

ACTING FOR LIFE

Note Technique

Brigitte THEBAUD,
Nordic Consulting Group



7 février 2018

La transhumance dans les pays côtiers : un enjeu vital à l'issue incertaine¹

Togo, 2 février 2017. « En conformité avec le Plan National de Gestion de la Transhumance (PNGT), 50 000 têtes de bovins seront autorisées à entrer au Togo du 30 janvier au 31 mai 2017, soit moitié moins que l'année dernière. Les transhumants devront utiliser les couloirs d'entrée et de sortie indiqués sur les nouvelles cartes régionales, s'acquitter d'une taxe de 5 000 Fcfa et présenter un badge d'identification².

Côte d'Ivoire, 15 juin 2016. La nouvelle loi relative à la transhumance et aux déplacements du bétail instaure la création et l'aménagement par l'État de zones d'accueil exclusives pour les transhumants qui peuvent prendre aussi la forme de sites privés de pâturages mis en place par des collectivités, des associations professionnelles ou des personnes physiques ou morales. Les transhumants ne peuvent se déplacer en dehors des pistes tracées à cet effet et tout changement de lieu de pacage des animaux d'une circonscription administrative à une autre est soumis à une autorisation préalable de l'autorité compétente. L'importation de bétail convoyé sur pied destiné au commerce est interdite en tout point des frontières. *29 août 2017.* Les projets de décret sont en cours de validation. Sur le territoire national, le convoyage à pied du bétail de commerce de plus de 15 têtes d'animaux est interdit. Le gardiennage des animaux est assuré à raison d'un bouvier pour 50 bovins au plus et d'un berger pour 120 petits ruminants. La période de transhumance est définie par le Ministère en charge de l'Élevage. Pour être autorisé à entrer, tout responsable de troupeau doit indiquer sa destination ou sa zone d'accueil des transhumants. L'itinéraire de la zone d'accueil lui est communiqué préalablement par l'autorité compétente. Les responsables des troupeaux sont tenus de se signaler aux différents gîtes d'étape disposant d'agents de contrôle et aux autorités préfectorales de leur zone d'accueil. Dans chaque région, le calendrier agropastoral est fixé par un arrêté préfectoral. L'exploitation des zones d'accueil exclusives mises en place par l'État et des infrastructures pastorales autres que les pistes de transhumance donne lieu à la perception de redevances et de taxes. *21 janvier 2018.* Radio France Internationale, émission spéciale sur la Côte d'Ivoire : une mobilité en péril³.

Bénin, 21 novembre 2017. Le gouvernement a déposé un projet de loi visant à régir le phénomène de la transhumance pastorale, en remplacement de la loi 31 du 21 septembre 1987 devenue obsolète. *15 janvier 2018.* « La transhumance transfrontalière a démarré aujourd'hui. Au menu des innovations de cette campagne : le paiement de taxes sur le bétail et 13 couloirs d'entrée seulement pour 170 000 ruminants attendus du Nigeria, du Burkina et du Niger. Afin d'éviter d'éventuelles échappées, les troupeaux de ruminants seront suivis. Les éleveurs se feront aussi délivrer un badge. Pour la première fois, l'État va prélever des taxes, 5 000 Fcfa sur les gros ruminants et 1 000 Fcfa sur les moutons et les chèvres. De plus, les pasteurs nomades ne peuvent pas conduire leurs bêtes au-delà de la commune de Dassa-Zoumé, dans le centre-sud du pays. La campagne s'achèvera le 31 mai⁴.

Guinée, 16 janvier 2018. « Par décret, toute entrée de troupeaux de zébus est interdite sur le territoire national jusqu'à nouvel ordre. Les propriétaires de troupeaux déjà présents sur le territoire sont tenus de se présenter à l'autorité compétente afin d'organiser le retour de leurs troupeaux aux frontières⁵.

