l'interdiction totale de pratiquer l'agriculture, de pâturage et de prélèvement commercial de bois. Concernant le « domaine protégé », l'agriculture, le pâturage et le ramassage du bois mort y sont autorisés. Par contre, pour être légale, l'exploitation commerciale du bois d'œuvre nécessite l'accord préalable des services régionaux de la Direction Nationale des Forêts et des Ressources Naturelles qui peuvent délivrer, soit des licences d'exploitation de longue durée, soit des autorisations ponctuelles d'exploitation. Mais, dans la pratique, les exploitants ne disposent pas de permis valables pour leurs activités d'abattage de bois et les agents forestiers n'exercent pas de contrôle sur le diamètre des troncs d'arbres avant et après la coupe, contrairement aux dispositions légales. Au lieu de payer les impôts et taxes réglementaires, les exploitants s'acquittent en général de sommes dont le montant est préalablement négocié avec les agents forestiers responsables et se procurent ainsi frauduleusement les papiers de transport nécessaires pour passer les nombreux postes de contrôle forestiers le long du réseau routier. Comme le notent Siebert et Elwert (2002), la forte prévalence de la corruption dans le secteur forestier résulte largement de la législation forestière nationale elle-même. Cette dernière renferme une multiplicité de règles, d'obtention de licences et d'autorisations, autant de situations qui incitent à la fraude et à la recherche de raccourcis pour accélérer les procédures officielles.

Un deuxième groupe d'usagers des ressources forestières à des fins commerciales est constitué par les charbonnières des hameaux et villages des migrants. La commercialisation du charbon et du bois de chauffe apporte des revenus supplémentaires importants à ces femmes de migrants. Elles sont seules à produire et à commercialiser le charbon de bois étant donné que les procédés techniques de cette activité étaient largement inconnus de la population autochtone avant l'arrivée de ces migrants. La production commerciale du charbon de bois fait l'objet de litiges permanents entre la société d'accueil et les charbonnières, litiges concernant la taxation ainsi que la protection du bois d'œuvre. Généralement, les migrantes sont autorisées par la communauté hôte à produire du charbon si elles n'utilisent que du bois mort ou des arbres détruits par des feux de brousse. En revanche, la communauté hôte interdit la carbonisation des essences végétales pouvant servir de bois d'œuvre ou d'autres arbres utilitaires. Mais le ramassage de bois mort ne suffisant plus à satisfaire la forte demande des marchés urbains en charbon de bois, cette demande a amené les migrantes à payer des bûcherons pour l'abattage et le découpage des arbres selon leurs vœux. Elles tombent dès lors dans l'illégalité, tant du point de vue de la législation forestière que des règles informelles locales de concession d'exploitation forestière.

Plutôt que d'interdire cette pratique, les autorités villageoises ont cherché à instituer une taxe sur la production du charbon de bois. Ainsi, pour un sac de charbon d'une valeur variant entre 900 et 1 200 FCFA, les autorités autochtones exigent des migrantes le paiement d'une taxe de 50 à 100 FCFA. Plusieurs systèmes de taxation coexistent. Ils vont de la collecte des sommes exigées par un « chef migrant » nommé par les notables autochtones comme percepteur à la distribution de carnets de reçus aux productrices, sans qu'aucun de ces deux systèmes ne puisse s'imposer complètement. Cela est dû, d'une part à « l'incivisme fiscal » généralisé dans le milieu, qui ne se limite pas aux migrants mais est aussi le fait de la population autochtone dès lors qu'il s'agit de payer des taxes à usage collectif et communautaire, d'autre part, à la société d'accueil qui semble incapable d'assurer une utilisation raisonnable et contrôlable de cet argent et n'est pas en mesure d'empêcher les manœuvres arbitraires de certains acteurs. A plusieurs reprises, des délégations de composition variable et sans mandat officiel se sont déplacées dans les hameaux de migrants et se sont adressées arbitrairement à des migrantes pour exiger « le paiement de leurs taxes ». Etant donné que très souvent les sommes collectées sont immédiatement dépensées sur place pour acheter de l'alcool, les personnes imposées sont enclines à payer ces taxes.

#### AGRICULTURE ET ÉLEVAGE DE BOVINS

Les conditions agro-écologiques sont favorables à une grande variété de cultures. Ce sont essentiellement les migrants qui pratiquent les cultures maraîchères et vivrières et exploitent de manière intensive les rizicultures dans les bas fonds. L'exploitation des bas-fonds et la culture du riz ont été introduites par les migrants. La région est marquée par une relative disponibilité en terres agricoles et offre de grandes possibilités d'extension des surfaces agricoles.

Pour cela, les deux arrondissements restent un centre important de production d'igname, culture pourtant en recul à l'échelle nationale.

Le coton, première culture de rente du pays et donc source de devises étrangères, est également cultivé dans la région. Cette culture, soutenue par l'Etat, est pratiquée à la fois par les migrants et par les producteurs autochtones qui sont organisés à travers des groupements villageois. Les fonds des GV sont constitués avant tout des ristournes<sup>12</sup>. L'utilisation des ressources financières provenant de ces ristournes, pour financer des actions de développement local ou les contreparties dans le cadre des projets de développement, dépend fortement de la structure et de la politique des GV.

L'interdiction faite aux migrants de planter des arbres, très répandue en Afrique de l'Ouest, explique pourquoi la quasi-totalité des plantations locales d'anacardières, soutenues par l'Etat et des ONG, sont la propriété des autochtones. Les autochtones mettent en place les plantations d'anacardières pour deux principales raisons qui sont une réaction au phénomène de l'immigration : tout d'abord, les plantations délimitent les propriétés foncières des autochtones pour empêcher une appropriation ultérieure par les migrants, ensuite elles servent de stratégie de consolidation de ces propriétés pour dissuader d'éventuelles revendications concurrentes à l'intérieur même de la communauté des autochtones.

Aujourd'hui, aucun impôt centralisé n'a pu être établi dans les deux arrondissements sur la production agricole, abstraction faite de la taxation indirecte sur la production cotonnière par la politique de fixation des prix. La production agricole n'est soumise aux impôts qu'indirectement par les taxes sur les marchés de vente de produits agricoles, dont les montants varient d'une localité à l'autre. A l'échelle villageoise toutefois, des taxes informelles, aussi bien individuelles que collectives, sont levées en relation avec l'accès des migrants au foncier. Par ailleurs, en dehors des grandes agglomérations rurales et urbaines, les ventes de terrains et le fermage institutionnalisé restent jusqu'à maintenant exceptionnels.

Malgré cela, les colons agricoles sont obligés de fournir une prestation en contrepartie de leur droit d'accès aux terres. Les propriétaires fonciers leur demandent une partie plus ou moins importante de la récolte. De plus, ils servent de main-d'œuvre gratuite sur les champs des autorités traditionnelles et paient les contributions nécessaires aux fêtes et aux cérémonies locales.

Dans ce contexte, il existe en Afrique de l'Ouest une institution importante pour l'intégration sociale, appelée « tutorat », qui se caractérise par une relation de

<sup>12</sup> Les ristournes sont un ensemble hétéroclite de recettes indirectes collectivement attribuées à un groupement villageois après une campagne cotonnière. Elles comprennent à la fois des frais de gestion des intrants agricoles par les GV, ainsi que les frais issus de la vente des prélèvements de coton, opérés sur les productions de chaque producteur comme garantie pour faire face aux pertes lors du transport et du conditionnement, etc.

type clientéliste entre hôte (patron) et étranger (client). Un représentant de la société d'accueil assume la responsabilité de tuteur pour un migrant qu'il se charge de guider afin de l'aider à adopter un comportement conforme aux normes locales. Le maintien de cette relation classique entre hôte et étranger ainsi que les contacts directs entre chef de terre et nouveaux arrivants ne sont possibles que si le nombre de migrants est limité.

Face à la forte dynamique migratoire, les institutions traditionnelles surchargées ne peuvent plus, ni accueillir personnellement tous les migrants, ni assurer l'attribution des terres. Par conséquent, les chefs de terre assignent des tâches importantes aux chefs des migrants. Ainsi, les acteurs de la relation hôte-étranger ne sont plus seulement le mentor autochtone et « son » migrant, mais aussi le migrant déjà établi et « son » nouvel arrivant. Une autre conséquence de cette dynamique migratoire est l'apparition de nouvelles activités pratiquées par certains acteurs autochtones qui consistent à attribuer frauduleusement des terres à de nouveaux migrants sans en avoir la compétence. En occupant la fonction « de celui qui montre la place », ils tentent d'établir et d'élargir leurs relations client-patron. Cela leur permet de s'enrichir grâce à des taxes, sous forme de cadeaux, de profiter du travail des migrants sur leurs champs personnels et de contrôler et utiliser politiquement les colons agricoles.

Par contre, les villages autochtones, en tant que collectivité, ne tirent pas de bénéfices substantiels de l'agriculture commerciale des immigrés en dehors des travaux collectifs et des contributions aux cérémonies locales. Ainsi, le clientélisme, que l'on pourrait qualifier de « stratification d'un tutorat en mutation », s'étend. Ce processus se traduit aujourd'hui par une individualisation et une atomisation des prestations « traditionnelles » des migrants. En réaction à cette situation de migration accélérée et au comportement arbitraire des courtiers étrangers, les cadres ressortissants des deux arrondissements ont élaboré des contrats de location de terres destinés aux paysans autochtones. Entre autres dispositions, ces contrats limitent aussi la superficie maximale des parcelles à louer à un migrant mais ne donnent aucune information sur le montant et le type de bail. Toutefois, de par leur caractère essentiellement bureaucratique, ces contrats sont des instruments de contrôle sur les migrants peu efficaces car il est apparu presque impossible de les faire signer par les milliers de migrants déjà établis.

Pour ce qui est de l'élevage transhumant, trois groupes d'acteurs sont concernés sur le territoire :

- les Peuls béninois sédentaires qui combinent l'agriculture et l'élevage transhumant en saison sèche. Ils sont originaires de la région de Tchatchou, ainsi que des communes de Pèrèrè, de Ndali, de Gogonou et de Kalalé au Nord-Bénin ;
- les Peuls sédentaires de ces dernières communes qui ne profitent des ressources régionales en pâturage et en eau que pendant la période de transhumance en saison sèche ;
- les Peuls encore nomades du Niger et du Nigeria qui veulent eux aussi profiter des bonnes conditions de la haute vallée de l'Ouémé en saison sèche

(pâturages et eau), notamment des deux arrondissements. En raison des conflits permanents avec les Peuls béninois, ces nomades se replient sur les forêts classées quasiment non peuplées, afin d'y faire paître leur bétail très souvent dans l'illégalité.

Ces trois groupes utilisent les forêts et profitent des réserves d'arbres fourragers. Les taxes sur l'exploitation des ressources naturelles par l'élevage sont encore moins formalisées, et donc d'un montant plus faible que dans le cas de l'exploitation agricole. Les éleveurs qui ne sont présents qu'en saison sèche réussissent très souvent à échapper complètement aux taxes, alors que les Peuls béninois et sédentaires sont plus ou moins soumis aux systèmes de taxation atomisés en fonction du clientélisme local. Les agents forestiers prélèvent des taxes d'un montant variable sur « le pâturage illégal » dans le domaine classé dès qu'ils attrapent un Peul étranger dans ces forêts. Ni les éleveurs ni la population limitrophe ne connaissent l'utilisation de cet argent.

#### LA PÊCHE

La pêche est une des sources de revenus, à la fois individuels et collectifs, liée à l'exploitation des ressources naturelles. La plupart de ceux qui l'exercent sont des étrangers, parfois établis dans la commune, notamment à Bétérou, parfois pêcheurs saisonniers. Cette activité est sous le contrôle du service des Eaux et Forêts du CARDER. La période de pêche s'étend de décembre à juin. Il existe deux zones de pêche : la pêche dans les cours d'eau en dehors des forêts classées (cas de Alafiarou) et la pêche dans les plans d'eau et cours d'eau à l'intérieur des forêts classées (cas de Bétérou). Dans les deux cas, des taxes sont perçues. Dans les cours d'eau non classés, les taxes sont perçues exclusivement par le service des Eaux et Forêts qui ristourne une partie à la sous-préfecture (commune), alors que dans les plans d'eau relevant des forêts classées, les taxes sont perçues dans le cadre du plan d'aménagement de la forêt classée de l'Ouémé supérieur et de N'Dali avec la participation des associations villageoises de gestion de la forêt (AVIGEF). Sur les premières taxes, il existe très peu de transparence mais, dans le second cas, les taxes perçues officiellement sont réparties suivant une clé de répartition fixée, qui octroie 10 % des recettes totales aux villages riverains alors que la commune ne reçoit rien. Les taxes officielles sur la pêche se répartissent, comme dans les zones de forêts classées, ainsi : 3 000 FCFA pour les pêcheurs amateurs, 10 000 FCFA pour les pêcheurs béninois riverains, 25 000 FCFA pour les pêcheurs béninois non riverains, 30 000 FCFA pour les pêcheurs étrangers résidents et 35 000 FCFA pour les étrangers saisonniers.

Même munis de leur permis de pêche, les pêcheurs sont soumis dans certains villages à une nouvelle taxation en fonction du droit coutumier qui entoure la propriété des plans d'eau. Presque chaque plan d'eau est reconnu comme la propriété d'un lignage précis. L'accès à ces plans d'eau est conditionné par diverses transactions locales. Ainsi, selon les modalités retenues et selon les villages, des pêcheurs peuvent pêcher contre paiement journalier ou hebdomadaire d'une taxe aux lignages « propriétaires » des plans d'eau. Ces

paiements peuvent être en nature (35 à 50 % des prises journalières ou hebdomadaires) ou en espèces (entre 1 000 et 2 000 FCFA par jour de pêche). Ces recettes sont encaissées soit individuellement (par les chefs des lignages « propriétaires ») ou collectivement (au nom de certains villages comme Koko dans Alafiarou). Parfois, nombre de pêcheurs préfèrent se mettre en règle avec les lignages « propriétaires » plutôt qu'avec le service des Eaux et Forêts. Lorsqu'ils sont arrêtés par une patrouille, ils se réfèrent à leurs parrains locaux qui jouent les négociateurs avec les agents des Eaux et Forêts contre des rétributions occultes de part et d'autre.

#### AUTRES SOURCES DE REVENU

D'autres revenus, accumulés localement dans les deux arrondissements, sont issus :

- de la vente de sable pour le secteur du bâtiment à Parakou ;
- de la taxation sur la chasse (paiement par fusil) ;
- des cotisations villageoises ;
- des contributions des cadres ;
- des taxes prélevées sur le passage des voitures d'occasion du port détaxé de Lomé au Togo en direction du Nigeria ;
- de la taxation des contrebandiers traversant les forêts classées afin d'éviter les postes de douane sur les grandes routes.

Le bilan 2000-2002 de la caisse d'un des villages de la commune montre la composition des recettes ainsi que les préférences pour des investissements dans les infrastructures locales (figure 2.3). Le diagramme indique très clairement l'importance des paiements des exploitants de bois, qui représentent presque 90 % des 3 200 000 FCFA des recettes totales du village. Les taxes sur le passage de voitures, les contributions des cadres et les dons individuels sont beaucoup moins importants pour le budget villageois. Par contre, les taxes sur la production agricole et sur l'élevage par les étrangers, ainsi que les impôts irréguliers sur la vente du charbon de bois, n'apparaissent pas dans ce bilan du fait du mode trop individuel de leur perception qui favorise les détournements.

Le montant total des dépenses s'élève à 2 600 000 FCFA, soit 81 % des recettes. Outre les dépenses villageoises à des fins culturelles, voire traditionnelles, un cinquième des dépenses était destiné à l'école primaire du village. Ainsi l'école, qui reçoit aussi des élèves d'autres régions, a pu aménager des équipements scolaires et prendre en charge le salaire des instituteurs dont une grande partie n'est plus payée par l'Etat. Les dépenses pour l'approvisionnement en eau potable et pour la construction de latrines collectives ont été des contreparties villageoises à des projets de développement local, dont la majeure partie des coûts a été prise en charge par deux ONG. La population profite des investissements dans l'approvisionnement en eau potable, alors que les latrines sont d'une utilité douteuse : elles sont un appui standardisé des ONG régionales bien qu'elles ne soient pas utilisées et que leur financement demande des sommes considérables, dans ce cas précis presque la moitié des recettes villageoises issues de l'exploitation de bois.

**Figure 2.3 : Taxation future possible des activités agricoles des différents acteurs**

Recettes			Dépenses		
Dons	30000	1.0%	Veillée	29000	1.1%
Contribution des cadres	126000	4.0%	Campagne environnementale	52700	2.0%
Passage des voitures	177000	5.6%	Cérémonies et animations	122000	4.7%
Taxes sur exploitation de bois	2847400	89.5%	Contribution construction palais royal	85000	3.2%
			Dispute de frontière	38000	1.5%
			Réalisation pompes	313000	12%
			Equipement école ; paiement enseignants	547000	21%
			Construction latrines collectives	1418300	54.5%
<b>Total</b>	<b>3180400</b>		<b>Total</b>	<b>2605000</b>	

A l'exception du prélèvement des taxes sur l'exploitation de bois, aucune instance centralisée à l'échelle locale n'est autorisée à prélever des impôts sur l'utilisation des ressources naturelles.

## 2.7 La transition fiscale

*« Nous avons hérité d'un budget élaboré par l'ancien sous-préfet. En février 2003, quand on venait, ce budget n'était pas encore voté. On s'est contenté de maintenir ce qui était inscrit dans ce budget. Ce sont les anciennes taxes qu'on a trouvées qu'on suit. Nous avons de nouvelles taxes à introduire, mais cela doit faire l'objet d'une loi. » (Conseillé communal).*

Ces propos du 2ème adjoint au maire de Tchaourou expriment clairement le caractère transitoire de la situation fiscale dans la commune. Liste des taxes qui existaient avant la décentralisation :

- Taxes sur la voirie
- Substitution de la taxe civique
- Contributions foncières (foncier bâti et non-bâti)
- Patentes et licences (armes à feu, moulins, machines à coudre, etc.)
- Taxe sur les spectacles
- Taxe sur la publicité
- Taxe sur les taxi-motos
- Taxe sur les boissons fermentées ou de préparation artisanale
- Droits de place sur les marchés
- Taxe sur les produits d'exploitation des centres de loisirs
- Taxe de stationnement des véhicules.

Les prélèvements directs et indirects sur l'utilisation des ressources naturelles dans l'ancien système comprenaient les taxes suivantes :

- Taxe de pacage des animaux
- Taxe de transit de bétail
- Taxe sur l'abattage des essences forestières (dans les forêts non classées)
- Taxe sur les pirogues (sur les fleuves Ouémé et Okpara)
- Taxe sur les chargements de produits agricoles

- Droits de pêche
- Taxe sur l'abattage des animaux
- Taxe sur les produits d'exploitation des carrières.

Le budget total (de fonctionnement) de la commune de Tchaourou pour l'année 2003 est de 55 400 000 FCFA, dont 22 millions sont constitués de subventions de l'Etat (taxe sur la voirie, substitution de la taxe civique).

Dans ce budget, qui est exécuté dans les arrondissements de Alafiarou et de Bétérou, on constate que les taxes relatives à l'utilisation des ressources naturelles restent relativement faibles et sont de cinq ordres (taxes sur l'abattage d'essences végétales, taxes sur l'abattage des animaux, taxes sur animaux en transit, taxe de pacage et droit de pêche et taxes sur les chargements de produits agricoles). Ensemble, ces taxes représentent moins de 15 % des recettes globales prévues au budget communal. Nombre des taxes prévues sur l'utilisation des ressources naturelles n'étaient même pas perçues ou, si elles l'étaient, jusqu'en 2002 elles ne figuraient pas dans les bilans des précédents exercices budgétaires. C'est le cas des taxes sur l'abattage des essences végétales (activité lucrative la plus répandue dans les deux arrondissements étudiés), les taxes de pacage des animaux et les taxes sur les pirogues de pêche. Ainsi, la question des taxes sur l'utilisation des ressources naturelles est plus une affaire villageoise. La prévision de recettes sur les taxes d'abattage des essences végétales de 2 050 000 FCFA est nettement inférieure à ce qu'un seul village (exemple figure 2.3) a perçu au cours d'une seule année. Si cette activité se mène dans plus d'une vingtaine des villages de la commune, l'évasion fiscale portant sur la principale activité d'exploitation des forêts de la commune est immense. Elle pourrait atteindre, et même dépasser, le niveau des subventions annuelles obtenues par la commune sur le budget national (autour de 21 millions). Nombre des taxes perçues, aussi bien sur l'utilisation des ressources naturelles que dans d'autres domaines, ne sont pas connues de la commune. Autrement dit, les taxes existent, les domaines imposables sont là, mais le véritable problème de la fiscalité locale, et donc du financement du développement local par la commune, reste la mobilisation des taxes.

Cette mobilisation des taxes renvoie aussi à la mobilisation des acteurs politiques qui ont une certaine légitimité en matière de ponction de ressources, d'où la corrélation entre problématique fiscale et problématique des arènes locales de pouvoir avec leur clientélisme politique et leurs exigences de rétribution des alliés politiques locaux des élus communaux.

## **2.8 Les stratégies de mobilisation des taxes communales**

La mobilisation des taxes communales devrait se situer à deux niveaux : un comité communal de recouvrement présidé par le maire de la commune et les comités de recouvrement d'arrondissement. Ces comités d'arrondissement regroupent tous les acteurs économiques capables de mobiliser les taxes. Ils se composent, au terme de l'arrêté communal du 12 juin 2003, comme suit : chef d'arrondissement, conseillers élus de l'arrondissement, secrétaire

d'arrondissement, chefs de village, chef de poste élevage, chef de poste forestier, chef peul, technicien des pêches. La composition varie parfois selon les arrondissements. Les membres de ces comités devraient recevoir des ristournes s'élevant à 15 % des recettes fiscales et devraient rendre des comptes au bureau de perception, le service fiscal de la commune. Une grande partie des procédures, comme par exemple la comptabilisation des recettes fiscales, sont encore aujourd'hui localement inconnues, même pour les décideurs, bien que le maire mène des campagnes de sensibilisation dans les villages sur le nouveau système fiscal.

*« Je ne sais pas où il verse son argent. Est-ce que c'est à la banque, chez lui à la maison, dans son bureau ou bien il l'amène chez son patron, le chef d'arrondissement. Je ne sais pas » (Autorité villageoise traditionnelle).*

Néanmoins, même les autorités politiques locales sont plus au moins d'accord pour dire qu'il faut implanter des comités pour assurer la transparence et le contrôle des procédures de perception et de gestion des taxes locales.

*« Sinon moi, à mon avis, le secrétaire ne peut pas tout faire seul. Il ne peut pas parcourir tous les villages au moment où les exploitants forestiers sont en train de faire le chargement là-bas, ou soit c'est le marché qui s'anime au même moment. Pour moi, je vois qu'il ne pourra pas le faire seul et il n'y aura pas non plus de transparence » (Autorité politique de l'arrondissement).*

En raison des stratégies de contrôle social mutuel, le comité de recouvrement doit être constitué par des « fils de terroir », malgré le caractère assez flou de cette catégorie dans le contexte de la compétition permanente qui existe entre les villages à propos des nouveaux postes de responsabilité. C'est pourquoi, et selon le « principe de subsidiarité régionale » (RAUCH, 1996), certaines autorités politiques locales demandent la création d'une instance supplémentaire de contrôle de la perception des taxes à l'échelle locale.

*« C'est entre nous, dans le village que nous allons choisir les gens qui sont intègres, ceux là qui sont capables de bien garder de l'argent pour nous. Nous allons installer un bureau de sécurité de trésorerie, ainsi de suite. Un comité sera mis sur pied pour suivre et récupérer cet argent » (Membre en retraite d'un service rural).*

La stratégie du chef d'arrondissement, au contraire, consiste à choisir des migrants à la loyauté éprouvée à son égard pour constituer le comité de recouvrement des taxes.

*« Mais il revient au chef d'arrondissement d'identifier les jeunes qui sont plus sérieux pour l'aider pour la collecte. Par exemple pour le droit du marché, il y avait des collecteurs qui existaient, mais à notre niveau entre temps ici il n'y en avait qu'un seul et à notre arrivée au sommet de l'arrondissement, nous avons dynamisé l'équipe, qu'on a renforcé de trois autres personnes et ça fait quatre personnes, au niveau des véhicules en transit, nous avons des jeunes du village que nous sollicitons et que nous sensibilisons, qu'on place là » (Chef d'arrondissement).*

Les explications des acteurs politiques, de même que leurs stratégies, démontrent clairement que le problème du contrôle lié au prélèvement local des taxes est pris au sérieux. Les nouvelles instances représentent des enjeux très importants dans les arènes politiques locales en pleine recomposition car tous les flux des recettes fiscales passent par elles. Cette importance explique les stratégies des uns et des autres visant à influencer la composition des comités, ainsi que l'ampleur de la compétition à propos des postes de secrétaire d'arrondissement à Alafiariou et à Bétérou. A l'interface entre l'administration communale et la masse des contribuables, de nombreuses opportunités d'enrichissement et d'exercice d'influences au détriment de factions politiques locales apparaissent. Cela pourrait se traduire par une répartition inégale des charges publiques et des positions dans les instances locales de pouvoir.

Les stratégies de mobilisation des taxes locales mises en place par le conseil communal de Tchaourou font apparaître quatre voies de recours :

1. Le recours à des notables locaux dont la légitimité politique est d'essence associative.

Pour la taxe sur le pacage, la commune, et avant elle la sous-préfecture, était confrontée à une difficulté majeure, celle du décompte du nombre de têtes de bétail dont dispose un Peul. Il s'agit d'une pratique fiscale contraire aux coutumes peules et qui explique que l'on ne soit presque jamais parvenu à appliquer cette taxe.

*« Les Peuls nous ont dit qu'ils ne peuvent pas accepter qu'on envoie des gens pour venir dénombrer leurs bêtes. Ils ont dit que les fonctionnaires ne disent pas leurs salaires à autrui, pourquoi eux, l'on veut connaître leur capital réel » (Conseiller municipal).*

La commune ne peut jamais déterminer l'assiette exacte de cette taxe étant donné qu'elle ne peut connaître le nombre de bœufs que possède chaque éleveur. Les services d'élevage se contentent eux-aussi de faire des estimations du cheptel bovin car ils ne peuvent déterminer le nombre exact de têtes que détient chaque éleveur. Si un agent d'élevage le connaissait et communiquait cette information à l'administration communale, il risquerait de ne plus pouvoir exercer son métier dans le milieu. La commune est condamnée à procéder à des taxations forfaitaires, la taxe étant définie de façon bureaucratique par tête de bœuf (100 FCFA/tête).

Le conseil communal a alors décidé, non pas d'aller compter le bétail mais, à la demande de la communauté peule, de responsabiliser le président de la section locale de la sous-commission linguistique peule (Lawwol fulfulde) pour la perception de cette taxe. Il est chargé de fixer des quotas par campement peul à cet effet.

2. Le recours à des notables locaux dont la légitimité est d'essence syndicale.

Pour la perception des taxes sur les taxis-motos, la commune a présenté l'assiette fiscale globale à l'association des conducteurs de taxis-motos et lui a demandé de voir comme ils peuvent organiser le paiement de cette taxe, par exemple à partir de la caisse de l'association.

3. Le recours à des agents de l'Etat dont la légitimité est d'essence bureaucratique (vétérinaires et chefs de poste d'élevage).

Pour la perception de la taxe sur l'abattage des animaux, ce sont les vétérinaires et les chefs de poste d'élevage par arrondissement qui sont sollicités lors de l'inspection de la qualité de la viande avant sa mise en vente. La même démarche est utilisée pour la perception des taxes sur la pêche par les agents des eaux et forêts.

4. L'usage de voies de fait comme « technique des coupeurs de route ».

La perception des taxes sur l'abattage d'essences forestières se fait de la manière suivante : surveillance des camions qui transportent les madriers en vue de percevoir la taxe. Rares sont les exploitants qui vont voir les chefs d'arrondissement pour la payer. La même démarche a été adoptée vis-à-vis des exploitants des carrières de sable et de gravier dont les véhicules ont dû être bloqués pour les obliger à venir se faire identifier à la commune.

L'exploitation des carrières pourrait être une source importante de recettes pour la commune, notamment celle exercée par les populations de Parakou pour les besoins de construction, mais aussi par les sociétés de bitumage comme la société MOTA qui veut exploiter la carrière de Worogui dans le cadre de la réfection de la route nationale inter-Etats n°2.

En raison du mode de fonctionnement des arènes locales de pouvoir, des formes locales de mobilisation des ressources pour financer le développement local et la politique villageoise, les arrondissements et villages, bien que n'ayant aucune autonomie budgétaire statutaire, gèrent des ressources importantes qui échappent au contrôle de la commune. La plupart de ces ressources proviennent de l'utilisation des ressources naturelles. Actuellement, le plein accès de la commune aux recettes issues de l'exploitation du bois ne semble pas réalisable. La perception d'impôts sur l'exploitation des ressources naturelles par la commune doit être comprise comme une *centralisation* de recettes locales avec une redistribution incertaine. Les citations suivantes, concernant d'éventuels modes de répartition entre village et commune, éclairent cette problématique.

*« Après le chargement, l'exploitant donne deux madriers par camion. Ça c'est pour le village, où il a coupé le bois. Après ça maintenant, il donne cent francs par madrier et c'est cela qui va au niveau de la commune » (Acteur politique local).*

*« Ça là, c'est la commune qui va nous décider quelque chose. Si le pourcentage qu'ils nous donnent n'est pas de notre point de vue satisfaisant, nous allons leur dire non. Nous allons*

*leur dire que face à telle chose que nous avons à réaliser, nous ne pouvons pas vous donner ce montant là » (Chef d'arrondissement).*

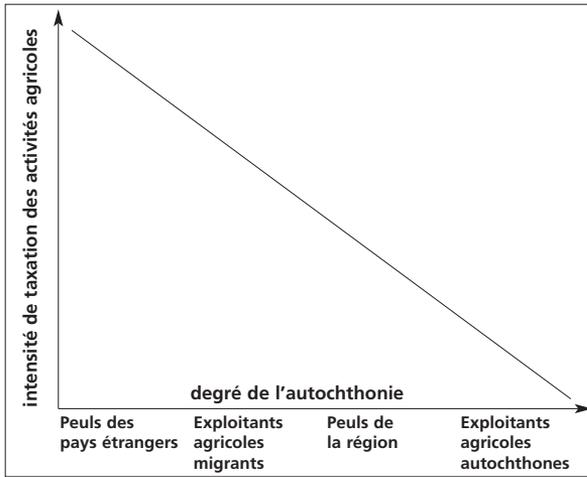
Pour légitimer indirectement certaines des formes villageoises de mobilisation de ressources financières, la commune elle-même tente d'utiliser certaines de ces procédures. Ainsi, dans l'impossibilité de faire face à certaines dépenses, la commune a recours à des cotisations extraordinaires, à l'instar de ce qui se fait dans les villages. Il s'agit de taxes exceptionnelles dont l'intitulé « cotisations » dédramatise la portée fiscale pour les acteurs. Par exemple, afin de mobiliser la contrepartie communale pour l'installation d'une radio communautaire offerte à la commune par le PNUD, il a été proposé de demander aux populations de verser une cotisation de 25 FCFA par habitant.

Cette méthode de cotisations continuera à persister, notamment dans les arrondissements et les villages qui, en vertu de la loi sur la décentralisation, ne peuvent ni créer ni percevoir de taxes autonomes. Par contre, la cotisation, bien que permettant de mobiliser parfois plus de ressources que les taxes, n'est pas illégale. Elle va donc rester une des modalités de mobilisation de ressources financières pour le développement local. Le conseil communal adopte une attitude de stricte neutralité vis-à-vis de ces cotisations, considérant qu'il s'agit « *d'une cuisine interne et nous ne voulons pas savoir ce qui s'y passe. La commune ne s'en mêle pas* ». C'est également vrai pour les systèmes informels de taxation entre autochtones et migrants. Jusqu'à aujourd'hui, il n'est prévu aucune perception de taxe en la matière par la commune. Ce sont surtout les acteurs de la politique locale qui parlent ouvertement d'une éventuelle taxation supplémentaire des migrants.

*« Peut-être, à la longue, les responsables administratifs de la commune vont trouver une idée sur les taxes sur les exploitations de nos ressources naturelles restantes, par exemple : l'exploitation de nos terres par les étrangers peuls et surtout les étrangers de l'Atacora, qui viennent sous forme des manœuvres et après ils s'accaparent de la terre sans difficulté » (Autorité politique au niveau de l'arrondissement).*

L'introduction d'un tel système communal de taxation sur les groupes qui ne possèdent pas de terres pourrait avoir pour conséquence une « double taxation », d'une part par le maintien des obligations des migrants vis-à-vis de leurs tuteurs, voire vis-à-vis des autorités villageoises et d'autre part par une nouvelle obligation fiscale communale. En ce qui concerne la production agricole, un système de taxation sur les ressources naturelles, défini en fonction du « degré d'autochtonie » des acteurs villageois pourrait se développer (figure 2.4).

Il est nécessaire de préciser ici que cette politique de taxation trop forte sur les étrangers est aussi un effet des projets de développement qui instituent souvent des tarifs différentiels pour la participation à leurs projets selon la catégorie : riverain, béninois non-riverain, étranger établi dans le milieu.

**Figure 2.4 : Taxation future possible des activités agricoles des différents acteurs**

Le caractère informel de l'institution et de la perception de certaines taxes tend aussi à influencer le conseil communal dans ses décisions sur les questions fiscales. C'est ainsi que le conseil communal, en sa session des 16-18 juillet 2003, a instauré deux nouvelles taxes : la taxe sur les produits prohibés (carburants provenant, frauduleusement, du Nigeria) et la taxe sur les véhicules en transit vers le Nigeria (sorte de récupération de ce qui se faisait déjà à Bétérou). Ces deux taxes ont été déclarées non-conformes aux lois en vigueur par le préfet du Borgou. L'introduction de toute nouvelle taxe dans les communes implique que l'Assemblée nationale vote une loi spécifique à cet effet. Ainsi, les politiciens qui ont profité des taxes informelles au niveau communal essaient maintenant de formaliser ces pratiques.

Il est inutile de spéculer sur les futures priorités de la politique communale étant donné que les communes seront financées par l'Etat pendant les trois ans de période transitoire. Cependant, la discussion concernant la répartition générale des recettes locales entre les nouvelles instances et les bénéficiaires actuels permet déjà de se rendre compte que les possibilités d'un financement endogène restent limitées. Le projet d'Appui au développement des communes et des initiatives locales (ADECOI), financé à 80 % par le PNUD, a prévu un budget d'investissement de 100 millions de FCFA pour l'année 2004 pour la commune de Tchaourou, soit 15 % à la charge de la commune et 5 % à la charge de l'Etat. Mais l'affectation de ce fonds dépendra du plan de développement en cours d'élaboration<sup>13</sup>. La redistribution des recettes communales pour investir

<sup>13</sup> Actuellement, le travail du programme ADECOI qui appui l'élaboration du Plan de développement communal (PDC) de Tchaourou en est à la phase de l'étude diagnostique. Trois autres étapes doivent suivre (discussion sur les données collectées par arrondissement, définition des choix stratégiques de développement de la commune et élaboration du plan triennal de développement communal).

dans les arrondissements dépend des priorités de la planification communale décidées au conseil communal. Actuellement, il n'est pas possible de préciser la répartition réelle des dépenses d'investissements.

## 2.9 Conclusion

Au-delà de la question du financement du développement local, l'étude du fonctionnement des arènes politiques locales, des formes de taxes formelles et informelles ainsi que des modalités de recouvrement des taxes locales soulève le problème du financement de la politique à l'échelle locale en milieu rural. La conquête et la conservation des positions de notables locaux sont fondées sur deux paramètres : la légitimité politique de source traditionnelle ou électorale et la légitimité de redistribution en fonction du capital économique des membres de l'élite locale. C'est dans la recherche des moyens pour remplir cette deuxième exigence de redistribution que différentes formes de taxes informelles sont « instituées », perçues et appropriées, soit de façon privative comme c'est le plus souvent le cas, soit en partie de façon communautaire au nom d'un village donné. Cette quête de ressources est d'autant plus intense que la décentralisation actuelle introduit dans le milieu le principe électif, qui est aussi catalyseur de dépenses, de la même manière que les autres compétitions locales autour des positions de notables traditionnelles.

La décentralisation accroît ainsi le nombre de « notables » qui ont besoin de ressources financières pour conquérir et maintenir leur rang. Dès lors, il est possible que l'accroissement du nombre de notables dans les arrondissements et villages de la commune de Tchaourou ainsi que le fait que l'essentiel des ressources pour financer le développement et la politique locale provient des revenus indirects ou directs perçus sur l'utilisation des ressources naturelles, induisent des formes d'utilisation encore plus mercantiles et intensives des ressources naturelles malgré la présence de projets de protection de ces ressources.

L'élaboration du plan de développement communal pourrait être profondément subvertie par la proposition d'aide du PNUD à travers le programme ADECOI. En effet, le plan risque être articulé non pas en fonction de ce que la commune peut réellement mobiliser mais sur ce qui est attendu de l'extérieur. Des confrontations pourraient alors apparaître entre arrondissements et, à l'intérieur des arrondissements, entre villages, pour profiter de cette manne. La contribution de 15 % prévue comme participation de la commune à ce programme d'investissements procède des mêmes logiques que celles des projets participatifs déjà connus dans le milieu. La capacité de mobilisation de cette contrepartie par arrondissement et par village pourrait être probablement un critère majeur pour l'accès des diverses localités à cette rente étant donné qu'il appartient aux populations bénéficiaires de ces investissements d'assumer cette contrepartie. Ainsi, les localités capables de mobiliser davantage de ressources à partir de l'utilisation des ressources naturelles pourraient-elles être privilégiées pour élaborer ce plan directeur.

Un autre paramètre susceptible d'influencer l'élaboration de ce plan de développement communal est la densité et l'influence des cadres ressortissants de chaque localité représentés dans l'élite locale ou à l'échelle nationale. A ce niveau, une confrontation réelle pourrait apparaître entre deux arrondissements majeurs : celui de Bétérou, du fait des cadres ressortissants de Wari Maro, et celui de Tchaourou, chef-lieu de la commune.

Il n'y a pas de développement communal sans « projet de territoire », en tant que vision globale des complémentarités, aussi bien structurelles que sectorielles, entre les potentiels de développement de chacune des catégories d'acteurs et de localités (y compris des communes voisines dans une logique d'intercommunalité<sup>14</sup>) sans considération politicienne. Dans un contexte multiculturel, où les rapports socio-politiques sont articulés autour d'une fracture entre autochtone et étranger, qui détermine en grande partie les modalités de ponction et d'affectation des ressources, la construction de ce « projet de territoire » reste très problématique. Une école, un centre de santé, un marché, etc. sont autant de signes de centralisme local, dont la possession permet à terme à un hameau ou à un village de s'affranchir de l'autorité d'un autre village.

En raison de la forte politisation des arènes locales étudiées, il existe probablement une corrélation entre, d'une part la configuration des rapports de forces politiques par arrondissement en fonction du degré d'influence des partis politiques dans les arènes locales, et d'autre part les modes d'affectation des investissements à prévoir dans le plan de développement communal.

Au Bénin, le processus de décentralisation ne peut réussir que si la planification communale reflète les intérêts des divers acteurs locaux et nationaux. Les principaux problèmes sont la conciliation de ces intérêts dans le cadre de la politique du développement communal et le financement de cette politique. Les goulots d'étranglement qui pourraient apparaître dans les finances communales ne peuvent s'expliquer par la seule rareté des moyens financiers disponibles ou imaginables, mais plutôt par les problèmes de répartition et de mobilisation de ces ressources financières.

Le problème de la coopération se manifeste non seulement dans la confrontation entre les acteurs des anciennes et nouvelles instances de pouvoir mais aussi dans la composition des comités transitoires de recouvrement des taxes. Pour la collecte des taxes, les instances décentralisées sont donc obligées de coopérer avec, soit des agents de l'Etat, soit des notables locaux, soit des organisations locales, en fonction de la taxe concernée. Cette coopération est toutefois potentiellement conflictuelle, parce que les nouvelles instances décentralisées veulent maintenant contrôler ceux qui profitaient précédemment de ces

<sup>14</sup> Sur l'intercommunalité dans le contexte béninois, cf. Coopération Suisse/LARES 2001. Dans cette étude commanditée avant la décentralisation, des possibilités de politiques de développement sur une base inter-communale avaient été envisagées. Dans ce cadre, les communes de Tchaourou et de Parakou devraient pouvoir en élaborer une au moment opportun.

revenus. Evidemment, ces acteurs ne sont pas disposés à abandonner complètement ces revenus comme, par exemple, la taxe sur l'exploitation du bois. Il n'a pas encore été trouvé de clé de répartition de ces ressources financières, or c'est une question récurrente dans le milieu. Un autre problème majeur est l'accès aux ressources financières informelles qui sont aujourd'hui prélevées illégalement et qui ne pourront être officiellement intégrées dans le budget communal. Cela ne concerne pas seulement les taxes illégales, telles que celles sur la contrebande des voitures et d'autres biens, dont le préfet a bloqué l'officialisation, mais aussi les taxes qui sont prélevées légitimement à l'échelle locale, telles que celles qui concernent les migrants et les Peuls. Une législation fiscale nationale relative à l'utilisation des terres est un sujet aussi délicat que celui d'une ré-institution de la taxe civique ou d'une éventuelle taxation sur le foncier en fonction du «degré d'autochtonie» des habitants.

Si de tels modèles fiscaux sur le foncier étaient mis en place, leur imposition serait difficile car, comme précédemment indiqué, toute taxation directe est perçue par la population comme une taxation arbitraire et sans contrepartie. Ceci est surtout vrai pour les groupes qui ne sont pas propriétaires fonciers, comme la plupart des Peuls éleveurs et des migrants agricoles.

Par ailleurs, l'engagement des populations pour payer des impôts et taxes formalisés et budgétisés pourrait s'accroître si, en retour, les arrondissements et villages pouvaient bénéficier de flux financiers visibles sous forme d'infrastructures sociales et communautaires ou sous forme de services sociaux améliorés. Or, cela n'est possible que si les intérêts particuliers des villages et des arrondissements sont respectés dans la planification du développement communal.

Les conditions juridiques de la planification communale pourraient aussi aider à modifier ces intérêts particuliers si elles tenaient compte en priorité des besoins des populations. Ainsi, il est prévu que les activités des différents bailleurs de fonds soient coordonnées par la commune, ce qui n'était pas le cas auparavant. Au contraire, des infrastructures de valeur douteuse étaient très souvent construites comme déjà indiqué. Le sociologue Neubert (1997) appelle cette pratique de l'offre et de la demande de projets de développement quasiment inutiles «le modèle de la poubelle».

Dans le domaine de la gestion des ressources naturelles, il existe donc une grande confusion entre les normes (modes d'accès et d'exploitation entre coutume et législation étatique) et les attributions des multiples instances impliquées. Comment harmoniser droits coutumiers, règles de gestion induites par des projets, rôle des services étatiques et politiques fiscales locales sur les ressources naturelles ? C'est une question à laquelle les divers acteurs devront chercher, en concertation, des réponses.

### 3 Rôle des ressources naturelles pour financer la décentralisation rurale : Comment en assurer la durabilité ?

*Bala Wenceslas Sanou*

#### 3.1 Introduction

Dans les pays sahéliens tels que le Burkina Faso, les activités socio-économiques sont tributaires des ressources naturelles renouvelables qui constituent les principaux supports de production, en particulier pour le milieu rural agricole (au sens large du terme). Le monde rural n'a que ses ressources naturelles et ne s'identifie que par sa terre dont il tire tout : sa localisation, sa production, sa survie, son identité (Soumaré, 1997).

Ces ressources sont fortement compromises par des pratiques et des modes d'exploitation dont le rythme croissant dépasse leur capacité de reconstitution naturelle. A terme, le potentiel productif est menacé, or la viabilité économique du milieu rural et des collectivités rurales en dépend. La gestion durable de ce potentiel productif constitue donc un enjeu majeur. C'est une des raisons avancées pour justifier les politiques actuelles qui visent à responsabiliser les populations locales et qui ont été adoptées suite à l'échec des politiques de gestion centralisée au niveau de l'Etat.

La décentralisation entreprise au Burkina Faso à partir de 1991 (après plusieurs tentatives inachevées) s'inscrit dans cette perspective de responsabilisation des acteurs à la base, des collectivités locales rurales *viables*. La viabilité des communes rurales dépend grandement de leur capacité d'autofinancement qui reste liée aux activités rurales. Il est donc important d'examiner le rôle des ressources naturelles, support de l'économie rurale, dans la mobilisation de ressources pour le financement des communes.

L'intérêt du sujet tient au fait que :

- La viabilité des collectivités locales liée à la capacité de mobilisation de fonds propres est une des préoccupations actuelles au Burkina Faso pour favoriser l'extension de la décentralisation au milieu rural. Dans ce cadre, une question pendante concerne la recherche d'une fiscalité locale appropriée dont le principe du transfert devrait être concomitant avec celui des compétences dévolues aux collectivités locales;
- La valorisation des ressources naturelles peut offrir des sources alternatives de diversification des recettes des collectivités et des revenus des communautés rurales par des aménagements économiquement rentables. Cela prémunirait les communes rurales des options de « lotissements rapides » qui sont une pratique courante dans les communes urbaines.

La recherche porte sur les conditions de l'exploitation et de l'aménagement des ressources naturelles pour financer la décentralisation en milieu rural, leur rôle et comment en assurer la durabilité. Etant donné que la décentralisation n'est pas encore effective en milieu rural, l'analyse porte sur les recettes mobilisables à partir de l'exploitation des ressources hydro-agricoles (petits périmètres aménagés) et forestières (marché du bois de chauffe) dans une commune urbaine qui comporte des réalités rurales, la commune de Dano, dans le sud-ouest du Burkina Faso (voir encadré 3.1).

#### Encadré 3.1. Aperçu de la commune de Dano

Dano est le chef lieu de la province du Ioba. Situé dans le sud-ouest du Burkina Faso à la frontière du Ghana, à 150 km de Bobo-Dioulasso et 280 km de Ouagadougou, Dano fait partie des zones les plus arrosées du Burkina Faso et a des ressources naturelles relativement importantes : sols riches, ressources forestières et fauniques encore importantes et relativement variées. En 2000, la population de la commune était estimée à environ 13 500 habitants. La taille moyenne des ménages était de 5,9 personnes pour un total de 2 290 ménages. Près d'un ménage sur cinq était dirigé par une femme et 90 % des actifs tiraient leur existence et leur subsistance de l'agriculture, de l'élevage et des activités forestières. Erigé en commune en 1996, Dano fait partie des 49 communes urbaines actuelles du Burkina Faso. Elle est dirigée depuis les élections municipales de septembre 2000 par un maire et un conseil municipal de 22 membres. L'espace urbain d'environ 780 ha comprend une partie lotie sur 560 ha qui concentre 51 % de la population.

Source : SAGEDecom, 2001

La présentation des résultats de cette recherche comprend quatre parties. La première décrit le cadre général de la décentralisation et fournit des informations sur les dispositions légales adoptées pour permettre la mobilisation de ressources financières au profit des communes. Partant de ce cadre juridique, la deuxième partie présente le plan de développement de la commune de Dano qui permet d'analyser la mobilisation de ressources pour l'investissement communal (capacité d'investissement communal et apport des ressources naturelles dans les recettes locales). Dans la troisième partie, l'analyse des alternatives de mobilisation de recettes communales à partir de l'exploitation des ressources naturelles aborde l'accès des différents groupes sociaux aux ressources naturelles, ainsi que les recettes issues de l'exploitation de ces ressources (terres de bas-fonds aménagés, ressources forestières). Elle ouvre la réflexion sur les recettes que les communes pourraient tirer de l'exploitation des ressources naturelles, perspectives qui sont traitées dans la quatrième partie.