Ghana, 19 janvier 2018. « L'association des Peuls du Ghana a interpellé le Secrétariat Général des Nations Unies afin de dénoncer l'abattage à vue du bétail (shoot to kill) dans le cadre de la nouvelle opération Cow Leg lancée par le gouvernement à Agogo (Région Ashanti), suite à l'attaque présumée contre trois soldats et un policier par des nomades étrangers. L'association dénonce la brutalité des opérations menées et demande une compensation pour l'abattage de 1 500 bovins appartenant à des Peuls du Ghana qui ont été pris entre deux feux⁶.

¹ Le présent document a été élaboré dans le cadre du Projet d'Appui à la Résilience des Systèmes Agropastoraux en Afrique de l'Ouest (PARSAO) qui bénéficie du soutien de l'Agence Française de Développement. Néanmoins, les idées et les opinions présentées dans ce document ne représentent pas nécessairement celles de l'AFD.

² <http://www.commodafrica.com/03-02-2017-le-togo-impose-des-regles-strictes-la-transhumance-pour-eviter-les-conflits>

³ <http://www.rfi.fr/emission/20180121-2-cote-ivoire-transhumance-mobilite-terres-betail-elevage-secheresse-nourriture>

⁴ <https://lanouvelletribune.info/2018/01/benin-transhumance-frontaliere-gouvernement-limite-couloirs-passage/>

⁵ <http://www.maliweb.net/societe/guinee-conakry-territoire-desormais-interdit-aux-eleveurs-maliens-2732195.html>

⁶ <https://www.myjoyonline.com/news/2018/January-19th/fulani-community-in-ghana-wants-compensation-for-killed-cattle.php>

1. La gestion de la transhumance par les pays côtiers : des choix à géométrie variable

Il n'existe pas de position unifiée sur la façon de gérer la transhumance. Chaque pays côtier affiche sa vision et ses préférences nationales, en s'intéressant à plusieurs paramètres de base :

- Une date d'entrée et de sortie au niveau national pour tous les transhumants⁷.
- Une limite dans le nombre d'animaux autorisés à entrer sur le territoire.
- L'obligation pour les transhumants de suivre scrupuleusement des couloirs pré-identifiés et de faire valider par les autorités le parcours qu'ils veulent suivre.
- Une taxation sur le bétail à l'entrée et, selon le pays, dans les collectivités traversées ou les zones d'accueil séjournées.
- Un confinement du bétail transhumant dans des zones d'accueil existantes ou à aménager, suivant des formules variées⁸.
- Une forme d'identification physique des transhumants.
- La mise en place de structures de suivi de la transhumance, selon différentes formes.

Ces paramètres ne sont pas immuables et leur calibrage peut changer d'une année à l'autre, selon les circonstances. En 2017, le Togo a réduit de moitié le flux de bovins. De la même façon, les dates d'entrée et de sortie restent liées aux calendriers culturels. Un hivernage plus tardif et des récoltes différées peuvent conduire à repousser la date d'entrée.

De telles réglementations – dont certaines font d'ailleurs écho à des textes plus anciens⁹ – soulèvent à chaque fois des interrogations. Comment contrôler le nombre d'animaux entrants ou le parcours suivi par chaque transhumant ? Selon quels systèmes les taxes seront-elles collectées, réparties et réinvesties ? Les couloirs sont-ils tous fonctionnels et les zones d'accueil adéquatement aménagées ?

Au-delà de ces questions, on constate aussi que ces dispositifs reposent fréquemment sur une compréhension imparfaite du fonctionnement de l'élevage mobile en Afrique de l'Ouest.

⁷ Une fois les troupeaux transhumants entrés, certaines législations offrent aussi la possibilité aux autorités régionales (par exemple, les préfetures) de fixer à leur tour leurs propres dates, en fonction des calendriers culturels.

⁸ Par exemple, le PNGT de 2014 du Togo identifie trois zones d'accueil dans le pays, mais propose aussi d'aménager des ranchs. La Côte d'Ivoire prévoit la création et l'aménagement de zones d'accueil par l'Etat ou sur initiative privée.

⁹ Ainsi, la nouvelle loi en RCI puise abondamment dans plusieurs décrets (96-341 à 434) de 1996 dont l'un prévoyait déjà l'interdiction du convoi sur pied d'animaux étrangers.