### 3.2 Cadre juridique de la décentralisation pour la mobilisation de ressources financières

#### LE TRANSFERT DES COMPÉTENCES ET DES RESSOURCES

Selon les Textes d'orientation de la décentralisation (TOD) et, plus précisément, de la loi de programmation<sup>15</sup>, il était prévu d'étendre la décentralisation en

<sup>15</sup> Articles 5 à 7, loi 043/98/AN.

milieu rural à partir de l'année 2003. Selon cette loi, en 2003, « les compétences à transférer aux provinces et aux communes ...ainsi que le transfert concomitant des ressources nécessaires à leur mise en œuvre, seront effectives... ». Des préalables ont alors été définis quant à l'identification de mesures appropriées permettant le transfert effectif des compétences et des ressources ainsi que l'évaluation de l'ensemble des ressources (financières, matérielles et humaines) nécessaires à ce transfert. Ils visaient à faciliter l'extension de la décentralisation en milieu rural et l'organisation d'élections dans les communes rurales à partir de 2003.

Les échéances prévues et le contenu même des textes d'orientation ont été modifiés par une nouvelle loi adoptée en août 2003 (après les modifications apportées en août 2001 pour introduire la région). Les TOD déterminent, entre autres, le cadre légal de la mobilisation des ressources pour les collectivités locales en lien avec leur champ de compétence. Il est donc important d'analyser les modifications apportées pour apprécier les effets induits sur la mobilisation des ressources locales pour le financement des communes.

Le changement majeur apporté par la loi modificative d'août 2003 concerne la suppression de la province<sup>16</sup> comme collectivité locale, réduisant les collectivités locales à deux types (contre trois précédemment) : la région et la commune (urbaine et rurale). Dans ce cadre, la nouvelle loi transfère les compétences (et le patrimoine) de la province à la région et lui rajoute des compétences concernant entre autres la participation à la gestion des ressources naturelles et à l'élaboration du schéma régional d'aménagement du territoire. Cette compétence faisait déjà partie du champ de compétences de la province. Le fait de le réaffirmer traduit une certaine vision de renforcement des prérogatives de la région en matière d'aménagement du territoire, de gestion des ressources et d'orientation du développement.

Les échéances de mise en œuvre sont alors modifiées, les années 2005 et 2011 étant les nouveaux termes pour le transfert des compétences et des ressources et pour l'organisation des élections tant au niveau des communes rurales que des régions. Les compétences de la commune n'ont pas été modifiées par cette nouvelle loi. La commune concourt donc toujours avec l'Etat et la région à « l'administration et l'aménagement du territoire,... à la mise en valeur des ressources naturelles et à l'amélioration du cadre de vie »<sup>17</sup>. Par ailleurs, les TOD continuent à reconnaître aux collectivités locales, dont la commune, la possibilité « d'entreprendre toute action en vue de promouvoir le développement économique, ... et participer à l'aménagement du territoire »<sup>18</sup>.

Les compétences dévolues à la commune en matière de gestion des ressources naturelles demeurent : participation à la protection des ressources en eaux de

<sup>16</sup> La province reste circonscription administrative (avec la région, le département et le village).

<sup>17</sup> Cette disposition ne change pas avec la nouvelle loi modificative. Article 57, loi 041/98.

<sup>18</sup> Article 34, loi 041/98.

surface et souterraines et des ressources halieutiques, opérations de création d'espaces verts et de forêts, délivrance préalable d'autorisation de coupe à l'intérieur du périmètre communal, élaboration de plans d'action communaux pour la protection de l'environnement et de plans locaux de développement. De fait, la récente modification des lois d'orientation de la décentralisation n'affecte pas fondamentalement les compétences des communes, ni le cadre légal défini pour la mobilisation des ressources financières à leur profit.

#### IDENTIFICATION DES SOURCES DES RECETTES TIRÉES DES RESSOURCES NATURELLES

Le cadre légal pour la mobilisation des ressources financières au profit des collectivités locales, dont les communes rurales, est défini par les TOD, le régime de la fiscalité intérieure du Burkina et certaines dispositions de la Réorganisation agraire et foncière (RAF), la loi d'orientation sur le pastoralisme et le code forestier. Le patrimoine foncier constitue la ressource fondamentale dont la mise en valeur permet de mobiliser des ressources financières. Ce patrimoine dont la pleine propriété revient à l'Etat « ...est composé de toutes les terres et des biens immeubles ... situés dans les limites du territoire national et de ceux acquis par l'Etat et les autres collectivités publiques à l'étranger »<sup>19</sup>. L'Etat peut en céder des parties, à titre de propriété privée, à des personnes physiques ou morales dans les conditions fixées par la RAF<sup>20</sup>.

L'occupation et l'exploitation des terres du Domaine foncier national (DFN), surtout de celles qui sont aménagées, donnent lieu au paiement de taxes, impôts et/ou redevances. Les titres d'occupation et de jouissance du DFN sont délivrés à titre onéreux (ou exceptionnellement gratuit pour les terres non-aménagées utilisées à but domestique)<sup>21</sup>. Outre les recettes mobilisables sur le foncier, l'utilisation d'autres ressources naturelles peut aussi permettre de constituer des recettes. Ainsi, « ...les prélèvements d'eau soumis à déclaration ou à autorisation donnent lieu au paiement de droits et taxes ». Ces droits et taxes sont perçus pour tout prélèvement des eaux domaniales à usage non-domestique<sup>22</sup>. L'occupation et l'exploitation des ressources forestières, fauniques et halieutiques peuvent donner lieu à paiement<sup>23</sup>. Cette disposition vaut également pour les terres hydro-agricoles aménagées, ainsi que pour les pistes à bétail<sup>24</sup>.

Ainsi, des taxes ou redevances peuvent être levées sur l'utilisation des ressources naturelles et foncières, surtout de celles qui ont fait l'objet d'aménagements. Cela peut permettre de mobiliser des recettes pour les collectivités dans la mesure où l'Etat peut leur céder un droit de propriété sur certaines parties de son patrimoine. Cette cession demeure donc un préalable pour que les ressources concernées fassent partie du domaine propre de la collectivité.

<sup>19</sup> Article 03, loi 014/96/96/ADP de la RAF.

<sup>20</sup> Article 05, loi 014/96/96/ADP.

<sup>21</sup> Article 50 (loi 014/96/96/ADP.

<sup>22</sup> Article 79, loi 014/96/96/ADP.

<sup>23</sup> Articles 85, 90 et 97, loi 014/96/96/ADP.

<sup>24</sup> Articles 194 et 201, Décret 97-054/PRES/PM/MEF, portant application de la RAF.

En lien avec la RAF, la loi d'orientation du pastoralisme (adoptée en 2002) dispose que « ...les collectivités territoriales peuvent créer des espaces pastoraux d'aménagement spécial dans leurs limites territoriales » et, pour les espaces pastoraux d'aménagement spécial existants, « l'Etat peut en céder la propriété aux collectivités territorialement compétentes... » ou leur en confier la gestion par convention<sup>25</sup>. L'utilisation des espaces pastoraux donne lieu au paiement d'une redevance fixée selon les cas par délibération du conseil de la collectivité territoriale ou de l'organisation des producteurs concernés<sup>26</sup>. Certaines dispositions de cette loi offrent également la possibilité aux collectivités de fixer et de disposer des redevances concernant l'utilisation des ressources et espaces pastoraux qui leur appartiennent ou qu'elles gèrent.

L'application du code forestier permettra donc aux collectivités de mobiliser des ressources financières à partir de l'exploitation des ressources forestières, fauniques et halieutiques situées sur leur domaine. Aux termes du code forestier, « le domaine forestier des collectivités territoriales décentralisées est composé de l'ensemble des forêts situées sur le territoire national, à l'exclusion de celles qui appartiennent à des personnes privées et de celles qui font l'objet d'un classement au nom de l'Etat. La gestion des forêts des collectivités territoriales décentralisées est assurée par ces dernières à travers des structures de gestion fondées sur le partenariat... »<sup>27</sup>. En dehors des droits d'usage traditionnels, « toute exploitation forestière à des fins commerciales ou industrielles donne lieu à paiement de taxes et de redevances »<sup>28</sup>. Il s'agit en l'occurrence des permis de coupe, de stockage et de circulation.

Sont également définies les compétences des collectivités locales en matière de gestion des ressources fauniques des zones villageoises d'intérêt cynégétique pour lesquelles « les redevances et taxes collectées, ... sont réparties entre les budgets locaux et les organisations de gestion de la faune »<sup>29</sup>. L'exploitation des ressources fauniques et halieutiques donne droit au paiement de taxes et de redevances (permis de chasse, de capture, etc.).

#### SOURCES DES RECETTES DES COLLECTIVITÉS LOCALES ET COMMUNALES DÉFINIES PAR LES TOD<sup>30</sup>

Il ressort que « les ressources nécessaires aux collectivités locales pour l'exercice de leurs compétences leur sont dévolues soit par transfert de fiscalité, soit par dotation ou par les deux à la fois... »<sup>31</sup>. Plus loin, il est mentionné que « les recettes des collectivités locales proviennent du produit des recettes fiscales, de l'exploitation du domaine et des services locaux, des

<sup>25</sup> Articles 17 et 18, loi 034-2002/AN.

<sup>26</sup> Article 21, loi 034-2002/AN.

<sup>27</sup> Articles 22 et 40, loi 006/97/ADP.

<sup>28</sup> articles 60, loi 006/97/ADP.

<sup>29</sup> Article 102, loi 006/97/ADP.

<sup>30</sup> Loi 041/98/AN du 6 août 1998, chapitre II : des moyens financiers des collectivités locales, articles 92 à 105.

<sup>31</sup> Article 62, loi 041/AN.

subventions, des ristournes accordées par l'Etat ou d'autres collectivités publiques sur le montant des impôts et taxes recouvrés à leur profit, des recettes temporaires ou accidentelles et de la répartition annuelle des fonds de dotation des collectivités locales »<sup>32</sup>.

Les ressources financières de la commune sont spécifiées dans les TOD<sup>33</sup>. Elles comprennent :

- les recettes des impôts et taxes perçues sur le territoire de la commune ;
- les recettes d'exploitation des services communaux ;
- les recettes du domaine communal ;
- les revenus divers ;
- la part communale de la dotation globale de fonctionnement prévue par la loi de finances.

Ces dispositions des TOD sont à mettre en relation avec certaines dispositions de la loi 020/ADP<sup>34</sup> portant institution d'une taxe pour l'occupation et la jouissance des terres du domaine foncier national appartenant à l'Etat.

#### SOURCES DES RECETTES COMMUNALES SELON LE RÉGIME DE LA FISCALITÉ INTÉRIEURE

L'article 19 de loi 020/ADP fixe la répartition des taxes de jouissance entre l'Etat et les collectivités locales. Cette loi est en relation avec des dispositions de la RAF et du code forestier.

Il ressort que :

- i pour des terres aménagées dans le cadre du budget de l'Etat,
  - situées dans les limites communales : le budget de la commune bénéficie de 30 % des taxes de jouissance ;
  - situées hors des limites communales : le budget communal ne reçoit rien ;
- ii pour des terres aménagées grâce à une autre source de financement (hors le budget de l'Etat), la répartition est faite conformément aux dispositions d'un arrêté interministériel,
- iii pour les terres non- aménagées,
  - situées dans les limites communales : le budget de la commune bénéficie de 25 % des taxes de jouissance ;
  - situées hors des limites communales : le budget communal ne reçoit rien.

De façon spécifique, le régime de la fiscalité intérieure fixe les taxes municipales suivantes :

- taxe sur les chiens : 500 FCFA ;
- taxe de voirie : montant variable ;

<sup>32</sup> Article 99, loi 041/AN.

<sup>33</sup> Loi 042/98/AN du 6 août 1998, Titre III : des finances des collectivités locales ; section 3 : des ressources financières des collectivités locales. Voir précisément les articles 179 et 180 de la loi 042/98/AN.

<sup>34</sup> Recueil de textes relatifs à la fiscalité intérieure / MEF, DGI, octobre 1996.

- taxe sur les spectacles : montant variable (par exemple 15 % du montant brut des recettes ;
- taxe de balayage : montant variable (décidé, entre autres, par le maire en application d'une délibération du conseil communal) ;
- les centimes additionnels : montant maximum de 15 FCFA, dans les limites des communes, de l'impôt forfaitaire sur le revenu susceptible d'être perçu.

#### NOMENCLATURE DU BUDGET COMMUNAL

La nomenclature du budget des communes (définie par la loi de finances) correspond à la synthèse du cadre légal actuel de mobilisation des ressources communales. Certains chapitres offrent des possibilités de mobilisation de ressources à partir de l'exploitation des ressources naturelles ; il s'agit des recettes de fonctionnement liées aux produits domaniaux, aux produits financiers, aux produits divers, aux impôts et taxes directes ou indirectes (tableau 3.1).

**Tableau 3.1 : Eléments de la nomenclature budgétaire des communes**

Chapitre	Recettes de fonctionnement	Chapitre	Dépenses de fonctionnement
70	Produits de l'exploitation	60	Denrées et fournitures
71	Produits domaniaux	61	Allocations – subventions
72	Produits financiers	62	Impôts et taxes
73	Recouvrements et participation	63	Travaux et services extérieurs
74	Produits divers	64	Participations et contingentements
75	Impôts, taxes et contributions directs	65	Frais de personnel
76	Impôts et taxes indirects	66	Gestion générale et transport
77	Travaux d'équipement en régie	67	Frais financiers
79	Produits exceptionnels	68	Dotations aux amortissements
82	Résultats antérieurs	69	Charges exceptionnelles
		82	Résultats antérieurs
		83	Excédents ordinaires capitalisés

Source : Extrait de la gestion 2002, DFL - DGD/MATD

#### ANALYSE DES SOURCES DE RECETTES COMMUNALES

Les ressources mobilisables au profit des collectivités locales ressortent des dispositions du cadre légal (ci-dessus). Ces dispositions ne renseignent pas directement sur le niveau des revenus escomptés mais elles donnent des références sur les possibilités de mobilisation des recettes locales, à partir de l'exploitation des ressources naturelles et foncières. Des ressources naturelles qui font partie du patrimoine communal constituent des sources potentielles de recettes locales au titre des produits domaniaux. C'est le cas du domaine foncier propre de la commune ainsi que des ressources issues d'une forêt communale. Dans la pratique, le non-transfert de compétences et la méconnaissance des opportunités offertes par les textes législatifs et réglementaires ont pour conséquence que très peu des recettes locales actuelles proviennent de l'exploitation des ressources naturelles qui restent encore légalement et fiscalement une source de recettes pour le budget de l'Etat.

Dans la loi de finances 2002<sup>35</sup> par exemple, l'exploitation et la vente du bois de chauffe et/ou d'œuvre sont imposées au bénéfice de l'Etat, au titre de la Contribution du secteur informel (CSI). L'application de cet impôt d'Etat dans une commune comme Dano permettrait de mobiliser potentiellement 20 000 FCFA pour chaque commerçant détaillant de bois de chauffe et 135 000 FCFA pour chaque commerçant grossiste en bois de chauffe. Le transfert de cet impôt représenterait un potentiel de recettes communales de près de 1 550 000 de FCFA pour seulement dix détaillants et dix grossistes de bois de chauffe. En plus, il faudrait prendre en compte d'autres recettes générées par les taxes et permis de coupes, de circulation et de stockage. Dans la perspective de l'organisation d'un marché du bois (traité plus loin), une investigation auprès du service provincial de l'environnement et du cadre de vie, d'un groupement des exploitants de bois de chauffe et d'une association féminine confirme l'existence d'opérateurs locaux dans la filière du bois de chauffe.

La condition requise pour la mobilisation de recettes locales à partir des ressources naturelles demeure le transfert effectif de compétences et de fiscalité. Cette question de transfert de fiscalité est perçue comme difficilement applicable puisque cela entraînerait une perte de recettes pour le budget de l'Etat. Il conviendrait cependant de relativiser cette perte étant donné l'allègement (à terme), pour le budget de l'Etat, des charges liées à la gestion des ressources naturelles que les communes devraient assumer. De plus, la gestion des ressources naturelles étant une compétence partagée, le transfert<sup>36</sup> de fiscalité accorderait des droits fiscaux partiels, et non exclusifs, aux collectivités.

### 3.3 Financement du développement communal

La recherche des apports possibles des ressources naturelles au financement des communes nécessite l'analyse des communes actuelles, telle que celle de Dano qui présente des réalités rurales. L'analyse du financement du développement communal est basée sur l'examen du plan de développement et du budget de la commune afin de clarifier la place des ressources naturelles dans la mobilisation de recettes locales.

#### PLAN DE DÉVELOPPEMENT COMMUNAL

Le plan de développement est perçu comme un outil permettant de mobiliser de façon cohérente des financements en vue de réaliser, entre autres, des investissements pertinents. La commune de Dano dispose d'un plan communal 2001-2005 (adopté avec des réserves en voie d'être levées, voir tableau 3.2). Son élaboration est fondée sur les résultats d'une monographie communale réalisée en juillet 2000 et d'une étude sur l'assiette fiscale réalisée en 2001. Le conseil

<sup>35</sup> Loi n° 037-2001/AN portant loi de finances pour l'exécution du budget de l'Etat - Gestion 2002 /MEF (pp. 21 et 22).

<sup>36</sup> Il ne s'agit pas de chercher à dépouiller, dessaisir l'Etat du patrimoine foncier ou des ressources naturelles, mais de l'amener à une application effective de la Constitution qui stipule que les ressources naturelles appartiennent au peuple.

municipal s'est adjoint une vingtaine de personnes-ressources pour le suivi de l'élaboration de ce plan. Les personnes impliquées représentaient les populations des sept secteurs communaux, du privé, de la société civile, des milieux coutumiers et religieux.

**Tableau 3.2 : Cadre logique plan communal Dano**

Objectif global ou stratégique	Objectifs spécifiques ou opérationnels	Projets/action	Sources de financement	Coûts (millions FCFA)	
Lutter contre la pauvreté dans la commune de Dano	1) Promouvoir les activités génératrices de revenus pour la commune et la population	Marché	FICOM	50 - 1ère phase	
		Gare routière (en 2 phases)	FICOM	60	
		Abattoir	FICOM	50	
		Fourrière	Commune	1	
		30 boutiques le long des rues	Commune et privé	18	
		Barrages pour les cultures de contre saison et la pêche	Fondation Dreyer	400	
		<i>Boulangerie*</i>	<i>Privé</i>	<i>55,245</i>	
		<i>Cyber café</i>	<i>Privé</i>	<i>PM</i>	
		<i>Construction d'un hôtel</i>	<i>Privé</i>	<i>PM</i>	
		<i>Construction d'une école à 6 classes dans le secteur 4</i>	<i>Commune et partenaires</i>	<i>20</i>	
	2) Améliorer et renforcer les infrastructures et équipements sociaux	<i>Construction d'une école (par privé)</i>	<i>Privé</i>	<i>PM</i>	
		<i>Construction centre de formation agricole</i>	<i>Fondation Dreyer</i>	<i>600</i>	
		<i>Centre de formation pour veuves et orphelins</i>	<i>Fondation Dreyer</i>		
		<i>Construction d'un CEG</i>	<i>Privé</i>	<i>PM</i>	
		<i>Construction d'un dépôt d'ordure</i>	<i>Fondation Dreyer</i>	<i>PM</i>	
		<i>Nettoyage du marché et artères de la ville</i>	<i>Commune</i>	<i>4,272</i>	
		<i>Centre formation de jeunes filles</i>	<i>UNICEF</i>	<i>PM</i>	
		<i>Toilettes publiques dans 4 secteurs</i>	<i>Commune</i>	<i>4</i>	
	3) Amélioration de la gestion économique et financière de la commune	Lotissement		Commune	30

\* Sont inscrits en italiques les amendements inscrits par le conseil municipal (réserves intégrées dans le cadre logique provisoire).

Source : Extrait du rapport définitif du plan communal de Dano 2001-2005, p. 25)

Le plan a été élaboré à partir d'un diagnostic communal qui a établi les potentialités et les contraintes majeures. Par rapport aux ressources naturelles, ce diagnostic a mis en avant les potentialités en bas-fonds et terres fertiles, en ressources ligneuses et halieutiques et a dégagé des perspectives en matière d'aménagement de bas-fonds pour développer la culture maraîchère au profit des femmes et des jeunes. Le diagnostic a abouti à la détermination de trois axes principaux pour ce plan, à savoir :

- le renforcement de la base économique par la promotion d'activités génératrices de revenus ;
- l'amélioration des conditions de vie des populations par le renforcement des infrastructures et des équipements sociaux ;
- l'amélioration de la gestion économique et financière de la commune par une participation de tous les citoyens à l'œuvre de construction communale.

Des objectifs spécifiques ont été définis en fonction des axes d'intervention du plan en termes de promotion d'activités génératrices de revenus, d'amélioration et de renforcement des équipements et des infrastructures sociales et en termes d'amélioration de la gestion économique et financière de la commune, de manière participative. Le cadre logique (ci-après) résume le contenu du plan de développement de la commune de Dano. Il est complété par un tableau de programmation du financement des actions retenues.

Mais quelle est la portée réelle du plan communal du point de vue du maire et d'un cadre de l'Agence de développement des collectivités (AGEDECOL) ? Pour eux, l'élaboration du premier plan communal de Dano est une expérience nouvelle, qui a surtout une valeur pédagogique. L'accompagnement d'une structure de prestation de services pour son élaboration technique n'a pas été à la hauteur des attentes, ce qui a retardé son adoption. Cet outil, qui est un guide du mandat du conseil municipal, est en voie d'achèvement. Il manque encore l'intégration des amendements et réserves formulés par le conseil municipal lors de son adoption. Ces amendements sont si importants qu'ils font douter de la qualité du document du prestataire. En effet, les amendements formulés introduisent dix autres projets, non mentionnés dans le rapport, élaborés par la structure de prestation. Au-delà de ces limites, le conseil communal en ouvrant le suivi de l'élaboration de ce plan à une commission ad hoc, s'inscrit dans une démarche qui vise à élargir le champ de consultation et d'implication des acteurs locaux.

#### CAPACITÉ DE FINANCEMENT DU DÉVELOPPEMENT COMMUNAL

Dans l'ensemble, il faut relever que le potentiel de ressources naturelles reste peu valorisé dans le cadre du plan communal de Dano. Lors des entretiens avec les autorités communales, seuls le projet de barrage et l'activité de pêche ont été mentionnés, et l'on ne perçoit pas de stratégie cohérente de valorisation des ressources naturelles.

Concernant la valorisation des ressources naturelles, il est prévu (après amendement du conseil) la réalisation d'un barrage de 400 millions de FCFA pour les cultures de contre-saison et la pêche. Est également envisagée la construction (par un partenaire privé, la Fondation Dreyer) d'un centre de formation et de recherche agricole. L'idée d'un marché du bois a été évoquée lors de la préparation du plan communal par le représentant du service de l'environnement mais n'a finalement pas été retenue. Ce projet continue d'être porté par un groupement d'exploitants de bois et une association féminine qui travaillent avec le service de l'environnement.

Le plan communal adopté est essentiellement orienté vers la réalisation d'infrastructures marchandes dans l'espace urbanisé (marché, gare routière, abattoir, boutiques). Cette orientation est probablement due à la vision de la commune de Dano, considérée plus comme une ville que comme un espace rural.

Une vingtaine de projets et d'actions sont inscrits dans le plan communal (cf. cadre logique) pour un coût estimatif<sup>37</sup> de plus de 1,3 milliards de FCFA. Des sources de financement (potentiels) ont été identifiées ; ce sont surtout le Fonds d'investissement communal (FICOM), une fondation, le secteur privé et la commune elle-même. Les investissements sur financements propres de la commune ne sont que de 39,272 millions FCFA. Un total de 205,47 millions de FCFA est à co-financer avec l'appui des partenaires financiers (FICOM, AMBF, AGEDECOL, GTZ, etc.). En estimant la contribution<sup>38</sup> de la commune à 10 % du montant des projets à co-financer, cela représente 20,547 millions de FCFA à mobiliser par la commune sur 5 ans<sup>39</sup> ; ce montant s'ajoute à celui prévu comme financement propre de la commune (39,272 millions), soit un total de 59,818 millions de FCFA que la commune devrait mobiliser sur ses fonds propres. Ce montant conduit à s'interroger sur la capacité de financement de ce plan.

#### CAPACITÉ D'INVESTISSEMENT COMMUNAL

L'analyse de la capacité de financement de la commune met en relation la mobilisation budgétaire actuelle et le coût du plan communal. Le coût du plan communal (2001-2005) est supérieur à 1,3 milliards de FCFA, avec un investissement propre attendu de la commune de 59,818 millions, soit presque 12 millions par an. Dans la pratique, le budget réalisé entre 1993 et 1999 est en moyenne de 10 millions de FCFA par an.

Le tableau d'évolution<sup>40</sup> du budget (voir tableau 3.3) montre que la réalisation des recettes est passée de 4,5 millions de FCFA en 1993 à 10,8 millions en 1999. Pour la même période (1993/1999), le cumul des prévisions d'investissements s'élève à 41 813 191 FCFA pour un budget cumulé de 128 249 673 FCFA, soit à peine 33 % des prévisions budgétaires sur les huit années analysées. Quand on considère le cumul des recettes réalisées (71 millions), cela correspond pratiquement au budget de fonctionnement prévu (77 millions). La question qui se pose alors est : combien la commune a-t-elle réellement investi au cours de ces 7 années, étant donné que les recettes réalisées couvrent à peine les coûts de fonctionnement budgétisés. L'information sur les dépenses réelles n'était pas

<sup>37</sup> Les coûts de certains projets n'ont pu être estimés, dont la construction d'un dépôt d'ordure, le centre de formation pour veuves, la construction d'un CEG.

<sup>38</sup> Le taux de 10 % équivaut à la contribution parfois demandée aux communes pour le cofinancement de leurs projets.

<sup>39</sup> Les projets inscrits dans le plan communal dont le financement est prévu entièrement par le privé (Fondation, ONG, ou opérateurs et par la commune avec des partenaires) ne sont pas pris en compte.

<sup>40</sup> Données de la perception de Dano.

disponible mais, dans la pratique, les dépenses de fonctionnement sont exécutées de façon prioritaire aux investissements.

**Tableau 3.3 : Evolution du budget de la commune de Dano de 1993 à 1999 (en FCFA)**

Année	Investissement	%	Fonctionnement	%	Budget total	Réalisation des recettes	Taux de Réalisation (%)
1993	2.464.592	42	3.377.538	58	5.842.130	4.519.318	77
1994	3.167.352	23	10.590.148	77	13.757.500	4.172.983	30
1995	8.851.386	43	11.848.619	57	20.700.000	18.380.000	89
1996	8.562.000	40	12.700.000	60	21.262.000	10.867.365	51
1997	13.406.878	53	11.662.899	47	25.069.777	10.721.489	43
1998	8.722.983	38	14.198.636	62	22.921.619	11.592.942	51
1999	5.200.000	28	13.496.647	72	18.696.647	10.842.546	58
<b>93-99</b>	<b>41.813.191</b>	<b>33</b>	<b>77.874.487</b>	<b>67</b>	<b>128.249.673</b>	<b>71.096.643</b>	<b>55</b>

Source : DGCL/MATS/Perception, Dano, 2000

#### QUELLE CAPACITÉ D'AUTOFINANCEMENT DU PLAN DE DÉVELOPPEMENT ?

L'évolution des écarts entre les recettes et les dépenses montre une situation positive seulement sur trois années (1993, 1995 et 1998). Sinon, en général, les dépenses excèdent les recettes. Le bilan cumulé des années 1993 à 1999 fait ressortir un écart déficitaire de moins 5 millions de FCFA (cf. tableau 3.4). La marge d'autofinancement qui correspond à l'écart entre les recettes de fonctionnement et les dépenses de fonctionnement est donc négative (sur la période observée) et cette tendance se maintient dans les années 2001/2002.

**Tableau 3.4 : Evolution des déficits/ excédents budgétaires**

	Recettes	Dépenses	Ecart
1993	4 519 318	3 918 938	+ 600 380
1994	4 172 983	4 424 196	- 251 213
1995	18 380 000	18 285 000	+ 95 000
1996	10 867 365	12 295 319	- 1 427 954
1997	10 721 489	15 463 747	- 4 742 258
1998	11 592 942	8 345 166	+ 3 247 776
1999	10 842 546	13 389 516	- 2 546 970
<b>cumul</b>	<b>+ 71 096 643</b>	<b>-76 121 882</b>	<b>- 5 025 239</b>

Source : DGCL/MATS/Perception, Dano, 2000

Concrètement, le budget de la commune de Dano (dans son contenu actuel) ne lui permet pas de contribuer au financement du plan de développement adopté à hauteur du montant nécessaire. Le montant de 59,818 millions à mobiliser au minimum par la commune sur la durée du plan (cinq ans) représente une contribution annuelle d'environ 12 millions de FCFA d'investissement (sans les coûts de fonctionnement).

Cependant, la faible capacité de financement actuelle pourrait être augmentée si la commune réussissait à développer une stratégie adéquate de mobilisation des ressources financières en améliorant le recouvrement des taxes et impôts

et en valorisant mieux le potentiel en ressources naturelles. Cette situation pourrait aussi changer si certaines taxes et impôts étaient transférés à la commune. Par exemple, le transfert de la CSI pour dix détaillants et dix grossistes en bois de chauffe permettrait d'accroître les recettes locales de 1,5 millions par an. La filière, actuellement inorganisée, comporte en réalité un nombre plus important d'exploitants, dont une meilleure identification permettrait d'augmenter les recettes propres au titre de la CSI. De plus, d'autres taxes liées au permis de circulation et de dépôt pourraient aussi contribuer à améliorer les recettes propres et la marge d'autofinancement de la commune de Dano.

La commune a également inclus dans son plan communal un plan de lotissements qui devrait rapporter 30 millions de FCFA de recettes. Les lotissements impliquent un changement de statut de « terre rurale » en « terrain urbain » et un programme de lotissement de parcelles à vocation d'habitation. Ils permettent des entrées importantes mais ponctuelles. A titre d'exemple, en 1999-2000, plusieurs communes urbaines ont dégagé près de 7 000 parcelles pour construire des habitations de 350 m<sup>2</sup> chacune en moyenne. Ces opérations leur ont rapporté des recettes propres de l'ordre de 150 millions de FCFA, au titre de la taxe de jouissance (cf. article 19, loi 20-96/ ADP). Ces entrées accidentelles ne constituent pas des sources de financement durables pour les communes rurales dans la mesure où les opérations de lotissement ne sont pas reproductibles à l'infini (territoire communal défini et limité) et entraînent, de fait, l'immobilisation d'une partie de l'espace de production rurale. Le lotissement devrait permettre de viabiliser l'espace habité et éviter des extensions démesurées. La commune de Koudougou, par exemple, a dégagé un lotissement 78 000 parcelles, multipliant par 4 la superficie lotie, sans pour autant résoudre le problème de viabilisation des zones loties. Cette extension, qui ne correspond pas au rythme d'urbanisation de la localité, ouvre alors la porte à la spéculation foncière et aboutit à la constitution de réserves foncières par les nantis (voir Bagré et al., 2003).

### **3.4 Mobilisation de moyens financiers alternatifs à partir des ressources naturelles**

Quelle pourrait alors être la contribution des ressources naturelles dans la mobilisation « durable » de ressources financières au profit de la commune ? La commune de Dano, qui dispose d'un espace urbanisé, peut améliorer ses recettes locales en investissant dans des infrastructures et des équipements marchands. C'est cette option qui a été adoptée dans le plan communal.

Outre les activités marchandes, la valorisation du potentiel naturel peut offrir des opportunités de recettes locales. Déjà, une partie de la population de la commune s'adonne à des activités agricoles et à l'exploitation des ressources forestières et certains axes du plan communal concernent l'aménagement d'un barrage, la pêche et le maraîchage. Toutefois, il semble qu'il n'y ait pas de stratégie claire de mobilisation de ressources financières par la valorisation des ressources naturelles. Il importe alors d'examiner celles qui peuvent être tirées

de la mise en valeur des périmètres hydro-agricoles et des ressources forestières afin de dégager des suggestions pour les futures<sup>41</sup> communes rurales du Burkina Faso.

#### LES PÉRIMÈTRES HYDRO-AGRICOLES DE PONTIÉBA ET MOUTORI

Les études de cas se fondent surtout sur la perception des exploitants des deux petits bas-fonds de Pontiéba et Moutori ainsi que sur les informations secondaires collectées auprès des services et structures d'appui et de conseil pour l'aménagement et l'exploitation de ces bas-fonds. Les ressources hydro-agricoles (terres de bas-fond) sont soumises aux mêmes règles de gestion (accès, contrôle, appropriation) que les hautes terres. Dans la zone, la gestion foncière est basée sur une appropriation collective de la terre. Le chef de terre issu du premier clan des autochtones préside les cérémonies coutumières. Il arbitre aussi les conflits fonciers. En dehors du chef de terre, le foncier rural est contrôlé par les chefs de clans qui participent à la gestion au profit des membres du clan, souvent éclaté en famille /ménage. La femme a accès à la terre (portion familiale) pour l'exploiter.

Les modes de gestion sont définis par un cahier des charges spécifique qui complète le cahier général des charges de gestion des petits aménagements hydro-agricoles<sup>42</sup>. Le cahier des charges établit les conditions générales d'attribution, d'occupation et d'exploitation des petits périmètres hydro-agricoles aménagés par l'Etat ou les collectivités locales dont la superficie est au plus égale à 200 ha (article 2). De cette disposition, il ressort que les collectivités locales, dont les communes (comme Dano ou toute autre commune rurale), peuvent aménager de petits périmètres hydro-agricoles.

#### AMÉNAGEMENT DU BAS-FOND DE PONTIÉBA

Le barrage de Pontiéba a été construit entre 1985 et 1989 par l'association française des volontaires du progrès (AFVP), avec la participation des populations dans le cadre du programme populaire de développement (PPD)<sup>43</sup>. L'objectif initial visait l'approvisionnement en eau potable et l'abreuvement du bétail (en facilitant la remontée de la nappe phréatique). Par la suite, un petit aménagement potager a été réalisé en aval du barrage.

Entre 1994 et 1996, le Projet petit barrage dans le Sud-Ouest (PEBASO) a réhabilité la digue du barrage et aménagé des parcelles en aval pour la riziculture. Le coût de réalisation de la digue est de 50 millions de FCFA. Le périmètre aménagé couvre actuellement 25 ha et est exploité, selon les

<sup>41</sup> Futures communes rurales parce que pour le l'instant, la décentralisation n'est pas effective en milieu rural au Burkina Faso.

<sup>42</sup> Décret n° 2000-70/PRES/PMAGRI/MEE/MRA/MEF portant adoption du cahier général des charges pour la gestion des petits périmètres hydro-agricoles au Burkina Faso.

<sup>43</sup> Sources : Eléments d'information sur le site de Pontiéba. Note produite par le PEBASO, décembre 2000.

producteurs rencontrés<sup>44</sup>, par 106 attributaires dont 37 femmes et 5 groupements de femmes de 22 membres. Les exploitants sont organisés en comité des attributaires et sont accompagnés par le PEBASO et par un animateur résident. Cet aménagement est placé sous la tutelle administrative du ministère de l'Agriculture de l'Hydraulique et des Ressources halieutiques.

Sur le périmètre de Pontiéba, l'accès est conditionné par le paiement de frais d'attribution de la parcelle, fixés à 11 000 FCFA pour les hommes et 7 500 pour les femmes. Outre les frais d'attribution, l'exploitant paie une redevance annuelle pour l'eau de 7 000 FCFA.

#### AMÉNAGEMENT DU BAS-FOND DE MOUTORI

La réalisation du bas-fond de Moutori est récente. Les travaux ont été achevés en 2001 et la campagne d'exploitation en cours est la deuxième. Cette réalisation est le fruit de relations personnelles entre M. Hien Elie et un de ses amis architecte allemand, M. Dreyer. Ce dernier a financé<sup>45</sup> le projet. La superficie aménagée est de 20 ha et comprend 88 parcelles. Le barrage, d'un coût de 300 millions de FCFA, permet une maîtrise de l'eau pour une irrigation d'appoint en aval. Un de ses objectifs, la création d'un centre de formation et de recherche agricole, est inscrit dans le plan de développement communal. Les exploitants, au nombre de 88 dont une seule femme, sont accompagnés par un opérateur privé basé à Dano : le Service d'accompagnement des groupements et organisations paysannes (SAGOP).

Sur le site de Moutori, les conditions d'accès ne sont pas encore définies. Les parcelles ont été attribuées (en principe) suivant des dispositions de la RAF. Selon le coordonnateur du SAGOP, des dispositions vont être prises pour créer une certaine harmonisation entre les conditions d'exploitation des parcelles et le périmètre de Pontiéba (situé à peine à 4 km, dans la commune de Dano).

#### ACCÈS DES FEMMES AUX TERRES AMÉNAGÉES

Les femmes ont accès aux parcelles aménagées dans les bas-fonds au même titre que les hommes, selon les dispositions des cahiers des charges de gestion. Il suffit de s'acquitter des frais d'attribution qui sont, comme déjà indiqué, de 7 500 FCFA (contre 11 000 FCFA pour les hommes). Sur le site de Pontiéba, le projet PEBASO encourage l'installation des femmes. C'est pourquoi les frais d'attributions pour les femmes sont inférieurs à ceux fixés pour les hommes. Les hommes utilisent parfois les femmes pour contourner les frais d'attribution des parcelles. Ceux qui ont compris les possibilités se sont entendus avec leur femme. Elle s'inscrit pour 7 500 FCFA et son nom est donc porté comme attributaire mais, de fait,

<sup>44</sup> Selon les données du PEBASO (2003), il y a 113 parcelles réalisées à Pontiéba avec 72 hommes, 44 femmes, 5 groupements de femmes ( nombre total de membres : 128 femmes).

<sup>45</sup> L'absence de l'équipe technique pour congé annuel n'a pas permis de vérifier si M. Dreyer a facilité la mobilisation du financement, s'il y a contribué ou s'il l'a réalisé sur ses fonds propres.

c'est à son mari qu'appartient la parcelle exploitée. Cependant, plusieurs femmes bénéficient vraiment de leur propre parcelle. Elles l'exploitent et peuvent en vendre les produits, contrairement à la production de céréales.

Outre les efforts réalisés pour améliorer l'accès des femmes aux parcelles aménagées, il est important de noter que l'exploitation rizicole est affranchie de certains interdits coutumiers qui frappent les produits céréaliers des hautes terres. En effet, la femme ne doit pas vendre le mil sans l'autorisation de son mari, « sinon elle meurt » (interdit coutumier). Par contre, elle est libre de vendre sa production de riz et de disposer des revenus qu'elle en tire. La rentabilité économique de la production du riz détermine alors directement les revenus des femmes.

Par contre, à Moutori, une femme seulement exploite une parcelle suite à la mort de son mari. De fait, les femmes ne sont pas attributaires en raison du petit nombre de parcelles disponibles. L'attribution des parcelles a provoqué de vives tensions qui ne sont pas encore totalement apaisées. Ainsi, après les attributions, le chef de terre n'ayant pas reçu de parcelle, aurait proféré des menaces (cf. encadré 3.2).

#### Encadré 3.2. Quel droit de la chefferie traditionnelle et des anciens exploitants ?

Le chef de terre, en fait, n'a pas déposé de demande d'attribution. Cette attitude peut s'interpréter comme suit : il est traditionnellement *grand chef de terre wilé* et peut avoir testé son autorité vis-à-vis de l'administration (et des dispositions législatives actuelles) en ne se soumettant pas à l'épreuve de demande de parcelles sur des terres dont il est le 'tout' puissant chef. De plus, l'administration devrait lui être reconnaissante, puisque au départ c'est lui qui a décidé (appuyé la décision) de l'aménagement sur le site de Moutori (en lieu et place du site de Mébar).

La démarche (incontournable) de consulter les autorités coutumières, malgré la loi sur la réforme agraire et foncière, prête à équivoque. Pour l'administration, cela relève d'une règle de bienséance et de certains égards vis-à-vis de l'autorité traditionnelle et coutumière que, par ailleurs, on utilise pour entériner des décisions (ou projet de décision) comme représentant des premiers exploitants. L'accord du chef coutumier permet à l'administration de se prémunir des revendications individuelles des premiers exploitants. L'accord de la chefferie coutumière est alors utilisé comme un pas essentiel pour la liquidation des droits des exploitants traditionnels. Un deuxième pas pour cette liquidation tient à la priorité qui est accordée à ces exploitants lors de l'attribution des parcelles.

#### RESSOURCES FORESTIÈRES ET MARCHÉ DU BOIS À DANO

La direction provinciale de l'environnement et du cadre de vie a proposé la mise en place d'un marché du bois à Dano, sous la responsabilité de deux organisations locales d'exploitants de bois : une association féminine (Tupuor Baoyen) et un groupement d'exploitants en bois (Tin ka long). La proposition formulée lors de l'élaboration du plan communal n'a pas été inscrite dans les axes prioritaires adoptés par le conseil municipal. Il n'en demeure pas moins que les populations et les deux associations contactées perçoivent cette activité comme une réelle source de revenus. L'exploitation des ressources naturelles, relativement importantes dans la région du Sud-Ouest, procure des recettes

pour le budget de l'Etat (voir encadré 3.3). Pour le responsable du service de l'environnement, il est important que la création d'un marché du bois facilite l'application des dispositions réglementaires en vigueur.

**Encadré 3.3. Le potentiel des ressources naturelles du Sud-Ouest doit être mieux exploité**

L'exploitation des ressources naturelles de la région du Sud-Ouest fournit des recettes au trésor public. Sur une prévision de 6,1 millions de FCFA en 2002, les recettes s'élèvent à 4 773 150 de FCFA pour la région. De 1999 à 2001 les recettes suivantes ont été réalisées :

Années	1999	2000	2001
S/secteur forêt	2 681 588	3 866 900	2 212 600
S/secteur faune	618 700	359 000	260 000
S/secteur pêche	809 000	704 000	694 000
<b>Total</b>	<b>4 109 788</b>	<b>4 929 900</b>	<b>3 166 600</b>

En fait, ces recettes peuvent être améliorées grâce à un meilleur recouvrement des taxes et impôts. Nous ne sommes que trois agents pour la province du loba dont fait partie Dano. Il est clair qu'en impliquant les populations, les femmes et les charretiers surtout, non seulement ils vont avoir plus d'argent, mais les recettes publiques vont aussi être améliorées. Tout le monde y gagne.

Source : *Ignace Ouédraogo, DPECV, loba, août 2003*

La région du Sud-Ouest dispose toujours d'importantes ressources forestières et fauniques mais la situation pourrait rapidement s'aggraver du fait des fortes pressions que l'exploitation exerce sur les ressources et de l'inorganisation des exploitants. Selon le service de l'environnement et des femmes et charretiers rencontrés, la raréfaction du bois de chauffe dans les environs immédiats de la commune de Dano oblige parfois les gens à parcourir 10 à 15 km à la ronde pour s'approvisionner en bois de chauffe.

Un entretien avec des responsables de l'association<sup>46</sup> féminine Tupuor Baoyen a permis de connaître leur opinion sur l'état des ressources naturelles et leur vision concernant l'organisation de l'exploitation du bois de chauffe. Pour elles, la dégradation du couvert végétal est visible et certaines espèces utiles en pharmacopée commencent à se faire rare. En réaction à cette situation, l'ATB a réalisé un jardin botanique où sont produits plusieurs types d'espèces, surtout locales. L'association utilise un tradi-praticien comme pépiniériste. Il est aussi conseiller auprès du Bureau de l'ATB.

Les femmes ressentent fortement le manque de bois de chauffe car elles doivent chaque jour parcourir la brousse pour avoir du bois pour faire la cuisine ou l'acheter à un prix en constante augmentation. Le prix du fagot de bois varie de 350 à 600 FCFA, celui d'une charrette de bois est en train de passer de 6 000 à 7 000 FCFA pendant la saison des pluies contre 5 000 pendant la saison sèche. Le chargement d'une charrette de bois permet de préparer deux fois le dolo. Or, dans la zone (et la commune), le dolo se prépare de façon

<sup>46</sup> C'est grâce à cette association que nous avons obtenu des informations sur la proposition de création d'un marché du bois lors d'une mission de prise de contact. DED/GTZ-PAD – juillet-août 2003.

continue et pratiquement dans une cour sur deux ce qui implique une consommation de bois élevée, ne serait-ce que pour cette seule activité.

La création d'un marché du bois est donc perçue comme une possibilité d'approvisionnement plus facile. Les membres de l'association ATB disent en avoir eu l'idée depuis déjà longtemps, mais elles ne savaient pas comment la concrétiser. L'offre d'appui du service forestier est donc la bienvenue.

Le groupement des exploitants (vendeurs) de bois a été agréé en 2002<sup>47</sup> et compte 12 membres (tous des hommes). Le nom du groupement montre qu'ils sont conscients de la dégradation des ressources naturelles et de la nécessité d'engager des actions préventives et/ou d'amendement (curatives). « Tin ka long » (ou « n'tin ka long ») signifie, en langue dioula, « j'avais su » ou « si j'avais su », soit : si j'avais été prévoyant, si j'avais vu plus loin (pour le cas présent) en matière d'exploitation des ressources naturelles, j'aurais adopté un autre mode d'utilisation.

Pour ces exploitants, le choix de s'organiser en groupement leur donne plus de force pour mieux exploiter les ressources naturelles, mieux organiser l'exploitation du bois de chauffe qui commence à diminuer, surtout depuis l'engagement des travaux de bitumage de la route Pâ, Dano, Diébougou (frontière avec la Côte d'Ivoire).

L'appui du service forestier est bienvenu et, malgré les taxes imposées par ce service, les membres sont prêts à collaborer pour la mise en place d'un marché du bois. Ils voudraient même être plus offensifs afin de décourager ceux qui concurrencent de façon illégale leur activité, à savoir les vendeurs de bois qui ne sont pas membres du groupement et qui ne paient pas de taxes.

#### RÉGLEMENTATION DE L'EXPLOITATION DU BOIS

Le Burkina Faso dispose d'un code forestier qui fixe les règles d'exploitation des ressources forestières, fauniques et halieutiques. Il définit, entre autres, les droits d'usage domestique, en conformité avec les dispositions de la RAF, et les compétences des collectivités locales en matière de gestion des ressources naturelles. Il faut mentionner que le code forestier a été adopté en 1997, avant les TOD de 1998. Cela implique une mise en cohérence des dispositions en fonction des champs de compétences à transférer aux collectivités locales, dont les communes rurales.

Au titre des dispositions spécifiques liées au droit d'usage toléré, la réglementation autorise, pour la consommation domestique, une charrette par mois ou un fagot par semaine<sup>48</sup>. Au-delà, il faut un permis de coupe et de circulation (voir aussi encadré 3.4).

<sup>47</sup> loi 14/98/AN, portant création des groupements et organisations pré-coopératives, coopératives.

#### Encadré 3.4. Règles modernes et règles sociales en conflit

La stricte application de la réglementation en matière de tolérance des droits d'usage impliquerait que la femme pour transporter plus d'un fagot par semaine paye pour :

- le permis de coupe et de circulation : 600 FCFA
- le permis de dépôt : environ 2 000 FCFA.

Le permis de dépôt est une taxe qui est appliquée aux exploitants de bois qui constituent des stocks. Pour le responsable du service forestier, cette taxe à court terme va être appliquée. Pour réduire le montant du permis de dépôt dans les familles il faudrait constituer un seul dépôt. Or, en pays dagara, la bravoure d'une femme s'évalue aussi à la taille de son dépôt de bois. La femme paresseuse a un petit dépôt, alors que celle qui est vaillante et travailleuse dispose d'un tas important. Constituer un seul dépôt signifierait perturber les mesures d'appréciation sociale des femmes. Pour les femmes cela va être difficile. Entre une réglementation qui se réfère à la valeur économique du dépôt de bois et une règle locale où le dépôt individuel est un statut social, que faire valoir ?

Source : D'après un entretien avec le DPECV et l'ATB

#### CONCEPTION DES EXPLOITANTS CONCERNANT LA MOBILISATION DE RECETTES

L'exploitation des petits périmètres aménagés et des ressources forestières procure des revenus (même modestes) aux populations et soutient ainsi l'économie des ménages et des individus. Selon des données extraites de l'analyse socio-économique des petits aménagements hydro-agricoles (PEBASO, 2003), les ménages de Pontiéba tirent un revenu annuel moyen de 32 148 FCFA qui s'ajoute aux revenus annuels moyens tirés des exploitations en dehors du périmètre d'environ 442 750 FCFA. En ce qui concerne les revenus tirés de l'exploitation du bois de chauffe, l'exploitant qui vend une charrette par semaine bénéficie d'au moins 187 200 FCFA par an (déduction faite des taxes et autres frais).