2. Transhumance et mobilité du bétail : une vision souvent réductrice et compartimentée

La transhumance vers les pays côtiers n'est pas le fait de pasteurs nomades ou d'éleveurs « purs », mais d'agropasteurs que l'on retrouve autant dans le nord que dans les zones méridionales du Sahel. L'élevage mobile est une pratique généralisée en Afrique de l'Ouest (y compris dans les pays côtiers) qui s'insère dans des systèmes agropastoraux à l'architecture complexe : agriculture et élevage, mais aussi commerce, transport, artisanat, orpaillage.

Décrite comme un problème ou une menace (voire même un fléau), la transhumance est vue comme une pratique extractive, perception qui occulte les apports considérables des transhumants aux économies locales. En 2014-2015, les 386 familles suivies par AFL dans le cadre du Programme BRACED (UK-Aid) ont vendu (bétail), puis dépensé sur place près d'un milliard de CFA au total. La transhumance génère ainsi des revenus, crée des emplois et lutte contre la pauvreté.

Loin d'être un mouvement mécanique entre un point A et B, le long d'un couloir acheminant les troupeaux (telle une autoroute rapide) vers une zone d'accueil dont ils ne bougeront plus¹⁰, la transhumance est souvent jalonnée d'une multitude d'étapes¹¹. De plus, selon les années, les circuits vers le sud peuvent – et doivent – changer (sécheresse, inondations, conflits, maladies du bétail).

¹⁰ Le PNGT du Togo suggérait, par exemple, d'acheminer les animaux transhumants par camions.

¹¹ Sur les 386 familles enquêtées par AFL-BRACED en 2014-2015, seulement 24 ont fréquenté une seule zone d'accueil pendant leur transhumance. Pour toutes les autres familles, le nombre de zones va de 5 à 27.

La mobilité transfrontalière du bétail ne peut être compartimentée, avec d'un côté la transhumance, et, de l'autre, le convoyage commercial. Transhumants et opérateurs de la filière utilisent les mêmes circuits et contribuent à approvisionner les marchés à un prix compétitif le long de leur parcours, grâce aussi à une mobilité étalée dans le temps qui fait gagner du poids aux animaux tout en marchant¹². Face aux limites du transport par camion d'animaux vivants ou de carcasses réfrigérées, le convoyage sur pied (qui combine souvent une phase de camionnage) reste essentiel pour approvisionner les marchés ruraux et urbains.

En dehors des affrontements dévastateurs de ces dernières années, la transhumance ne se résume pas à des conflits incessants opposant systématiquement éleveurs et agriculteurs. En totalisant les durées de transhumance, les 386 familles enquêtées en 2014-2015 ont été en mouvement avec leurs troupeaux pendant 83,000 jours, échelle de temps considérable. Or, tous les conflits rapportés ont été résolus de façon pacifique, grâce, en autres, aux liens sociaux activement entretenus entre les populations locales et les transhumants. L'élevage mobile est donc aussi un facteur d'intégration sociale entre le nord et le sud.

3. De la sécurisation à l'encadrement : et si la mobilité transfrontalière devenait quasi impossible ?

Les dispositifs adoptés témoignent d'un encadrement de plus en plus contraignant, au point de remettre en question la fonctionnalité même de la mobilité du bétail. En tant que stratégie fondamentale d'adaptation, la transhumance exige une flexibilité difficilement compatible avec des contrôles constants : un éleveur est-il vraiment en mesure d'indiquer à l'avance son parcours et de se faire ensuite enregistrer à chaque étape, tout en demandant une autorisation à chaque fois qu'il change de zone de pâture ?

Dans le même temps, les infrastructures et aménagements prévus par la loi ne sont pas adéquats. Les couloirs que les transhumants sont censés ne pas quitter sont souvent inexistantes ou obstrués par les champs. Le manque d'aires de repos ou de points d'eau oblige les troupeaux à sortir régulièrement. Nombre de zones d'accueil restent à sécuriser ou à créer de toutes pièces¹³.