Les revenus tirés de l'exploitation du périmètre aménagé restent très modestes par rapport à ceux tirés de l'exploitation du bois de chauffe mais peuvent être sensiblement améliorés. Pour les revenus tirés des petits aménagements, à Dissin, (département voisin de Dano) les ménages tirent un revenu annuel moyen de 130 000 FCFA (il varie de 20 205 à 366 110 FCFA). Dans le Sud-Ouest, quelques exploitants réalisent des bénéfices atteignant 600 000 à 700 000 FCFA sur les périmètres. La marge bénéficiaire dépend de l'équipement agricole (culture attelée), de l'application des techniques de production et surtout des marchés d'écoulement (Ghana, Côte d'Ivoire). Les périmètres aménagés comme les ressources forestières constituent des sources de revenus potentiellement importantes dans la zone du sud-ouest du Burkina Faso.

Les entretiens avec les exploitants des périmètres aménagés et des ressources forestières montrent que ces ressources offrent des possibilités de revenus qui pourraient être améliorés si le marché pour l'écoulement du riz et du bois était mieux organisé. Ces acteurs sont disposés à collaborer avec les structures techniques et autres structures d'accompagnement qui pourraient les aider à

<sup>48</sup> Source : Directeur provincial de l'environnement et du cadre de vie du Ioba.

mieux organiser leurs activités pour tirer de meilleurs revenus de l'exploitation des ressources naturelles.

A propos du paiement des taxes et/ou redevances liées à l'exploitation des ressources, les appréciations sont assez convergentes. De façon générale, les exploitants n'en perçoivent pas le bien fondé : « nous ne savons vraiment pas à quoi sert ce que nous payons, mais nous n'avons pas le choix ». Concernant la commune, il semble qu'il n'y ait aucune stratégie claire de valorisation des ressources naturelles pour mobiliser des fonds en vue de financer le développement communal. Le potentiel existant est connu des autorités communales qui ne semblent pas voir clairement comment le valoriser pour améliorer les recettes locales. Ce potentiel offre pourtant des possibilités de mobilisation de ressources au niveau local.

### 3.5 Ressources naturelles et budget communal : situation actuelle

Actuellement, la commune de Dano ne perçoit pas de recettes directes liées à l'exploitation de ses ressources naturelles et aucune ligne de son budget n'enregistre de recettes à ce titre malgré les opportunités définies dans le cadre légal.

Les recettes tirées des ressources forestières, fauniques et halieutiques approvisionnent uniquement le trésor public national en application de la RAF qui dispose que le domaine foncier national (et les ressources y attachées) appartient en pleine propriété à l'Etat. Les dispositions du cadre légal déjà examinées prévoient des possibilités de cession aux collectivités locales (et tiers privés) mais, du fait du *non-transfert de compétences*, les ressources naturelles et foncières restent la propriété de l'Etat et les recettes prélevées sur leur exploitation reviennent aussi à l'Etat.

La Constitution du 2 juin 1991 (antérieure à la dernière version de la RAF en 1996) dispose cependant que « les richesses et les ressources naturelles appartiennent au peuple. Elles sont utilisées pour l'amélioration de ses conditions de vie » (article 14). La redistribution des richesses entre l'Etat et le peuple, par le biais entre autres des collectivités territoriales, peut être en partie assurée par le transfert de fiscalité en matière de gestion des ressources naturelles.

Non seulement le transfert de compétences (et des taxes) n'est pas encore effectif, mais les investissements pour l'aménagement des ressources naturelles ne sont pas pris en compte dans les stratégies communales. Les communes n'exploitent pas, non plus, les autres opportunités qui leur permettraient de tirer des recettes des ressources naturelles, entre autres, elles ne font pas les investissements qui leur permettraient d'acquérir un patrimoine foncier qui serait aménagé et concédé en exploitation. Quelles pourraient être (au terme d'un réel transfert de compétences) les recettes des communes rurales par rapport à l'exercice de leur compétence en matière de gestion des ressources naturelles ?

## RECETTES COMMUNALES ESCOMPTÉES DE L'EXPLOITATION DES RESSOURCES NATURELLES

La perspective de recettes pour la commune de Dano a été analysée en partant des ressources hydro-agricoles et des ressources forestières. Il peut exister plusieurs types de recettes locales, à savoir des recettes fiscales et des recettes non fiscales. Dans chaque cas, la détermination de la somme à payer doit être fondée sur le bénéfice réel tiré de l'exploitation des ressources naturelles concernées. Pour les recettes fiscales, un principe fondamental de la détermination des taxes est, en effet, la rentabilité *économique*<sup>49</sup> de l'activité.

La détermination de recettes fiscales liées à l'exploitation des ressources hydro-agricoles dépend donc de la rentabilité économique de l'activité, car on ne peut imposer une activité qui n'est pas rentable. L'analyse des comptes d'exploitation de deux producteurs (le meilleur producteur de Moutori et un exploitant de Pontiéba) fait ressortir des charges de production d'environ 40 000 FCFA. Cela correspond aux charges évaluées par le PEBASO et le SAGOP, les deux structures qui accompagnent les exploitants de ces deux périmètres.

Les productions sont de 110 tines (unité de mesure locale) sur les parcelles de 0,25 ha (17 sacs de 70 à 75 kg<sup>50</sup>), soit des rendements réels de 4,5 tonnes/ha (contre des prévisions de 5,2 tonnes/ha). La production est surtout écoulee sur les marchés locaux et parfois à Bobo-Dioulasso (deuxième ville du Burkina), rarement vers le Ghana et la Côte d'Ivoire. Les prix varient entre 100 et 125 FCFA le kilo de paddy (parfois jusqu'à 145 FCFA). Après déduction des charges, les deux producteurs évaluent leur bénéfice à 80 000 ou 120 000 FCFA, soit une rémunération de 15 800 à 22 600 FCFA par mois pendant 5 mois de travail. Sur une année civile, l'exploitation rizicole rapporte mensuellement à ces deux producteurs entre 6 700 et 10 000 FCFA. Cette rémunération de leur effort mensuel de travail est inférieure au salaire minimum garanti qui est de 28 000 FCFA au Burkina Faso.

En réalité, les revenus effectivement tirés sont inférieurs car les producteurs n'intègrent pas certaines des charges de production (comme la main-d'œuvre, notamment familiale). Suivant les données du PEBASO, les revenus annuels tirés de l'exploitation de chaque parcelle du périmètre de Pontiéba sont en moyenne de 32 148 FCFA (variant entre 13 686 et 41 661 FCFA). Cette marge bénéficiaire très faible (2 600 FCFA par mois) n'est pas imposable. Cette faible rentabilité économique est liée, selon les populations, au prix d'achat aux producteurs qui est peut rémunérateur : ils souhaiteraient vendre le kilogramme de paddy 150 FCFA.

<sup>49</sup> Cela peut être discutable du strict point de vue de justice sociale et de justice fiscale : le travailleur salarié, quelles que soient ses charges, paie un impôt d'Etat (IUTS) en fonction de son revenu. Pourquoi alors d'autres actifs, qui du reste se veulent professionnels, sont-ils exonérés (ou exemptés) de tout impôt ?

<sup>50</sup> Le conditionnement est fait dans des sacs de 100 kg de mil mais, comme il s'agit de paddy, même bien tassés, les sacs pèsent 70 à 75 kg.

## RECETTES POTENTIELLES LIÉES À L'EXPLOITATION DES BAS-FONDS AMÉNAGÉS

Même si l'exploitation rizicole était rentable, pour que la commune puisse lever des taxes, il faudrait que l'aménagement lui ait été transféré en pleine propriété ou qu'elle l'ait financé. Le transfert effectif, dans ce cas du patrimoine, et la rentabilité économique sont deux conditions préalables à l'imposition de l'exploitation rizicole<sup>51</sup>.

Outre ces conditions, l'instauration de taxes et impôts est réglementée au Burkina Faso et, dans ce cadre, le secteur agricole au sens large fait partie d'un domaine pour lequel est prévu l'impôt sur le bénéfice industriel, commercial, artisanal et agricole. Dans la pratique, l'impôt n'est pas appliqué en agriculture, qui demeure une activité considérée de subsistance. En résumé, les perspectives de recettes fiscales pour la commune rurale sur l'exploitation des ressources hydro-agricoles supposent que :

- la ressource aménagée relève du patrimoine communal (par transfert et/ou acquis suivant les procédures d'accès au DFN) ;
- l'activité d'exploitation soit économiquement rentable ;
- la réglementation nationale autorise l'imposition au niveau local ;
- les populations soient prêtes à accepter ces taxes.

L'acceptation d'éventuelles taxes locales sur les produits tirés de l'exploitation des périmètres aménagés est un enjeu pour les communes rurales. Actuellement, comme déjà indiqué, les exploitants du périmètre de Pontiéba paient une seule redevance annuelle sur l'eau de 7 000 FCFA (cela est envisagé sur le site de Moutori).

Du point de vue des producteurs rencontrés, cette redevance n'est pas réellement justifiée en raison de défaillances techniques. En effet, le barrage ne retient pratiquement pas d'eau pour servir d'appoint à l'irrigation, seules quelques parcelles à proximité de la retenue bénéficient des réserves d'eau pour l'irrigation d'appoint. Les populations ne perçoivent pas, non plus, l'utilité des autres taxes (droits de marché, taxe sur le dolo, permis de coupe, etc.) et le contribuable paie les taxes et impôts à contrecœur.

L'instauration d'éventuelles taxes locales nécessiterait, au niveau communal un travail soutenu de sensibilisation et, surtout, la mise en place d'un système de gestion transparent. Les informations sur la gestion des recettes locales sont un paramètre-clé pour l'amélioration des recettes fiscales actuelles et l'acceptation d'éventuelles taxes liées aux activités agricoles.

### RESSOURCES FORESTIÈRES ET BUDGET COMMUNAL

L'exploitation des ressources forestières fait l'objet d'imposition et la région du Sud-Ouest rapporte au budget de l'Etat 4 à 6 millions de FCFA par an. Ces

<sup>51</sup> Il faut préciser que c'est le produit de l'exploitation qui peut être imposable, mais pas directement la ressource : terres hydro-agricoles, qui est un support de production.

recettes sont certes faibles par rapport aux besoins de financement des communes, mais le principe de leur rétrocession aux collectivités locales participerait à une reconnaissance de leurs droits sur les ressources naturelles.

Des expériences tendant à impliquer les populations dans la gestion et l'exploitation des forêts classées montrent que les ressources forestières constituent des sources de recettes importantes<sup>52</sup>. A Kassou (forêt classée de Bougnounou), en 1994, l'exploitation du bois de chauffe a rapporté 69 millions de FCFA à l'union pré-coopérative regroupant 25 groupements de gestion forestière. A Maro, les groupements de gestion forestière reçoivent parfois chacun près de 19 millions de FCFA, surtout grâce à l'exploitation du bois de chauffe. La région de l'Est du Burkina Faso (le Gulmu) approvisionne le budget de l'Etat à hauteur de 300 à 500 millions de FCFA par an grâce à l'exploitation des ressources forestières, fauniques et halieutiques.

En dehors des zones classées, les ressources forestières constituent un potentiel important dont l'aménagement et la gestion pourraient apporter, à terme, des ressources importantes aux communes rurales. Pour rappel, le transfert de la CSI sur l'exploitation du bois de chauffe rapporterait 1,5 millions de FCFA de recettes par an à la commune de Dano, et ce pour l'activité de seulement dix grossistes et dix détaillants en bois de chauffe. Le nombre d'acteurs dans la filière est plus important. Compte tenu des autres taxes liées à l'exploitation des ressources forestières (permis de circulation, de coupe et de stockage), le potentiel de recettes locales est significatif pour soutenir le budget de la commune de Dano.

Cependant, pour une exploitation durable, un investissement préalable pour l'aménagement des forêts protégées et un effort de suivi seraient nécessaires. Dans la région du Sud-Ouest, le potentiel est encore important, reste une opportunité pour les futures communes rurales. Cela signifie : plus d'instruments politiques aux mains des élus locaux que d'outils de développement, qui soient fondés sur des stratégies et des visions à long terme.

A court terme, la mobilisation de ressources propres pour le financement des communes, à partir de l'exploitation des ressources naturelles, reste très faible. Le transfert de compétences et de fiscalité offre, à terme, la possibilité de fixer des taxes locales sur les produits de l'exploitation, en particulier des ressources forestières.

### 3.6 Conclusion

L'analyse de l'exploitation des aménagements hydro-agricoles et des ressources forestières montre que, à court terme, ces ressources naturelles ne permettent pas de générer des recettes significatives pour contribuer au financement des communes. Dans la situation actuelle et concernant les communes urbaines au Burkina Faso, la part des recettes propres liées à l'exploitation des ressources

<sup>52</sup> Exemples de la gestion des forêts classées de Maro, Gonsé, Tiogo, Bougnounou.

naturelles est faible, sauf les recettes accidentelles liées aux opérations de lotissement.

Cela s'explique en partie par le non-transfert de compétences et de fiscalité en matière de gestion des ressources naturelles. En outre, les communes, surtout urbaines, investissent dans des infrastructures et des équipements marchands qui leur rapportent des recettes propres à court terme. Or, investir dans l'aménagement des ressources naturelles exige des moyens financiers importants en amont. Qui plus est, leur rentabilité est différée et doit être envisagée à long terme : de 15 à 20 ans, ce qui n'entre pas dans la vision et les préoccupations actuelles des élus.

Néanmoins, pour les communes rurales à venir, la gestion des ressources naturelles reste l'une des alternatives de mobilisation de recettes propres. En effet l'assiette fiscale en milieu rural est si réduite que les communes rurales devront, pour être viables, consentir des investissements à rentabilité différée, notamment en matière d'aménagement de ressources naturelles.

L'application du transfert de compétences et de fiscalité en matière de gestion des ressources naturelles permettrait aux communes rurales de disposer de recettes fiscales, mais surtout de disposer d'un domaine foncier propre pour des aménagements appropriés. Il faut cependant relever que l'option de l'extension de la décentralisation en milieu rural par l'entrée en agglomération<sup>53</sup>, retenue par la loi modificative d'août 2003, peut compromettre la délimitation d'un territoire communal significatif pour l'aménagement et la gestion des ressources naturelles.

En dehors des recettes fiscales, dont le transfert effectif va exiger beaucoup de temps du fait des réticences de l'Etat, il revient aux communes rurales (conseillers et autorités communales) de développer des stratégies d'investissement pour l'aménagement des ressources naturelles dont l'exploitation pourrait être concédée aux producteurs contre paiement des droits d'exploiter une ressource communale aménagée. Une autre alternative pour les communes serait de faciliter la réalisation des aménagements et la gestion des ressources naturelles par le privé pour soutenir l'économie locale rurale. Ce privé peut être des acteurs individuels et/ou des organisations professionnelles. En créant des conditions favorables à l'investissement privé, la commune peut contribuer à améliorer la surface financière des acteurs locaux. Elle pourrait alors entrevoir, à terme, des taxes locales sur les recettes tirées de l'exploitation des aménagements.

L'instauration de taxes locales sur les produits de l'exploitation des ressources naturelles devrait dans tous les cas s'inscrire dans un processus de dialogue soutenu entre les divers acteurs des communes rurales (élus, populations,

<sup>53</sup> L'agglomération -commune rurale- pour être 'significative' en matière de gestion des ressources naturelles devrait disposer d'un espace de production en plus de l'espace d'habitation ; sinon cela conduit à la création d'îlots sans espace d'activités rurales.

communautés de base, exploitants professionnels, services techniques, etc.). Dans ce cadre, un partage de compétences entre la commune et les autres acteurs (groupements d'exploitants, associations féminines, etc.) constituerait autant de mesures pour les responsabiliser pour la gestion des ressources naturelles dont ils dépendent et qui dépendent d'eux. Cela demeure un facteur important pour assurer la durabilité des ressources naturelles.

Enfin, l'amélioration des recettes communales ne doit pas être une fin en soi. Elle s'inscrit dans une démarche de recherche de sources de financements durables pour soutenir le développement communal qui doit être davantage porté par les populations que par les élus locaux. Il s'agit en effet de contribuer à donner à la commune rurale, les ressources nécessaires pour assumer son autonomie de gestion en vue de l'amélioration des conditions de vie des populations, avec leur pleine participation, en tant que premiers acteurs dans la décision concernant leur développement car, comme l'enseigne l'adage, « tout ce que vous faites pour moi mais sans moi est contre moi ».

## 4 Expériences de mobilisation des ressources financières des communes rurales au Mali

*Allaye Biréma DICKO*

### 4.1 Introduction

La décentralisation en milieu rural au Mali offre une expérience importante pour analyser la base fiscale réelle d'une commune rurale et son aptitude à recouvrir les taxes et impôts. Ici, les premières tentatives de décentralisation datent de l'époque coloniale. Elles n'ont eu cependant ni une grande ampleur ni une réelle importance politique jusqu'à la chute de la dictature militaire intervenue en 1991 à la suite des grandes manifestations populaires. Cet événement a permis une nouvelle ouverture politique. La décentralisation de la gestion publique représentait dès lors un axe stratégique pour entreprendre la construction du futur Etat malien et non une simple réforme de l'administration du territoire. Tous les espoirs et toutes les attentes qui étaient attachés à la décentralisation consistaient à tenter de consolider la démocratisation, de reconstruire l'Etat et de promouvoir une nouvelle approche du développement local à partir des préoccupations, des ressources et du savoir-faire des populations.

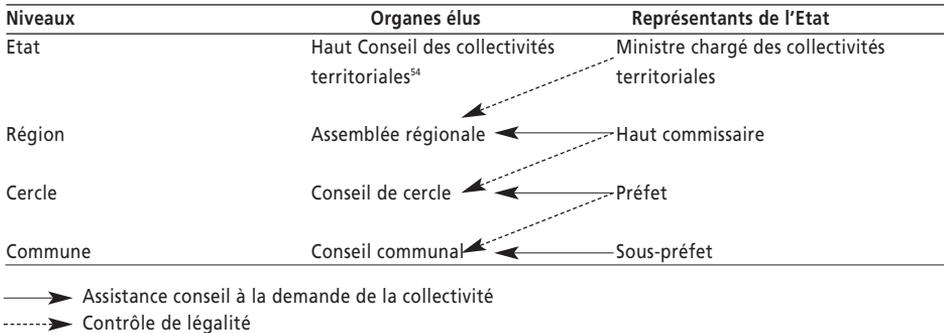
La première partie de ce chapitre présente le contexte de la décentralisation au Mali, son organisation et le programme national d'appui aux collectivités territoriales. La deuxième partie donne un aperçu de la base légale des ressources mobilisables par une commune et du système mis en place pour déterminer l'assiette fiscale et le système de recouvrement. La troisième partie traite de la gestion financière des communes. Ce chapitre se termine par une analyse du taux de recouvrement des taxes et impôts et des raisons de la faible mobilisation de la plupart des communes en la matière.

### 4.2 L'organisation administrative actuelle du Mali

Le principe de la décentralisation affirmé dans la première constitution du Mali indépendant en 1960 a connu une timide application, avec seulement 19 communes créées, avant l'avènement de la révolution de mars 1991. La Conférence nationale organisée après cet événement décisif a préconisé la généralisation de la décentralisation territoriale. Ainsi, le principe de la décentralisation, réaffirmé dans la Constitution du 25 février 1992, s'est-il concrétisé dès les élections communales générales de juin 1999 qui ont abouti à l'installation de 684 nouvelles communes, suivie de l'établissement de deux autres niveaux de collectivités territoriales : les cercles, au nombre de 49, et les régions, au nombre de 8 (figure 4.1).

**Figure 4.1 : Organisation administrative du Mali**

L'exercice de la tutelle peut être ainsi schématisé :



Aucune collectivité territoriale ne peut établir ou exercer une tutelle sur une autre collectivité territoriale. Seul l'Etat exerce une tutelle administrative sur les collectivités territoriales. La tutelle est exercée pour des motifs de contrôle de légalité et non d'opportunité. Les représentants de l'Etat aux niveaux de la commune, du cercle et de la région sont respectivement appelés sous-préfet, préfet et haut commissaire. Un même sous-préfet peut être le représentant de l'Etat dans plusieurs communes. Le préfet assure la tutelle des communes, le haut commissaire assure la tutelle des cercles et le ministre chargé des collectivités territoriales assure la tutelle des régions.

Le Haut Conseil des Collectivités Territoriales est la représentation nationale des collectivités territoriales. Il n'a pas de pouvoir délibérant mais a un pouvoir consultatif pour toutes les questions concernant la vie des collectivités. La constitution fait obligation au gouvernement de prendre son avis sur les questions relatives aux collectivités. Le HCCT ne peut être dissout.

**4.3 Le Programme national d'appui aux collectivités territoriales**

Pour accompagner les collectivités territoriales durant leurs premières années d'existence, l'Etat malien a mis en place un programme national d'appui aux collectivités territoriales. Ce programme comprend un dispositif d'appui technique composé des Centres de conseils communaux (CCC) chapeautés par la Cellule de coordination nationale (CCN), une structure légère rattachée à la Direction nationale des collectivités territoriales (DNCT) et un dispositif d'appui financier représenté par l'Agence nationale d'investissement des collectivités territoriales (ANICT). D'autres partenaires au développement consentent un appui financier direct à certaines collectivités privilégiées. Il faut souligner que les procédures de décaissements de certains partenaires financiers ne permettent pas l'inscription de leurs concours financiers dans les budgets des collectivités.

<sup>54</sup> Il est à noter que le Haut Conseil des Collectivités Territoriales (HCCT) n'est pas une collectivité territoriale mais une des institutions de la République du Mali. Le HCCT est composé de 75 membres élus pour un mandat de 5 ans. Ces instances et structures sont : l'Assemblée qui est la plus haute instance, le Bureau et 5 commissions permanentes.

L'ANICT est un établissement public à caractère administratif doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière, créé par la loi n° 00-042 du 07 juillet 2000, il est chargé de :

- recevoir et allouer aux collectivités territoriales les subventions destinées à la réalisation de leurs investissements sous leur maîtrise d'ouvrage ;
- assurer une péréquation entre les subventions en tenant compte du degré de développement des collectivités, suivant des critères définis par le gouvernement ;
- aider les collectivités territoriales à développer la mobilisation de leurs ressources financières propres ;
- garantir les prêts contractés par les collectivités territoriales pour le financement de leurs investissements ;
- assurer la péréquation entre les différents budgets d'investissement des communes.

L'ANICT est placée sous la tutelle du ministère chargé des collectivités territoriales. Elle est représentée dans chaque région par un chef d'antenne régionale qui reçoit les demandes de financement des collectivités de la région et les soumet à l'appréciation du Comité régional d'orientation (CRO). Le CRO est l'instance de décision de l'ANICT au niveau régional, il est présidé par le haut commissaire de région et son secrétariat est assuré par l'antenne régionale de l'ANICT. Les collectivités dont les demandes de financement sont agréées par le CRO établissent une convention de financement avec l'ANICT. Le CRO se réunit une fois par trimestre sur convocation de son président.

Le conseil d'administration de l'ANICT détermine, après confirmation des engagements financiers nationaux (10 %) et extérieurs (90 %), les ressources à répartir entre les régions pour le financement des investissements des collectivités territoriales sous la forme de droits de tirage. L'ANICT fait aussi une répartition régionale des sources de financement des différents bailleurs de fonds. Il faut noter que le district de Bamako est entièrement dépendant de l'Etat pour le financement des investissements.

L'investissement dont la réalisation est envisagée avec l'appui de l'ANICT doit :

- figurer sur la liste des investissements éligibles au financement de l'ANICT ;
- être prévu dans le plan de développement de la collectivité territoriale ;
- être inscrit au budget de l'année en cours de la collectivité territoriale.

La programmation des droits de tirage pour les communes est triennale et glissante. Le montant des droits de tirage de la collectivité varie en fonction de :

- la population ;
- l'éloignement des centres d'approvisionnement ;
- le niveau d'équipement en infrastructures de base.

La collectivité doit assumer 20 % du coût des investissements, l'ANICT les finançant à hauteur de 80 %. Ces 20 % peuvent se décomposer en apport en numéraire (10 %) et en nature (10 %). Comme le montre le tableau 4.1 suivant,

la plupart des régions ont utilisé plus de 80 % de leur droits de tirage, sauf Tombouctou où les collectivités ont d'autres partenaires financiers.

**Tableau 4.1 : Rapport d'exécution financière du Fonds d'investissement des collectivités territoriales de 2001 au 30 septembre 2003**

Régions	Droits de tirage totaux	Droits de tirage mobilisés	Pourcentage mobilisé	Apports des collectivités	Coûts des projets
Kayes	5 770 975 099	4 745 675 333	82 %	1 186 418 833	5 932 094 166
Koulikoro	4 114 942 649	3 530 351 927	86 %	882 587 982	4 412 939 909
Sikasso	4 922 187 955	3 952 965 510	80 %	988 241 378	4 941 206 888
Ségou	3 972 463 858	3 393 784 562	85 %	848 446 141	4 242 230 703
Mopti	2 663 263 939	2 260 238 233	85 %	565 059 558	2 825 297 791
Tombouctou	2 066 733 204	761 889 117	37 %	190 472 279	952 361 396
Gao	1 055 612 831	996 124 672	94 %	249 031 168	1 245 155 840
Kidal	681 669 965	556 304 589	82 %	139 076 147	695 380 736
<b>Total</b>	<b>25 247 849 500</b>	<b>20 197 333 943</b>	<b>80 %</b>	<b>5 049 333 486</b>	<b>25 246 667 429</b>

Sur des investissements de 25 246 667 429 FCFA dans les collectivités territoriales, celles-ci ont apporté une quote-part de 5 049 333 486 FCFA, soit 20 %. En réalité, dans la majeure partie des collectivités territoriales, cette quote-part ne provient pas des recettes propres recouvrées. Elle est généralement mobilisée par :

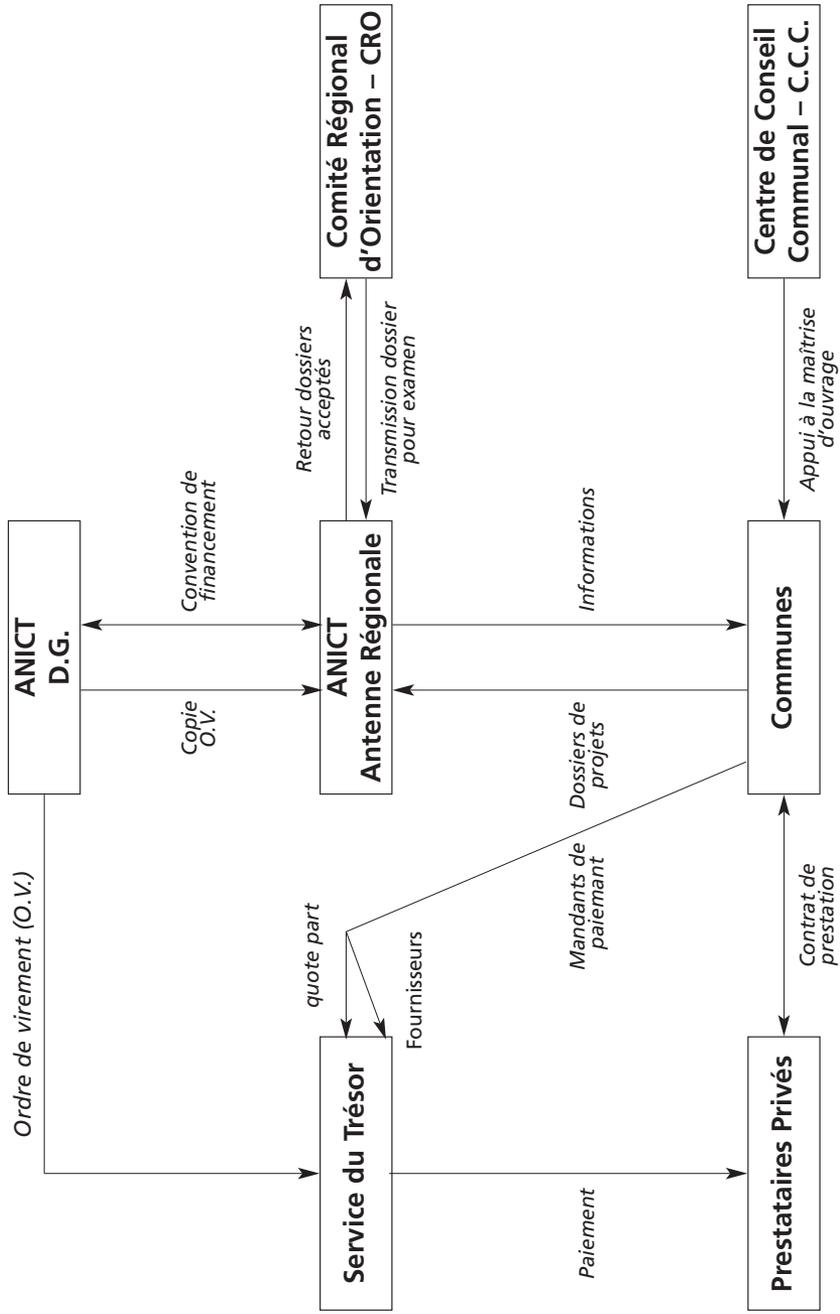
- des cotisations directes des populations bénéficiaires des infrastructures ;
- des subventions reçues des ressortissants des collectivités résidant dans les grandes villes maliennes ou à l'étranger ;
- certains entrepreneurs qui, désireux de gagner le contrat d'exécution de l'équipement, mettent à la disposition de la collectivité le montant correspondant à sa quote-part ;
- des villes étrangères jumelées avec des communes maliennes ;
- des lotissements.

Plusieurs communes, notamment péri-urbaines ou proches des grandes routes, utilisent des programmes de lotissements et ventes de parcelles comme sources des revenus. Ces programmes suscitent souvent des conflits et des rumeurs sur la corruption. Le contexte juridique est souvent ambivalent, le transfert des domaines n'ayant pas encore eu lieu. Le gouvernement du Mali a décidé de reporter les programmes de lotissement après la mi-2003, entre autres pour éviter qu'ils soient utilisés pour financer des campagnes électorales.

Le fait que des populations qui ne payent pas leurs impôts soient quand même disposées à cotiser pour la réalisation d'investissements à leur profit montre toute l'importance de leur confiance à l'égard des élus pour mobiliser des ressources. Cela prouve que la population est mieux disposée à payer l'impôt si elle a le sentiment d'un retour utile de celui-ci. Il faut donc que la gestion des finances locales soit efficace et transparente.

L'ANICT est relativement bien structurée pour répondre aux sollicitations des collectivités territoriales si on se réfère à la direction générale au niveau national,

Figure 4.2 : Mécanisme d'exécution des infrastructures et équipement à travers les fonds ANICT



aux antennes au niveau régional et au cadre de validation des projets à financer par l'agence (voir figure 4.2) . Le problème est que le choix de la liste des projets susceptibles d'être financés ne tient pas compte des acquis et des domaines des programmes sectoriels. Cela a eu pour conséquence des duplications, la réalisation d'infrastructures et d'équipements qui, au lieu d'être rémunérateurs pour soutenir le développement, sont peu rentables compte tenu des coûts à supporter par les collectivités mais sont très demandés par les populations (SNV et CEDELO, 2004).

Un arrêté interministériel du 19 avril 2000 a créé le Comité national des finances locales (CNFL) qui est chargé d'élaborer annuellement un rapport sur l'état des finances locales et de faire des propositions et recommandations visant à améliorer les finances locales. Ce comité est composé des représentants des directions nationales concernées (Collectivités territoriales, Trésor et comptabilité publique, Impôts, Statistiques et informatique, Budget, Planification) et de l'Association des municipalités du Mali. Ce comité est un cadre idéal de discussion pour toutes les questions relatives aux finances locales. Jusqu'à l'heure, il n'est malheureusement pas opérationnel.

#### 4.4 Les ressources internes des communes

Pour l'exercice des compétences qui leur sont dévolues par la loi, les collectivités territoriales disposent de ressources financières. Les communes paient des indemnités pour le maire, ses adjoints et les conseillers, les salaires du personnel de la commune, comme le secrétaire et le régisseur, les autres frais de fonctionnement, de formation et de déplacements, etc. Une commune a également besoin de moyens pour financer des activités telles que soutenir les services de santé et d'éducation et la contrepartie des 20 % des investissements accordés par l'ANICT. Ces ressources financières sont le premier instrument de la politique de développement local qui constitue la finalité de la décentralisation. Une commune qui n'arrive pas à mobiliser suffisamment de ressources financières cesse de fonctionner et ne peut plus investir dans le développement. Plusieurs communes rurales ne peuvent ni payer les salaires du personnel ni mobiliser la contrepartie requise par l'ANICT bien que les données exactes sur cette situation ne soient pas disponibles.

##### CADRE LÉGAL DÉTERMINANT LES RESSOURCES FINANCIÈRES DES COMMUNES

Les ressources financières des communes sont fixées par :

- La loi n° 93-008 du 11/02/1993, déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales, modifiée par la loi n° 96-056 du 16/10/1996 ;
- La loi n° 95-034 du 12/04/1995 portant Code des Collectivités Territoriales en République modifiée par la loi n° 98-010 du 15/06/1998 et par la loi n° 98-066 du 30/12/1998 ;
- La loi n° 00-044 du 07 juillet 2000 déterminant les ressources fiscales des communes, des cercles et des régions.

Cette dernière loi répartit le produit de certains impôts d'Etat entre les communes, les cercles et les régions. La partie incombant à la commune est la suivante :

- 60 % des contributions du montant des patentes et licences ;
- 80 % du montant de la taxe de développement régional et local<sup>55</sup> ;
- 80 % du montant de la taxe sur le bétail et sur les armes à feu ;
- 100 % du montant de l'impôt sur les traitements et salaires des personnes payées sur le budget de la commune et les démembrements ;
- 60 % de la taxe sur les cycles à moteur :
  - de cylindrée de 50 cm<sup>3</sup> et au-dessus : 3 000 FCFA par an,
  - de cylindrée de 51cm<sup>3</sup> à 125 cm<sup>3</sup> : 6 000 FCFA par an,
  - de cylindrée au-dessus de 125 cm<sup>3</sup> : 12 000 FCFA par an ;
- 100 % de la taxe sur les bicyclettes : 1 000 FCFA par an ;
- 80 % des droits et taxes perçus lors de l'attribution du titre d'autorisation d'exploitation artisanale de l'or ou d'ouverture de carrières artisanales<sup>56</sup> ;
- 50 % des taxes perçues sur le bois à l'occasion de l'exploitation du domaine forestier de l'Etat.

Selon cette loi, les communes peuvent instituer à leur profit des taxes fiscales sur les matières ci-après citées (encadré 4.1) par délibération du conseil communal faite avant le 1er octobre de l'année précédant celle à laquelle se rapportent ces taxes. En plus, le conseil communal peut créer des redevances en vue de couvrir les charges ou les frais d'établissement et d'entretien de ses ouvrages publics.

#### Encadré 4.1. Taxes fiscales relevant de la décision des communes

1. Taxe de sortie sur les véhicules de transport public de personnes ou de marchandises sortant du territoire de la commune lorsqu'ils ont été chargés dans la commune : maximum de 1 000 FCFA par sortie et par véhicule ;
2. Taxe sur les embarcations. Sans moteur : maximum de 2 000 FCFA par embarcation par an, avec moteur : 1 moteur hors-bord : maximum de 10 000 FCFA par an et par embarcation, 2 moteurs hors-bord ou plus : maximum de 20 000 FCFA par embarcation par an, 1 moteur fixe ou plus : maximum de 40 000 FCFA par embarcation et par an ;
3. Taxe sur les charrettes. Les charrettes à bras : maximum de 2 000 FCFA par an, les charrettes à traction animale : maximum de 7 500 FCFA par an ;
4. Taxe sur les autorisations de spectacles et divertissements occasionnels : maximum de 10 % des recettes brutes ;
5. Taxe sur les appareils de jeu installés dans les lieux publics. Appareils automatiques : maximum de 15 000 FCFA par an et par appareil, autres appareils : maximum de 6 000 FCFA par an et par appareil ;
6. Taxe sur les établissements de nuits, dancings, discothèques et restaurants avec orchestre : maximum de 50 000 FCFA par an ;

<sup>55</sup> Les taux de cette taxe sont fixés aux paragraphes 1 à 7 de l'article 294 du code général des impôts.

<sup>56</sup> Prévus aux articles 103 et 106 de l'ordonnance n° 99-32/P-RM du 19 août 1999 portant code minier.

7. Taxe sur les débits de boisson et gargotes. Boissons alcooliques et fermentées : maximum de 50 000 FCFA par an, boissons autres qu'alcooliques ou fermentées et gargotes : maximum de 15 000 FCFA par an ;
8. Taxe de publicité dans les lieux publics. Par affichage : maximum de 5 000 FCFA par affiche par mois, par banderole : maximum de 1 000 FCFA par banderole et par semaine, par panneaux publicitaires : maximum de 5 000 FCFA par m<sup>2</sup> ou fraction de m<sup>2</sup> par an, par projection ou par annonce dans les salles de spectacles et lieux publics : maximum de 500 FCFA par journée ou 2 000 FCFA par semaine, par haut-parleur donnant sur la voie publique : haut-parleur fixe : maximum de 500 FCFA par jour et par haut-parleur, haut-parleur mobile : maximum de 1 000 FCFA par jour et par haut-parleur ;
9. Taxe sur l'autorisation de construire. a) communes rurales : constructions en matériaux non durables : habitation : maximum de 2 000 FCFA, local destiné à une activité professionnelle : maximum de 3 500 FCFA, constructions en matériaux durables : habitations : maximum de 5 000 FCFA, local destiné à une activité professionnelle : maximum de 7 000 FCFA, b) communes urbaines : constructions en matériaux non durables : habitations : maximum de 5 000 CFAF, local destiné à une activité professionnelle : maximum de 7 000 FCFA, construction en matériaux durables : habitation : maximum de 10 000 FCFA, local destiné à une activité professionnelle : maximum de 25 000 FCFA ;
10. Taxe sur les moulins : maximum de 1 500 FCFA par mois ;
11. Taxe de voirie : la taxe de la voirie est due par les personnes physiques ou morales assujetties à la patente et les familles. Le taux maximum de cette taxe est, selon les cas, de 5 % de la patente ou de 2 000 FCFA par an et par famille à l'intérieur d'une concession. Pour les familles, l'émission et le recouvrement de la taxe de voirie sont assurés conjointement avec la taxe de développement régional et local.

Les emprunts autorisés destinés à financer des investissements font partie des ressources des collectivités mais, jusque là, aucune collectivité rurale n'a été autorisée à emprunter. Il n'y a pas encore de réglementation portant fixation des procédures d'endettement des collectivités territoriales.

#### UNE FISCALITÉ BASÉE SUR LA TAXE DE DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL ET LOCAL (TDRL)

L'essentiel des recettes fiscales des communes rurales est constitué de la TDRL. Celle-ci a été instaurée en 1988 en remplacement de plusieurs autres petites taxes. Son montant varie de 875 FCFA par an et par personne, comme à Diré dans la région de Tombouctou, à 2 600 FCFA par an et par personne, comme à Yanfolila dans la région de Sikasso. Elle est due pour l'année entière par toutes les personnes âgées de plus de quatorze ans, résidant au Mali au 1er janvier de l'année d'imposition ou y fixant leur résidence dans le courant de l'année d'imposition. Plusieurs catégories des personnes sont exemptées de la TDRL (encadré 4.2).

Il existe une certaine méconnaissance à l'égard des personnes exemptées du paiement de la TDRL : une idée très répandue dans les communes rurales fait penser, à tort, que les salariés fonctionnaires ou contractuels sont exemptés de la TDRL. De fait, ils ne sont généralement pas inscrits dans les rôles et c'est pourquoi il ne leur est pas demandé de payer la TDRL. Il faut rappeler que le rôle est le document dans lequel sont inscrits la nature de l'impôt, la matière imposable, le nom et l'adresse du redevable et le montant dû par chaque redevable.

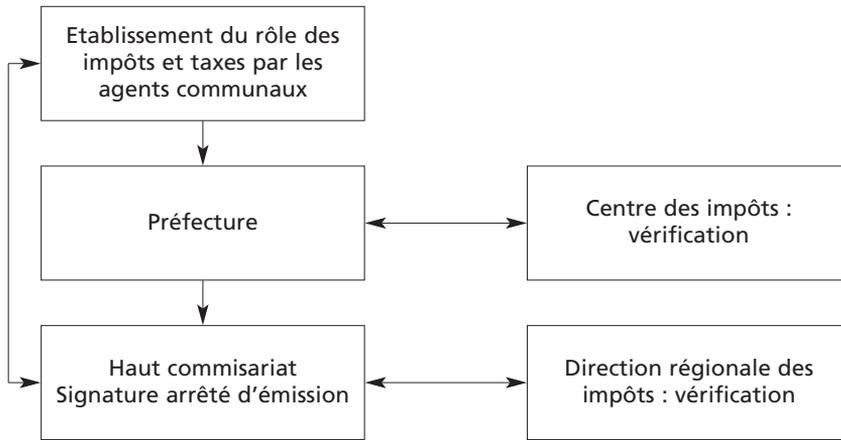
**Encadré 4.2. Exemptions de la taxe de développement régional et local**

1. Hommes de troupe ;
2. Indigents. Sont réputés indigents les habitants sans ressources qui, en raison de leurs infirmités, sont dans l'impossibilité d'assumer un travail. La situation d'indigent doit faire l'objet d'une enquête sanctionnée par une décision du chef d'arrondissement sur proposition du chef de village ou du chef de fraction après avis du conseil de village ou du conseil de fraction ou par décision du maire sur proposition du chef de quartier après avis du conseil de quartier ;
3. Elèves des écoles et étudiants à temps complet ;
4. Personnes âgées d'au moins soixante ans non imposables à l'impôt général sur le revenu,
5. Anciens militaires pensionnés de guerre et invalides du travail dont le degré d'invalidité est égal ou supérieur à 50 % et qui ne sont pas assujettis à l'impôt général sur le revenu ;
6. Personnes qui étaient à la charge d'un contribuable décédé à la suite d'un accident du travail, qui touchent une pension à ce titre et qui ne sont pas assujettis à l'impôt général sur le revenu ;
7. Personnes en traitement régulier pour la maladie du sommeil, la tuberculose et la lèpre, la dracunculose et le sida ;
8. Agents diplomatiques et consulaires des nations étrangères sous réserve que les pays qu'ils représentent accordent des avantages analogues aux agents diplomatiques et consulaires maliens ;
9. Mères ayant ou ayant eu quatre enfants et plus.

**LE SYSTÈME DE RECOUVREMENT**

Les taxes et impôts étaient en vigueur bien avant la mise en place de la décentralisation et leur collecte était déjà une des activités centrales des colonisateurs et a continué après l'indépendance. L'utilisation de la force, de la coercition et même de l'humiliation des chefs de village faisait partie du système de recouvrement. A l'instar des autres Etats d'Afrique francophone, le Mali a hérité, lors de son indépendance, des règles de fonctionnement de la comptabilité publique française : l'émission des impôts et taxes incombe aux services des impôts, leur recouvrement aux services du Trésor. Cependant, compte tenu de la faible déconcentration des services des impôts et du Trésor, le système n'a jamais fonctionné comme prévu.

Avant l'avènement de la décentralisation, ce sont les chefs d'arrondissement qui établissaient les rôles et ce sont eux qui recouvraient les impôts pour le compte du percepteur. Actuellement, ce sont les agents communaux (secrétaire général et régisseur de recettes) qui établissent les rôles, le recouvrement étant fait par les régisseurs des recettes (cf. figure 4.3). Quand le Haut Commissariat reçoit le rôle, il le remet à la Direction régionale des impôts qui, après vérification, prépare pour le haut commissaire, l'arrêté d'émission. C'est donc le haut commissaire qui rend le rôle exécutoire. Le rôle rendu exécutoire est retourné à la commune via la préfecture, et les agents communaux le transmettent au percepteur pour recouvrement. Parfois le processus est lent. Par exemple, le rôle des impôts et taxes 2003 d'une commune dans le cercle de Kati n'était pas encore exécutoire en juillet 2003. En réalité, le recouvrement des impôts et taxes commence bien avant l'arrêté d'émission du rôle.

**Figure 4.3 : Schéma du circuit du rôle des impôts et taxes**

La patente est la seule recette fiscale à être recouvrée par le percepteur, toutes les autres taxes l'étant par les régisseurs des recettes pour le compte du percepteur. Il faut souligner qu'un paysan qui doit, par exemple, au titre de la TDRL 1 000 FCFA, de la taxe sur le bétail : 300 FCFA, de la taxe sur les vélos : 200 FCFA, et de la taxe sur les armes : 5 000 FCFA, considère qu'il doit payer un impôt de 6 500 FCFA. Il ne se préoccupe pas de la nature des différents impôts que représentent ces 6 500 FCFA. Le paiement se faisant généralement par tranche, il peut payer une première tranche de 4 000 FCFA par exemple, sans se soucier de la nature de la taxe qu'il a payée. C'est le régisseur qui répartit le montant entre la TDRL, la taxe sur le bétail, etc.

Depuis la réforme fiscale de 1999, les petits opérateurs économiques paient un impôt synthétique dont la patente constitue 10,45 % et la taxe de voirie 0,55 %. Selon la clé de répartition, 60 % de la patente et l'intégralité de la taxe de voirie reviennent à la commune. Ce sont les services des impôts qui recouvrent l'impôt synthétique et qui le versent au Trésor. Au moment du versement, la commune de résidence de l'opérateur économique n'étant pas précisée, le Trésor ne dispose pas de clé de répartition de la recette entre les différentes collectivités. Généralement c'est seulement la commune chef-lieu de cercle ou de région qui bénéficie de la patente et de la taxe de voirie.

Il faut noter que le chef de village est le personnage-clé du système de recouvrement. Dans la pratique, les populations paient les impôts au chef de village et le chef de village les reverse aux agents chargés du recouvrement (chef d'arrondissement autrefois, régisseur des recettes aujourd'hui). Il existe une forte corrélation entre le niveau du recouvrement et le leadership du chef de village. Plus le chef de village est acquis à la cause communale, plus élevé est le taux de recouvrement.

Avant l'avènement des communes, un texte réglementaire octroyait aux chefs de village des ristournes calculées en fonction du montant des sommes qu'ils recouvraient. Ce texte étant dépassé, certains chefs de village ne perçoivent

plus ces ristournes, ce qui est un facteur évident de démotivation. L'adoption d'une réglementation sur les ristournes aux chefs de village est nécessaire, de même que sur les indemnités des receveurs municipaux. Ces indemnités, qui sont une motivation pour le bénéficiaire, doivent être rapidement réglementées pour mettre un terme à certaines pratiques peu orthodoxes en la matière.

#### LE MANQUE DE MAÎTRISE DE LA MATIÈRE IMPOSABLE

Les informations sur la matière imposable figurant dans les rôles sont très en deçà de la réalité. Le travail de mise à jour de ces rôles n'est pas toujours bien fait et les communes n'ont pas fait beaucoup d'efforts pour actualiser les informations données par les anciens administrateurs lors de la passation de pouvoir. Les services techniques, tels que ceux des impôts, n'ont pas été associés dans les recensements entrepris, notamment dans les centres commerciaux (inventaire des boutiques, des places sur le marché). Les contestations qui en découlent entraînent des frustrations que certains redevables expriment par le refus de s'acquitter de leur impôt. Cette situation fait apparaître deux insuffisances majeures : une mauvaise évaluation du potentiel fiscal et la non-concordance entre les chiffres de la mairie et ceux du service des impôts (SNV et CEDELO, 2004). Dans d'autres cas, la création de la commune a permis un recensement plus fiable des personnes imposables car le travail a été fait par les autorités communales qui connaissaient bien les populations de leur localité. Dans une commune de la région de Sikasso, avant sa mise en place, les populations payaient des impôts pour les morts, les enfants scolarisés et les femmes ayant plus de 4 enfants. Maintenant, cette situation a été régularisée et le nombre des personnes imposables est passé de 1 828 en 1999 à 2 701 en 2001 (Coulibaly et Hilhorst, 2004).