Pour beaucoup d'agropasteurs, la transhumance est aussi une obligation, face à la réduction des ressources pastorales dans leur terroir d'attache. En cas de changement dans la date d'entrée, comment gérer des milliers d'animaux stationnés aux frontières ? Et que faire en cas de sécheresse grave, lorsque les troupeaux doivent impérativement se replier au sud ?

La mobilité transfrontalière risque ainsi de devenir un parcours du combattant de plus en plus ardu. Les transhumants signalent déjà le foisonnement des règles d'accès aux ressources et la position affaiblie des logeurs, face à la multiplication des acteurs impliqués dans la gestion de la transhumance. Par ailleurs, l'insécurité (attaques, coupeurs de routes) est un tel problème que, souvent, les femmes refusent de partir.

Au final, les entraves posées pourraient avoir des conséquences irréversibles. En s'alourdissant, les systèmes de taxation pénalisent les transhumants dont les effectifs de bétail sont réduits et qui doivent absorber aussi les pertes dues aux maladies et à d'autres risques (noyades, prédateurs, inondations, accidents, feux de brousse)¹⁴. Il s'ensuivra une différenciation sociale accrue, une perte de productivité des cheptels et un appauvrissement des ménages¹⁵.

C'est aussi toute la fonctionnalité de la filière qui est menacée et, en fin d'analyse, l'approvisionnement des marchés urbains en viande sahélienne, dont la substitution par des importations sur un marché mondial fluctuant reste un pari risqué. De plus, au niveau des régions, le ralentissement des transhumances et du convoyage commercial¹⁶ toucherait durement les marchés à bétail et limiterait l'accès à la viande et aux animaux (embouche, traction attelée) auprès des populations locales, autant d'effets qui handicaperont lourdement le développement des territoires ruraux. Et qu'advient-il de l'intégration économique sous-régionale et la complémentarité entre le nord et le sud ?

¹² Une étude de l'OCDE a montré que la filière sur pied est en fin de compte très performante, avec un taux de multiplicateur (prix de départ et d'arrivée) entre 1,5 et 2,5 (contre 5 à 8 en Europe).

¹³ Au Togo, sur 3 zones d'accueil identifiées, l'une aurait été affectée sans l'accord de la population et une autre manque de points d'eau. Au final, la superficie utilisable par les transhumants ne serait que de 28.000 ha, au lieu de 84.500 ha prévus.

¹⁴ En 2014-2015, tous ces risques ont entraîné la perte de 9% de l'effectif bovin transhumant (enquête AFL-BRACED).

¹⁵ Telle cette famille enquêtée par AFL-BRACED dans l'est du Burkina, qui après avoir renoncé à partir pendant 2 ans, a décidé de transhumer à nouveau vers le Bénin avec ses 20 bovins pour finalement rebrousser chemin à la frontière, face aux taxes à payer et aux problèmes de sécurité.

¹⁶ Par exemple, le règlement limitant en RCI à 15 têtes un convoi commercial sur pied de bovins produits dans le pays va à l'encontre des exigences de rentabilité des opérateurs de la filière qui nécessitent au moins 80 à 150 têtes.

4. Le risque d'un clivage entre l'intérêt national et la vision soutenue par les institutions sous-régionales

Au-delà d'un objectif partagé d'apaisement de la transhumance, force est alors de relever le décalage existant dans la pratique entre les orientations prises par chaque État et celles, infatigablement promues en particulier par la CEDEAO, ainsi que par les PTF et les OSC : sécurisation de la mobilité transfrontalière, intégration régionale et valorisation des complémentarités agro-écologiques, élevage et lutte contre la pauvreté, aménagement des territoires, lutte contre l'insécurité, le terrorisme et l'exclusion¹⁷.

Par ailleurs, l'exigence d'informer les autorités de chaque départ et itinéraire de transhumance ou l'instauration de taxes d'entrée au pays, puis de séjour dans les zones d'accueil¹⁸ ne sont pas nécessairement conformes aux dispositions réglementaires de la CEDEAO. Et si ces taxes ont un caractère rémunérateur, les États et leurs collectivités doivent fournir aux transhumants un ensemble de services justifiant de tels prélèvements : accès à la santé animale et à l'aliment-bétail, couloirs balisés et équipés, zones d'accueil protégées, accès sécurisé aux marchés, protection des biens et des personnes.