#### DES RESSOURCES NATURELLES SOUS-FISCALISÉES

La loi n° 00-044 du 07 juillet 2000 déterminant les ressources fiscales des communes, des cercles et des régions mentionne :

- droits et taxes perçues lors de l'attribution de titre d'autorisation d'exploitation artisanale de l'or ou d'ouverture de carrières artisanales ;
- taxes perçues sur le bois à l'occasion de l'exploitation du domaine forestier de l'Etat.

Dans cette loi, il n'est nulle part fait allusion aux recettes halieutiques et fauniques.

Concernant les recettes issues de la coupe du bois, les collectivités sont doublement lésées. Le service de la conservation de la nature qui recouvre cette taxe ne précise pas au Trésor, au moment du versement, la commune d'origine du bois. Le Trésor ne dispose donc pas de clé de répartition de la taxe de bois entre les différentes collectivités. Ainsi, la taxe est généralement attribuée à la commune dans laquelle se situe le poste de contrôle forestier ce qui n'encourage pas la gestion durable de la forêt concernée. Cette situation est identique à celle de la répartition de l'impôt synthétique.

La loi n° 00-044 du 07 juillet 2000 qui répartit la taxe entre la commune, le cercle et la région à hauteur respectivement de 50 %, 25 % et 25 % n'est pas appliquée. Cependant, c'est le décret n° 98-402/P-RM du 17 décembre 1998, fixant les taux, les modalités de recouvrement et de répartition des taxes perçues à l'occasion de l'exploitation du bois dans le domaine forestier de l'Etat qui est encore appliqué. L'article 8 de ce décret stipule que les taxes perçues sur le bois à l'occasion de l'exploitation du domaine forestier de l'Etat sont réparties suivant le tableau 4.2 ci-après. Le décret du 1998 est beaucoup plus avantageux pour les agents de la conservation de la nature en charge du recouvrement : ils ont des ristournes et des recettes pour couvrir les dépenses de fonctionnement de leur service, toutes choses dont la loi n° 44 du 2000 les prive. Cette considération n'est sûrement pas étrangère au retard que connaît l'application de cette loi.

**Tableau 4.2 : Répartition des taxes forestières en fonction de la disponibilité d'un plan d'aménagement de la forêt**

Affectations	Quotité suivant l'origine du bois		
	Incontrôlée	Orientée	Contrôlée
Budget de l'Etat	60 %	35 %	15 %
Travaux d'aménagement et d'entretien des massifs forestiers	-	30 %	45 %
Contrôle forestier	35 %	15 %	10 %
Communes rurales	-	5 %	10 %
Chambres régionales d'agriculture	-	5 %	10 %
Remises aux agents forestiers	5 %	10 %	10 %

#### 4.5 Gestion financière des communes rurales au Mali

Les fonds des collectivités territoriales sont des fonds publics et sont donc soumis aux règles de la comptabilité publique. De ces règles, qui procèdent du souci d'une saine gestion des finances publiques, on retiendra :

- le dépôt obligatoire des ressources financières des collectivités territoriales au Trésor Public ;
- la séparation de l'ordonnateur et du comptable.

Cette deuxième règle rend incompatible la fonction de comptable public avec la qualité d'élu dans une même collectivité. Car, dans une commune rurale malienne, l'ordonnateur (qui donne l'ordre de payer) est le maire et le receveur municipal (qui procède au paiement) est le percepteur.

Le percepteur est un fonctionnaire relevant de la Direction nationale du Trésor et de la comptabilité publique. Il est le seul habilité à manier les fonds publics. L'article 13 de la loi 96-061 du 04 novembre 1996 portant principes fondamentaux de la comptabilité publique stipule :

*« Il est interdit à quiconque n'ayant pas la qualité de comptable public ou n'agissant pas sous son contrôle ou pour le compte d'un comptable public de s'immiscer dans la gestion des deniers publics. Tout contrevenant est déclaré comptable de fait et encourt les mêmes obligations et responsabilités que le comptable public, sans préjudice des poursuites judiciaires ».*

Les fonctions de régisseur de recettes et de régisseur de dépenses sont incompatibles afin d'éviter l'autoconsommation, c'est-à-dire l'utilisation directe des sommes recouvrées sans passer par le Trésor. Les régies sont instituées par le conseil communal et les régisseurs sont nommés par le maire après avis conforme du receveur municipal. Ils sont donc des agents communaux payés à cet effet par la commune mais travaillant pour le compte du receveur municipal.

Par dérogation au principe qui prévoit que les fonds publics (recouvrement des recettes, paiement des dépenses) ne peuvent être maniés que par des comptables publics du Trésor :

- le recouvrement peut être confié à un régisseur des recettes pour réduire au minimum les formalités de déplacements à imposer aux redevables ;
- le règlement des menues dépenses peut être confié à un régisseur des dépenses en raison de l'éloignement du receveur municipal.

Le régisseur des recettes verse périodiquement les recettes encaissées au receveur municipal. Sur la base d'un ordre de paiement établi par le maire, le receveur municipal met une avance à la disposition du régisseur des dépenses qui la justifie périodiquement.

Dans la majeure partie des communes rurales maliennes, le personnel communal comprend uniquement le secrétaire général et le régisseur des recettes. En effet, les ressources financières de ces communes ne leur permettent pas de supporter les charges salariales de plus de deux agents. Dans certaines communes, la fonction de régisseur des dépenses est assumée par le secrétaire général en plus de ces attributions normales (cas fréquent dans le cercle de Kati). Certaines communes n'ont pas institué de régie des dépenses (communes rurales du cercle de Sikasso). Cependant, quelques grosses communes rurales ont un régisseur des dépenses et également d'autres agents tels que secrétaire et manœuvre.

#### LE PROCESSUS BUDGÉTAIRE D'UNE COMMUNE RURALE MALIENNE

Le budget est l'acte par lequel est prévu et autorisé l'ensemble des charges et des ressources de la commune pour un exercice budgétaire, exercice qui correspond à une année civile. Il débute le 1er janvier et s'achève le 31 décembre. Le budget comprend deux sections : fonctionnement et investissement, chacune comprenant dépenses et recettes. Pour inciter les collectivités territoriales à investir, le législateur malien les oblige à consacrer une partie des recettes au financement des équipements collectifs. L'article 172 du code des collectivités territoriales stipule

*« un prélèvement obligatoire des recettes ordinaires du budget des collectivités est affecté aux dépenses d'investissement. Les taux de ces prélèvements seront arrêtés annuellement par une décision de l'autorité de tutelle après consultation du président de l'exécutif de la collectivité ».*

Le budget ne devient exécutoire qu'après son approbation par le préfet. Les acteurs du processus budgétaire sont le maire qui élabore le projet de budget ;

le conseil communal qui adopte le budget ; le préfet qui exerce le contrôle de légalité du budget ; et le maire et le receveur municipal qui exécutent le budget. A ce dernier niveau peuvent éventuellement intervenir le régisseur des recettes et le régisseur des dépenses qui agissent pour le compte du receveur municipal.

Il faut noter que les budgets élaborés par les collectivités sont souvent rejetés par la tutelle et la perception pour des motifs qui ne sont pas toujours clairs pour les communes. Dans certains cas, les communes ont aussi été obligées de payer le service d'appui ou la tutelle pour que le dossier sur le budget soit traité dans un minimum de délai.

Pour l'exécution du budget, le maire ordonne et le receveur municipal exécute. En fin d'année, le maire produit un compte administratif et le receveur municipal produit un compte de gestion. Le compte administratif doit refléter la situation réelle des finances de la commune. Il retrace les opérations réalisées au cours de l'exercice tant en recettes qu'en dépenses. Il fait apparaître ce qui reste à réaliser à la clôture de l'exercice budgétaire (recettes non encore encaissées et dépenses mandatées non payées). Il permet ainsi de comparer rubrique par rubrique les crédits initialement prévus et les réalisations. Il fournit les informations nécessaires à la préparation du budget additionnel par la reprise du résultat (excédent ou déficit) du compte administratif. Le compte administratif est soumis au contrôle du conseil communal. Celui-ci consiste à vérifier la concordance entre les résultats dégagés par le compte administratif du maire et le compte de gestion du receveur municipal.

La gestion financière des communes rurales maliennes laisse à désirer. En effet, le premier outil de cette gestion, à savoir la comptabilité administrative, n'est pas maîtrisé. Dans le cercle de Kati, les fiches de comptabilité du maire n'existent que dans une seule commune sur les onze communes visitées par l'auteur. Les comptes administratifs sont en conséquence produits avec un très grand retard. En réalité, beaucoup de communes se contentent de copier le compte de gestion du receveur municipal quand celui-ci est disponible. En outre, il n'existe quasiment aucun rapport. Le matériel communal n'est souvent pas codifié et est soumis à toutes les utilisations à l'image des biens de l'Etat (SNV et CEDELO, 2004).

Les agents communaux et certains receveurs municipaux ne comprennent pas bien comment il convient d'utiliser les supports de l'exécution du budget (ordres de recettes, bordereaux d'ordres de recettes, mandats, bordereaux de mandats). La comptabilité en partie double des collectivités au niveau des perceptions, décidée par la Direction du Trésor depuis 1999, n'est pas encore appliquée. Les receveurs municipaux prétextent le manque de personnel. Or cette comptabilité permettrait d'avoir de façon quotidienne des informations financières fiables sur chaque commune.

Il est clair que la gestion budgétaire a été une tâche difficile à maîtriser par les nouvelles autorités communales et l'exécution des premiers budgets a été entachée de certaines irrégularités. La préparation du budget semble être un

exercice mécanique qui souffre d'un manque d'analyse et d'une méconnaissance des plans comptables de la part de ceux qui les établissent et de ceux qui sont chargés de les exécuter. L'élaboration du budget se fait souvent à la hâte. Les responsables communaux attendent l'arrivée des échéances pour produire un document dont l'établissement exigerait beaucoup plus de temps et d'efforts pour répondre aux normes souhaitées. Cette façon de faire rend les élus vulnérables et les soumet à la pression de la tutelle. L'instabilité du personnel communal, due à la faiblesse de sa rémunération et à la précarité de son statut, aggrave le manque de capacités au niveau des communes.

S'il est vrai que les centres de conseils communaux (CCC) ont financé beaucoup de formations à l'adresse des élus et des agents communaux, les agents des services déconcentrés de l'Etat et de la préfecture n'ont pas été préparés à assumer leur nouveau rôle d'assistance, de conseil et de contrôle de la légalité. Plusieurs CCC ont systématiquement invité le percepteur et le chef du centre des impôts à toutes les formations ayant trait aux ressources, notamment fiscales (élaboration du budget et mobilisation des ressources), mais le percepteur a très peu participé, justifiant son absence remarquée par la surcharge de travail. Aussi, l'impact des formations demeure encore limité.

La formation des fonctionnaires, destinée à les aider à assumer leurs nouvelles fonctions, est indispensable au fonctionnement correct des communes rurales. Les budgets, même lorsqu'ils sont élaborés avec beaucoup d'incorrections, sont approuvés parce que ceux qui les approuvent ne peuvent apprécier leur qualité. C'est pourquoi la difficulté de suivi des trésoreries des communes, due au fait que le receveur municipal (le percepteur) est le seul représentant du Trésor public et qu'il ne dispose ni d'agent ni de moyen adéquat (informatique), rend plus qu'indispensable de fournir une base et des appuis à cette structure ou à cet agent, combien important pour le processus. Jusqu'à l'organisation récente de formations, la plupart des perceptions se limitaient à apposer leur signature sans se soucier du contenu du document de passation des marchés. Aussi, ne se sentaient-ils aucunement responsables des informations relatives aux collectivités territoriales. Par exemple, le receveur municipal au niveau du cercle (le percepteur) est le représentant de la direction générale des marchés publics et, en même temps, le caissier pour les communes, donc celui qui paie les prestataires, ce qui met le CCC dans une position difficile quand il veut exiger une certaine qualité des dossiers, surtout si le percepteur donne son accord et dit que le dossier est bon (SNV et CEDELO, 2004).

Le Programme d'appui aux collectivités territoriales (PACT) vient de commencer l'installation des fiches de comptabilité du maire dans les communes rurales de Kati. Parallèlement, des discussions sont en cours avec le Trésor en vue d'apporter un appui technique aux percepteurs des cercles de Kati, Koulikoro, Ségou, Barouéli et Macina pour la tenue de la comptabilité en partie double au niveau des perceptions.

#### 4.6 Résultats de la mobilisation des ressources financières par les communes

##### PRINCIPALES RESSOURCES FINANCIÈRES RÉELLES

Dans la pratique quotidienne, les principales ressources réelles des communes rurales maliennes sont :

- redevances et droits des services à caractère administratif : légalisation de signature, délivrance d'actes d'état civil, etc. ;
- redevances d'utilisation du domaine (droits de marché, droits de stationnement, etc.) ;
- impôts et taxes d'Etat dont le produit est en partie transféré aux collectivités : TDRL, taxe sur les armes, etc. ;
- impôts et taxes que le conseil communal a institués dans la commune par délibération ;
- subvention de fonctionnement aux collectivités territoriales versée chaque année par l'Etat ;
- autres subventions : cotisations des populations, ressortissants de la commune, autres partenaires au développement.

**Tableau 4.3 : Situation des recettes dans trois communes rurales du cercle de Kati en 2002 indiquant les différentes sources, émissions possibles et recouvrement réel**

	Commune de Sanankoroba	Commune de Yelekebouyou	Commune de Diago
Vente de produits forestiers (bois)	413 773	99 600	63 160
Droits de place sur les marchés	60 200	248 820	0
Droits de stationnement des taxis et véhicules de transport en commun	748 560	18 165	0
Redevances et droits des services à caractère administratif	1 742 120	122 750	1 000 000
Subvention de fonctionnement de l'Etat	2 061 549	1 267 800	1 339 260
Taxe de développement local et régional	2 454 875	78 285	174 400
Taxe de voirie	4 988 685	0	68 975
Taxe sur les charrettes		12 115	
Patente	22 695 517	3 710	827 691
Taxe sur les armes à feu	46 345	0	0
Taxe sur les cycles à moteur et bicyclettes	306 000	266 700	571 235
<b>Total</b>	<b>35 517 624</b>	<b>2 117 945</b>	<b>4 044 721</b>

Le taux de recouvrement de la TDRL est faible pour les deux petites communes de Yelekebouyou (1 %) et de Diago (2 %) qui ne peuvent fonctionner correctement sans la subvention de fonctionnement de l'Etat (voir tableau 4.3). Par contre, Sanankoroba, une grosse commune qui a aussi la chance d'abriter une unité industrielle<sup>57</sup>, peut se passer de la subvention de fonctionnement de l'Etat. Il apparaît cependant que Sanankoroba ne doit son salut qu'à la patente payée par BRAMALI qui constitue 64 % de ses recettes. Aussi, dans cette commune, le taux de recouvrement de la TDRL est faible (15 %). L'importance

<sup>57</sup> Les Brasseries du Mali : BRAMALI.

de la contribution directe des ressources naturelles, surtout de la vente du bois, est limitée (1 à 5 % du total).

#### LE NIVEAU DE RECOUVREMENT DES TAXES ET IMPÔTS

Les revenus des populations rurales proviennent essentiellement de la vente d'une partie des récoltes. La période propice au recouvrement des taxes est celle qui suit les récoltes, c'est-à-dire de janvier à mars.

**Tableau 4.4 : Situation de recouvrement des principaux impôts et taxes des collectivités du Mali du premier trimestre 2003**

Nature des recettes	Emission 2003	Recouvrement 2003	% de recouvrement
Patente	676 041 058	551 092 419	82
Licence	1 147 100	607 800	53
TDRL	2 778 743 086	498 856 448	18
Taxe sur le bétail	208 559 066	24 996 979	12
Taxe sur les armes à feu	81 929 570	14 266 790	17
Taxe sur les vélos	161 371 910	36 705 330	23
Taxe sur les charrettes	20 932 060	2 577 825	12
Taxe de voirie	127 654 591	43 690 845	34
Total	4 056 378 441	1 172 794 436	29

En 2002, la pluviométrie a été normale. Le tableau 4.4 montre que seulement 29 % des impôts et taxes ont été recouverts pendant le premier trimestre 2003 et il est peu probable que ce taux s'améliore beaucoup à la fin de l'année 2003. La TDRL constitue ici 69 % des émissions et 43 % des recouvrements, alors que 18 % seulement de la TDRL sont payés par la population<sup>88</sup>. La TDRL est une des plus importantes sources d'impôts pour les communes rurales. Il faut noter que le nombre de communes qui bénéficient de la patente est très faible, il s'agit seulement des communes qui ont la chance d'abriter une unité industrielle comme Kigan à Sikasso (usine CMDT) ou Sanankoroba à Kati (usine BRAMALI).

#### EVOLUTION DU TAUX DE RECOUVREMENT

Promouvoir la décentralisation rurale avait pour principale raison d'élargir la contribution locale au développement, en espérant que les citoyens seraient davantage disposés à payer les impôts et taxes pour une institution plus proche d'eux, dont les activités seraient mieux connues et qui serait plus influençable. Se pose alors la question du changement du taux de recouvrement des impôts et taxes lorsque les communes existent depuis longtemps.

Le taux de recouvrement variait d'un village à l'autre, il y avait de bons et de mauvais payeurs, et cela n'a pas automatiquement changé avec la décentralisation. Au début, dans quelques communes, le paiement a même diminué parce que la population avait moins peur du maire que de l'ancien chef d'arrondissement. Certains maires ont pu convaincre la population de payer

<sup>88</sup> En moyenne, le recouvrement est meilleur en zones rurales qu'en zones urbaines.

mais d'autres n'ont pas réussi. Le système de recouvrement des taxes et impôts est aussi un autre obstacle.

Il faut noter que dans une société où l'agriculture est la principale source d'emplois et de revenus, le recouvrement des impôts est fortement tributaire de la pluviométrie. Les années à forte pluviométrie, les populations disposent de ressources financières. En revanche, elles en sont complètement dépourvues les années à faible pluviométrie.

Le tableau 4.5 suivant montre l'évolution du recouvrement des taxes et impôts dans six communes rurales du cercle de Kati. Dans deux communes, les prévisions ont beaucoup changé d'une année à l'autre. Cela montre qu'elles sont en période d'apprentissage par rapport au système de taxation. La moitié des communes (3) mobilisent maintenant plus des ressources qu'au démarrage. Pour deux autres communes, le montant recouvré a baissé.

**Tableau 4.5 : Evolution du recouvrement des impôts et taxes dans certaines communes rurales de Kati de 2000 à 2002**

Communes	Prévisions (F CFA)			Recouvrement (F CFA)			Taux (%)		
	2000	2001	2002	2000	2001	2002	2000	2001	2002
Tiagadougou									
Faraba	11 797 440	9 418 800	7 500 000	390 000	337 360	1 055 972	3	4	14
Bougoula	6 549 600	5 031 200	5 700 000	1 509 750	1 924 780	1 832 890	23	38	32
Kambila	8 451 355	8 680 875	9 949 000	1 422 375	802 795	524 820	17	9	5
Kourouba	2 844 743	3 961 350	5 885 110	336 675	761 360	2 204 493	12	19	37
N'gouraba	6 567 950	7 993 420	7 993 420	5 466 625	2 208 760	7 605 638	83	30	95
Sanankoro									
Djitoumou	7 029 875	6 142 000	6 142 000	2 240 050	1 185 760	1 671 610	32	12	27

Le taux de recouvrement est plus élevé dans la commune de N'gouraba où, dès le début, les autorités communales ont entrepris une vaste campagne de sensibilisation sur l'impôt communal, ce qui explique le fort taux de recouvrement en 2000. Cependant, en 2001, les villages de la commune ont suivi l'exemple de villages voisins mauvais payeurs appartenant à d'autres communes. En 2002, le maire a menacé de recourir aux gendarmes pour le recouvrement ce qui explique l'accroissement du taux de recouvrement.

A Bougoula, une forte campagne de sensibilisation a été organisée en 2001 concernant le paiement des impôts. Tous les chefs de village ont été invités au vestibule des anciens non par le maire mais par le patriarche qui leur a demandé de faire davantage d'efforts pour le recouvrement des impôts. C'est ce qui explique la croissance du taux de recouvrement en 2001. La saison pluviale 2001 ayant été déficitaire et le rendement des cultures très faible, les populations rurales ont beaucoup souffert. Cela explique la baisse du taux de recouvrement en 2002.

Kambila est une commune voisine de la ville de Kati. Au Mali, de façon générale, les citoyens sont de très mauvais payeurs en matière d'impôts. La

TDRL n'est pratiquement pas recouverte en ville et toutes les communes voisines des grands centres urbains connaissent la même difficulté quant à la mobilisation des impôts. Cette situation, conjuguée à la mauvaise pluviométrie de 2001, explique le très faible taux de recouvrement en 2002.

Les villages de Tigadougu Faraba sont aussi de mauvais payeurs. Cela était bien connu dès avant la décentralisation. Cependant, les autorités élues ont entrepris une vaste campagne d'information, d'explication de la destination des impôts, de sensibilisation concernant le plan de développement et les moyens de sa réalisation. Les effets de cette stratégie de communication voulue sont perceptibles à travers la croissance du taux de recouvrement d'année en année, même si elle est encore timide.

A Sanankoro Djitoumou, les populations ont réagi au recouvrement des impôts, assumé non plus par le chef d'arrondissement accompagné des forces de l'ordre mais par le seul régisseur des recettes, par un faible paiement des impôts. Ce qui explique le faible taux de 2001. Face à ce constat, les élus communaux ont entrepris d'informer les populations sur l'utilisation des impôts, sur le plan de développement et les moyens de sa réalisation. Ces efforts ont abouti à un meilleur recouvrement en 2002 malgré la période difficile que connaissait la population rurale.

#### **4.7 Causes de la faible mobilisation des ressources par les communes**

##### **FAIBLE NIVEAU DE DÉCONCENTRATION DES SERVICES DU TRÉSOR**

Une des contraintes majeures liées au recouvrement des taxes et impôts est le faible niveau de déconcentration des services du Trésor. Par exemple, le cercle de Sikasso a un percepteur pour 43 communes et le cercle de Kati a un percepteur pour 37 communes. Outre un personnel réduit, les perceptions sont dépourvues de moyens de transport alors que certaines communes sont situées à plus de 100 kilomètres de la perception, telles que celles de Dogoni à Sikasso ou de Tiagadougu Dialakoro et Niouma Makana à Kati.

En général, au niveau du cercle, le système de gestion financière est complexe et exige beaucoup de va-et-vient du maire ou de son personnel. Un autre élément qui n'a pas encouragé la population à payer les taxes et impôts et les maires à mener des actions de sensibilisation est qu'il n'existe qu'une seule caisse à la perception. Certaines communes n'ont pu tirer les fonds qui leur revenaient parce que la caisse était vide, les fonds ayant été utilisés pour d'autres dépenses du cercle. Cette situation s'est améliorée suite à des actions de lobby des partenaires au développement.

##### **FAIBLE CONNAISSANCE DE LA POPULATION DE LA GESTION FINANCIÈRE DE LA COMMUNE**

La faible implication des populations dans l'élaboration des plans de développement et des budgets communaux a aussi une influence sur le taux de recouvrement. Dans le cas précis du budget, le législateur a prévu une

consultation des conseils des communautés de village, de quartiers, de fractions et un débat public sur le projet de budget sans en déterminer les modalités. Les pratiques en la matière varient d'une commune à l'autre mais en général la population est peu informée par le conseil. Il arrive même que des procès verbaux fictifs de consultation soient produits pour accompagner le budget afin d'obtenir l'approbation de la tutelle.

Il y a aussi une absence de restitution des comptes annuels aux populations. Les comptes administratifs sont produits avec un très grand retard et ne font pas l'objet de comptes rendus aux conseillers communaux, a fortiori aux populations. Dans le cercle de Kati, les comptes administratifs 2000 qui auraient dû être produits au cours du premier trimestre 2001 ne l'ont été que fin 2002. Les citoyens, ignorant l'utilisation qui est faite de leurs impôts, ne sont pas encouragés à les payer.

#### DYSFONCTIONNEMENT DES CONSEILS ET CONFLITS INTERNES

Le dysfonctionnement des conseils communaux a aussi une influence sur le paiement des taxes et impôts. Dans certaines communes, des conseillers communaux, qui ont une sensibilité politique différente de celle du maire et sont prêts à tout pour lui créer des ennuis, disent aux populations de ne pas payer les impôts<sup>59</sup>. La mésentente qui règne entre les villages d'une commune peut être une autre raison de la difficile mobilisation des ressources. Dans les communes où des conflits existent, par exemple à propos du découpage des villages ou du choix du village chef-lieu de commune, le recouvrement des impôts et taxes est quasi impossible dans les villages contestataires, car ils pensent qu'en payant les impôts ils cautionnent une décision qu'ils contestent.

En certains endroits, les relations conflictuelles entre le maire et certains chefs de village jouent aussi un rôle. L'expérience a prouvé que les maires qui ont de l'entregent ont réussi à se faire accepter par les chefs de village. Cette saine collaboration joue non seulement en faveur du recouvrement mais aussi en faveur de l'application de tous les actes d'administration édictés par le maire. La commune de Fama dans le cercle de Sikasso a chaque année réalisé un taux de recouvrement de 100 % de la TDRL de 2000 jusqu'à nos jours. A Fama, les rapports du maire avec les chefs de village sont des meilleurs. En revanche, dans la commune de Finkolo Ganadougou où le maire est à couteaux tirés avec les chefs de village, le taux de recouvrement est un des plus bas du cercle de Sikasso,

#### L'INFLUENCE DES CAMPAGNES POLITIQUES

D'autres facteurs expliquent la faiblesse du recouvrement des taxes et impôts, notamment les élections. Le régisseur des recettes recouvrant les impôts et taxes pour le compte du percepteur mais étant payé par la commune, l'électoralisme est devenu une entrave au recouvrement : pour ne pas compromettre les chances

<sup>59</sup> C'est le cas à Kléla dans le cercle de Sikasso.

du maire aux prochaines échéances électorales, le régisseur ne peut en effet exercer de trop fortes pressions sur certains redevables.

Une autre raison réside dans la mauvaise interprétation de la suppression de l'impôt per capita. Le message du Premier Ministre de la 3ème République, qui a déclaré en son temps à l'Assemblée Nationale la suppression de l'impôt per capita, n'a pas été bien compris et nombre de populations rurales ont cru que toutes sortes d'impôts étaient ainsi supprimés. A l'époque, certains chefs de villages sont même venus demander aux chefs d'arrondissement de leur restituer les impôts qu'ils avaient déjà payés au titre de l'année en cours.

#### ABSENCE DE SANCTIONS

L'absence de sanctions à l'encontre des mauvais payeurs encourage le refus de payer les impôts. Les contribuables qui s'acquittent de leurs impôts sont tentés de prendre exemple sur ceux qui ne les paient pas et qui ne sont cependant pas inquiétés. Néanmoins, dans le cas de villages entiers où il est difficile de mobiliser les ressources financières, certains maires ont tendance à revenir aux méthodes coercitives de l'administration d'antan en impliquant les forces armées (gendarmes notamment) pour récupérer les taxes et impôts dans les villages.

#### 4.8 Conclusion

Dès le démarrage de la décentralisation au Mali, la mobilisation des ressources locales a été une des activités centrales des collectivités territoriales. La mobilisation des ressources constitue un maillon essentiel du développement de la commune en milieu rural et de l'amélioration des conditions de vie des populations. Car la pérennité et la viabilité économique de la commune supposent avant toute une disponibilité des ressources financières. Le volume des ressources financières à mobiliser est fonction des ambitions de développement de la commune ainsi que de la capacité et de la volonté des populations à payer les taxes et impôts.

La loi régleme la nature et le taux des taxes et impôts mobilisables par la commune. Sur l'initiative des autorités et avec le consentement des populations communales, des ressources additionnelles peuvent être identifiées pour soutenir les plans communaux de développement dans le respect de la loi. Cependant, le fait que les communes ne disposent pas encore des domaines et autres patrimoines limite aussi la fiscalité locale.

Malgré les ressources prévues par les textes pour les collectivités territoriales, le financement de la décentralisation par les communes rurales maliennes reste problématique. Le recouvrement des recettes est faible et irrégulier au point d'entraîner dans certaines communes un retard dans le paiement des salaires du personnel. Il est évident qu'investir est impossible dans une telle situation.

La TDRL est la taxe principale, avec la patente, pour les quelques communes où sont implantées des usines et autres grandes industries. Les impôts additionnels

que le conseil communal a institué sont fréquemment inadaptés, trop nombreux et souvent improductifs. Les conseils ruraux ont aussi tendance à analyser seulement les revenus potentiels de la commune en ignorant les coûts de recouvrement. Les conséquences possibles sur l'économie rurale ou sur les ressources naturelles ne sont pas non plus prises en compte.

Le rôle des ressources naturelles dans la mobilisation des finances pour une commune moyenne semble surtout indirect, vu que les moyens de vivre en milieu rural, et donc la capacité de paiement, sont basés sur l'agriculture, l'élevage, la pêche, etc. Seules les communes qui disposent d'un massif forestier exploité de façon commerciale profitent, en principe, de la taxe forestière. Cependant, dans la pratique, les bénéfices sont limités pour ces communes, notamment parce que les taxes forestières sont collectées au niveau du cercle par le service technique et reversées ensuite au percepteur. La part restituée à la commune sur laquelle la forêt est située est trop faible car les revenus sont repartis en parts égales entre toutes les communes du cercle. Ce système de répartition, qui existe aussi pour d'autres taxes synthétiques, peut décourager une gestion durable des forêts par la commune concernée qui en profite peu et ne reçoit pas suffisamment de revenus pour investir dans son aménagement.

Les « micro-communes » créées pour des raisons sociales, historiques ou politiques lors du découpage du territoire, malgré les critères de viabilité établis, constituent un cas particulier. Il s'agit de communes dont la population est tellement faible qu'elles ne peuvent financer elles-mêmes leurs actions de développement. Il leur faudra recourir à l'intercommunalité ou se contenter de compter sur un appui extérieur.

Bien que la gestion administrative et financière ait été un cheval de bataille pour les partenaires d'appui à la décentralisation beaucoup reste encore à faire. L'élaboration et l'exécution des budgets des collectivités territoriales posent de nombreux problèmes. Si certains problèmes se situent dans les communes, le type de fonctionnement et le manque de déconcentration des structures d'appui, notamment du ministère des Finances, sont aussi des causes importantes de cette situation. En effet, d'une part les services étatiques, à l'image des perceptions, ont encore la main mise sur le processus, d'autre part ils sont dépourvus de tout matériel qui leur permettrait de tenir, de manière régulière et visible, les budgets des différentes collectivités.

Le service des impôts a aussi besoin d'élaborer des outils pour l'identification des contribuables et de la matière imposable et de procéder à un recensement plus fiable de la matière imposable pour la constitution des rôles. Le service du Trésor devrait recouvrer effectivement les impôts sur rôle, produire de façon régulière des documents plus fiables (comptabilité en partie double, situation financière des communes, compte de gestion) et contrôler sérieusement les procédures de passation des marchés des communes rurales.

Les procédures de recouvrement des taxes et impôts et la faible disponibilité des services techniques financiers de l'Etat n'ont pas facilité la tâche des élus

les plus motivés et certains maillons de la chaîne de recouvrement se sont révélés défaillants. L'attachement à des règles de comptabilité publique héritées de la France, en complet porte-à-faux avec la réalité malienne, complique encore davantage la situation.

L'amélioration du recouvrement des taxes et impôts est essentiellement un problème de volonté politique. Il nécessite la déconcentration des services techniques de l'Etat, notamment des services des impôts et du Trésor. Les outils et procédures créés dans ce domaine ne peuvent que faciliter l'expression de cette volonté politique en dotant l'administration de moyens de fonctionnement performants (transport et matériel informatique) et en insistant sur une performance effective et transparente. Le rôle d'appui et de conseil aux communes des services déconcentrés de l'Etat peut également être renforcé.

Les communes rurales ont besoin de mobiliser localement des ressources financières pour pouvoir fonctionner et pour disposer de la contrepartie de l'ANICT pour les investissements et, dans l'avenir, des fonds sectoriels pour les secteurs de la santé, de l'éducation ou de l'hydraulique. L'entente au sein de la commune sur le recouvrement des taxes et impôts est également nécessaire, entre villages, entre élus, et entre conseil communal et autorités coutumières. Le paiement passe obligatoirement par l'existence d'une certaine citoyenneté communale.

L'adoption d'une stratégie de communication par chaque maire, expliquant aux populations le sens de la décentralisation et les informant sur toutes les activités de la mairie, constitue un atout. Il est important que les élus associent effectivement les populations à l'élaboration des plans de développement et des budgets communaux. Cela peut se faire sous forme de consultations réelles et non fictives auprès d'un public représentatif des populations. La production régulière des comptes administratifs par les maires, leur soumission à l'appréciation du conseil communal élargi aux leaders de la société civile est nécessaire. Lors de la session du conseil communal relative au compte administratif, le maire devrait fournir des explications sur les recettes recouvrées, les dépenses réalisées, les dépenses d'investissements prévues mais non réalisées et le manque de recettes. Cet exercice devrait permettre aux leaders de la société civile de comprendre l'usage qui est fait des impôts et de percevoir clairement la dépendance entre le recouvrement des impôts et taxes et la réalisation des investissements. Ce travail est indispensable pour asseoir la légitimité des élus locaux, la transparence de la gestion financière, et une certaine citoyenneté communale. Ces notions sont les conditions sine qua non du fonctionnement normal de la commune.

## Bibliographie

- ANICT, Rapport d'exécution technique et financière du Fonds d'Investissement des Collectivités Territoriales au 30 septembre 2003, Agence nationale d'investissement des collectivités territoriales, 2003.
- Bagré A.S., Ouattara A., Ouédraogo M., Le processus de restructuration des terres en milieu rural et ses conséquences sur les conditions de vie des populations, in GRAF, Enjeux et viabilité des communes rurales au Burkina Faso, bulletin n° 351, KIT Amsterdam, 2003
- Bako-Arifari N., Démocratie et logiques du terroir au Bénin, Politique Africaine, 59 : 7-24, 1995.
- Bako-Arifari N., La décentralisation au Bénin. Aperçu sur les réformes et les recherches, Bulletin de l'APAD 13 : 167-175, 1997.
- Bako-Arifari N., De la résurgence et de la re-justification de la chefferie en contexte de démocratisation au Bénin et au Niger, Working Papers on African Societies, n° 25, Berlin, 1998.
- Banégas R., Bouffer l'argent : Politique du ventre, démocratie et clientélisme au Bénin, Communication au colloque sur « La politique clientélaire. Processus, énonciations, dénonciations », CRAPS (IFRESI-CNRS-Université de Lille II), Lille, 1997.
- Bierschenk T., Olivier de Sardan J.-P. (eds.), Les pouvoirs au village, Le Bénin rural entre démocratisation et décentralisation, Karthala, Paris, 1998.
- Bierschenk T., Chauveau J.-P., Olivier de Sardan J.-P. (eds.), Courtiers en développement, Les villages africains en quête de projets, Karthala, Paris, 2000.
- Bierschenk T., Elwert G., Entwicklungshilfe und ihre Folgen. Ergebnisse empirischer Untersuchungen in Afrika, Frankfurt/New York, 1997.
- Blundo G., Les courtiers en développement en milieu rural sénégalais. Anthropologie des intermédiaires locaux dans le système de distribution de l'aide au développement au Saloum oriental, Cahiers d'études africaines 137 : 73-99, 1995.
- Burkina Faso, Code forestier du Burkina Faso, 1997.
- Burkina Faso, Les textes d'orientation de la décentralisation (TOD) du Burkina Faso : orientation de la décentralisation, organisation de l'Administration du territoire, organisation et fonctionnement des collectivités locales, programmation de la mise en œuvre de la décentralisation, 1998, modifiés – août 1998, juillet 2001.
- Burkina Faso, Textes portant réorganisation agraire et foncière, Loi N° 014/96/ADP du 23 mai 96, Décret 97-054/PRES/PM/MEF du 6 février 1997, édition novembre 1998.
- Burkina Faso, Constitution du Burkina Faso, SGG-CM, 2002.
- Burkina Faso, Loi d'orientation relative au pastoralisme au Burkina Faso, 2002.
- CCC Kati, Etude sur la situation financière des communes rurales du cercle de Kati, rapport provisoire, novembre 2003, Centre de conseil communal, Kati, Mali, 2003.
- Cissé A., Diabaté H., Ballo D., Baltissen G., Heus M., Hilhorst T., Soutenir la mise en oeuvre de la décentralisation en milieu rural au Mali. KIT, Amsterdam, 2003.
- CND, Etude sur la mobilisation et la gestion des ressources naturelles : cas des ressources forestières et halieutiques, Commission nationale de décentralisation, Ouagadougou, 1995.

- CND, Etude sur la contribution des sous-secteurs des forêts, de la faune et des pêches au financement des collectivités locales, Commission nationale de décentralisation, Ouagadougou, 2000.
- Coopération suisse/LARES, La problématique de l'intercommunalité dans le fonctionnement des communes béninoises, LARES, Cotonou, 2001.
- Coulybaly, A., Hilhorst T., La mise en place de la décentralisation au Mali : cas de 2 communes rurales, IIED drylands issue papers, 2004.
- Doevenspeck M., Migration im ländlichen Benin, Sozialgeographische Beobachtungen an einer afrikanischen Frontier, Manuscrit de thèse inédit, Université de Bonn, Institut de géographie, 2003.
- Holo T., La décentralisation au Bénin. Mythe ou réalité ?, Revue Béninoise de Sciences Juridiques et Administratives 7 :1-15, 1986.
- INSAE (Institut National de la Statistique et de l'Analyse Économique), Répartition spatiale, Migration et Structure par sexe et par âge, RGPH2, Analyse des résultats, Cotonou, 1994.
- INSAE, Troisième Recensement Général de la Population et de l'Habitat de février 2002. La population des communes de Tchaourou, Ndali, Parakou, Bassila, Djougou, Inédit, 2003.
- Judex M., Analyse und Erklärung der Landbedeckungs- und Landnutzungsänderungen im Upper Oueme Catchment (Benin) durch die Verknüpfung von LANDSAT-Daten mit sozioökonomischen Daten, Mémoire inédit, Université de Bonn, Institut de géographie, 2003.
- Kassibo B. (éd.), La décentralisation au Mali : état des lieux, bulletin de l'APAD, 14, 1997.
- Neubert D., Entwicklungspolitische Hoffnungen und gesellschaftliche Wirklichkeit. Eine vergleichende Länderfallstudie von Nicht - Regierungsorganisationen in Kenia und Ruanda. Frankfurt a. M./ New York, 1997.
- MEF, Situation financière et comptable des collectivités territoriales du Mali, 1er trimestre- juin 2003, ministère de l'Economie et des Finances, Secrétariat Général, Bamako, 2003.
- MEF, Loi de finances pour l'exécution du budget de l'Etat, gestion 2002, MEF Ouagadougou, 2002.
- PAGCR, Module de formation en administration et gestion communale du Programme d'appui à la gestion des communes, PAGCR en collaboration avec Koni-Expertise, Bamako, 2002.
- PEBASO, Le concept sur la construction, la réhabilitation et l'exploitation durable de petits aménagements hydroagricoles dans le sud-ouest du Burkina Faso, Redevance eau, PEBASO, inédit, 2003.
- Rauch T., Ländliche Regionalentwicklung im Spannungsfeld zwischen Weltmarkt, Staatsmacht und kleinbäuerlichen Strategien, Saarbrücken, 1996.
- SAGEDECOM, Monographie de la commune de Dano, Rapport définitif, SAGEDECOM, Ouagadougou, inédit, 2000.
- SAGEDECOM, Etude relative à l'assiette fiscale et au recouvrement des ressources budgétaires de la commune de Dano, Rapport définitif, SAGEDECOM, Ouagadougou, inédit, 2001.
- Sidibé D.F, Ouédraogo H.M.G., Appui à la définition et à la mise en œuvre des modalités juridiques de mise en place de la structure de gestion de la forêt classée de Gonsé, MECV/DGEF/GTZ-PGFIG, Ouagadougou, 2002.
- Siebert U., Elwert G., Forestry corruption and illegal logging in Bénin : A policy oriented analysis, Sozialanthropologische Arbeitspapiere 92, 2002.
- Singer U., Entwicklungspolitische Blockaden gegenüber dem Handlungsfeld Ressourcenverknappung, Manuscrit de thèse inédit, Université de Bonn, Institut de géographie, 2003.
- SNV, CEDELO, La décentralisation au Mali : du discours à la pratique, SNV/ KIT, Amsterdam, 2004.
- Soumaré S., L'observatoire du foncier (Mali) et le foncier pastoral, in PRASET, Rapport de synthèse des dispositifs législatifs et réglementaires en matière de pastoralisme : Bénin, Burkina Faso, Mali, Niger, Sénégal et Tchad. GTZ, 1997.
- Yatta F.P., La décentralisation financière en Afrique, Succès, problèmes et contraintes, PDM, Cotonou, 2000.

## Institutions et auteurs

### Les institutions

**Le Groupe de Recherche et d'Action sur le Foncier (GRAF)** est un réseau de personnes qui s'intéressent à la problématique foncière en Afrique et réunit à la fois des chercheurs, des praticiens et des décideurs. Il a été créé en 1999 avec pour objectifs d'atteindre l'excellence en matière de recherche foncière au niveau local ; d'impliquer l'ensemble des auteurs concernés dans un véritable débat national sur les options des politiques et des législations foncières ; et de valoriser l'expertise locale en matière foncière. GRAF ; 05 BP 6082, Ouagadougou 05 ; Burkina Faso ; Tel. +226-341457; E-mail : graf@liptinfor.bf

**L'Institut de géographie de l'université de Bonn et l'Université d'Abomey-Calavi** jouit d'une longue réputation en matière de recherche sur le développement et le changement global. Le projet IMPETUS (Approche intégrée pour la gestion efficace et durable des eaux douces en Afrique de l'Ouest) en fait intégralement partie. La recherche du projet IMPETUS est effectuée en collaboration avec plusieurs départements de la Faculté des sciences et techniques (FAST) et la Faculté des lettres, arts et sciences humaines (FLASH) de l'Université d'Abomey-Calavi (UAC). Les thésards béninois impliqués, travaillent à la fois au Bénin ainsi qu'aux universités de Bonn et de Cologne en Allemagne. Site webs : [www.giub.uni-bonn.de](http://www.giub.uni-bonn.de) ; [www.impetus.uni-koeln.de](http://www.impetus.uni-koeln.de) ; [www.flash.bj.refer.org](http://www.flash.bj.refer.org)

**Le Programme d'appui aux collectivités territoriales (PACT)** travaille sous la tutelle du ministère de l'Administration territoriale et des collectivités locales (MATCL) dans les cercles de Koulikoro, Kati, Barouéli, Ségou et Macina au Mali. L'organisme d'exécution est la GTZ en association avec le DED et la KFW. Ce programme porte sur : l'administration et la gestion communales, la planification participative du développement, la gestion des ressources naturelles, l'assainissement et la capitalisation des expériences. Il a pour objectif d'amener les collectivités territoriales, la population et les prestataires de service à jouer efficacement leur rôle pour la promotion du développement économique et social.

### Les auteurs

**Nassirou BAKO-ARIFARI** est sociologue-anthropologue, maître-assistant à l'université d'Abomey-Calavi et chercheur dans le cadre du programme IMPETUS des universités de Bonn et de Cologne. Entre autres thèmes de recherche, il travaille sur la décentralisation et les dynamiques de pouvoir local en milieu rural au Bénin et au Niger, sur les approches empiriques de la corruption en Afrique subsaharienne et sur la qualité des soins dans le système de santé au Bénin. Actuellement, son principal centre d'intérêt est la gestion de l'eau dans les arènes politiques locales dans le bassin supérieur du fleuve Ouémé au Nord-Bénin. Contact : BP 1383 Parakou, Bénin ; Tél. : +229-900620 ; E-mail : bakoarif@hotmail.com

**Allaye Biréma DICKO** est titulaire d'une maîtrise en gestion de l'Ecole nationale d'administration (ENA) du Mali et d'un certificat en ingénierie de développement local du Centre international d'études pour le développement local (CIEDEL) de l'université catholique de Lyon en France. Il travaille depuis 1998 sur les questions des finances locales et la formation des élus et des agents communaux sur l'élaboration et l'exécution du budget. Il a réalisé des études sur la situation financière de plusieurs communes rurales au Mali. Il est actuellement conseiller en administration et gestion communale au PACT/GTZ. Contact : Allaye Biréma Dicko, PACT/GTZ, B.P. 100, Bamako, Mali.  
Tél. : +223-6491062 ; E-Mail : abdick2000@yahoo.fr

**Martin DOEVEN SPECK** est spécialisé en géographie démographique et géographie sociale. Il travaille sur les questions liées aux migrations, au foncier et aux conflits liés à l'utilisation du sol en Afrique de l'Ouest. Il vient de terminer sa thèse de doctorat sur les migrations rurales au Bénin. Il est actuellement chargé de développer des projections démographiques sur la base d'un SIG pour le centre du Bénin dans le cadre de IMPETUS. Contact : Institut de Géographie, Université de Bonn, Meckenheimer Allee 166, 53115 Bonn, Allemagne. Tél.: +49-228731653. Fax : +49-228735393.  
E-mail : m.doevenspeck@giub.uni-bonn.de

**Bala Wenceslas SANOU**, géographe, est actuellement conseiller en décentralisation rurale, renforcement organisationnel et gestion des ressources naturelles au Programme d'appui à la décentralisation PAD/GTZ à Ouagadougou, Burkina Faso. Il travaille depuis 1989 sur les questions de développement local, aménagement de l'espace, gestion des ressources naturelles, décentralisation. Membre du groupe d'action sur le foncier (GRAF), il s'intéresse, entre autres, à la problématique foncière et participe au comité national de sécurisation foncière en milieu rural. Contact : GRAF ; 05 BP 6082, Ouagadougou 05 ; Burkina Faso. Tel. : +226-335469 / 828941.  
E-mail : sanoubala65@hotmail.com

**Uwe SINGER**, est spécialisé en géographie sociale et économique des pays en voie de développement et en planification du développement. Sa thèse de doctorat traite de l'ensemble des différents acteurs et des stratégies de développement en milieu rural au Bénin face aux problèmes de raréfaction des ressources naturelles. Dans le cadre du projet IMPETUS, il prépare une enquête quantitative concernant les stratégies d'économie et de subsistance des populations rurales. Contact : Institut de Géographie, Université de Bonn, Meckenheimer Allee 166, 53115 Bonn, Allemagne. Tél.: +49-228731653. Fax: +49-228735393. E-mail : uwe.singer@giub.uni-bonn.de

**Gerard BALTISSEN** est agronome, spécialisé dans les approches participatives de recherche et de vulgarisation agricole, gestion des ressources naturelles et décentralisation en milieu rural. Il travaille depuis 1988 en Afrique dans des programmes et projets de recherche-action, de vulgarisation et de développement communautaire. Il est actuellement basé au KIT à Amsterdam, Pays-Bas comme consultant/formateur, responsable des programmes de développement rural et décentralisation. Contact : KIT, BP 95000, 1090 HA Amsterdam, Pays-Bas. Tél. : +31-205688219 ; Fax : +31-205688498.  
E-mail : g.baltissen@kit.nl

**Thea HILHORST**, socio-économiste, travaille depuis 1993 dans la sous-région, notamment au Mali et au Burkina Faso. Elle a géré une série de programmes de recherches et de réseaux destinés à informer les décideurs politiques sur des thèmes comme la décentralisation rurale, l'économie locale, le foncier, la gestion des ressources naturelles et de l'environnement. Elle est actuellement basée au KIT à Amsterdam, Pays-Bas. Contact : KIT, BP 95000, 1090 HA Amsterdam, Pays-Bas. Tél. : +31-205688501 ; Fax : +31-205688498. E-mail : t.hilhorst@kit.nl