De plus, la réduction des quotas d'entrée des effectifs transhumants ou la limitation croissante des durées de séjour renvoient à l'intérêt de plus en plus marqué des pays côtiers pour les viandes importées (Amérique latine, Asie), au détriment des circuits commerciaux alimentés par la mobilité transfrontalière du bétail à l'intérieur de l'espace CEDEAO. Finalement, la transhumance est-elle vraiment indispensable ?

Enfin, face à l'ampleur des mesures envisagées il est légitime de s'interroger sur la capacité des États à assumer les investissements financiers et humains considérables requis¹⁹. Dans le même temps, à travers diverses mesures (taxation, gestion privative des zones d'accueil, contrôle des transhumants), il est à craindre que le législateur contribue paradoxalement à créer un environnement encore plus propice à la prédation, aux complicités et, en fin de compte, aux conflits²⁰. Cet aspect est particulièrement inquiétant, car, en revêtant un caractère souvent ciblé sur une communauté spécifique, ces affrontements renvoient dans leurs formes les plus extrêmes aux principes fondamentaux des droits de l'homme²¹.

17 Concertation de Haut Niveau sur la Transhumance apaisée entre le Sahel et les Pays côtiers, Cotonou, novembre 2015.

18 Au Togo, un arrêté de 2008 imposait par exemple une taxe d'entrée de 5 000 CFA par bovin et, ensuite, une taxe de 500 CFA par préfecture traversée ou par site d'accueil fréquenté.

19 Le Togo a ainsi évalué le coût de gestion de la transhumance à près de 7 milliards CFA pour la période 2015-2020.

20 Faisant écho aux préoccupations émises depuis plusieurs années par les OSC, le PNGT du Togo (2014) dénonce les systèmes de complicité et de corruption souvent pratiqués par divers acteurs à l'occasion des mouvements de transhumance.

21 En 2016, au Ghana, les résidents de Fantekwa (Eastern Region) étaient invités par le commandement à organiser leurs jeunes en milice pour sillonner la zone et fournir de l'information sur les nomades. On proposait de les enregistrer, de leur demander de porter des vestes et de peindre les cornes de leurs animaux pour être plus facilement identifiables.

5. Des opportunités uniques à saisir

Loin d'inciter à l'immobilisme, la mobilisation grandissante des acteurs de la transhumance devant les tensions croissantes sur le terrain incite à saisir encore davantage des opportunités qui confirment la pertinence des orientations stratégiques déjà suivies par AFL.

D'une part, les difficultés pratiques d'application des textes sur le terrain et le vide susceptible d'en résulter fournissent un champ unique de recherche et d'action, en faveur de nouvelles formes de gestion des ressources pastorales : pâturages, mais aussi forêts, infrastructures existantes²². A travers ses projets, AFL dispose aussi d'une expérience novatrice d'ancrages institutionnels associant OSC et inter-collectivités dans la fourniture de services aux transhumants et dans la gestion concertée des couloirs, des zones de pâture et des équipements marchands. En fin d'analyse, il s'agit d'anticiper de nouvelles matrices de gouvernance locale et territoriale misant sur une implication directe de tous les ayants droit. Parallèlement, en temps que véritable urgence, la sécurisation de la mobilité par les partenaires de AFL continuera de s'inscrire dans une approche intégrée allant du local au transfrontalier.

D'autre part, le plaidoyer initié par AFL – qui s'appuie notamment sur des outils originaux de débat informé sur l'élevage mobile en Afrique de l'Ouest – restera une nécessité absolue, surtout dans l'optique d'appuyer les OSC et, en fin d'analyse, les institutions sous-régionales à développer une compréhension commune des enjeux posés, entre tous les États concernés.

22 Par exemple les barrages de la SODEPRA dans le nord de la RCI.

ACTING FOR LIFE

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

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

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