



Réglementer la mobilité du bétail en Afrique de l'Ouest : pourquoi et comment ?

La restriction de l'entrée des transhumants étrangers sur le territoire du Bénin pour la campagne de transhumance 2019/2020 a, une fois de plus, révélé les difficultés entre les approches communautaires et nationales en matière de gestion de la transhumance frontalière. Alors que le cadre réglementaire régional autorise, en l'encadrant, la mobilité transfrontalière, les réglementations nationales diffèrent dans leur vision, leurs objectifs et leur application, et ce dans un contexte complexe de recomposition des espaces ruraux et d'insécurité croissante. L'aggravation des conflits entre les différents usagers des espaces ruraux pose avec davantage d'acuité la question de la co-existence pacifique et de la mutualisation des avantages entre usagers des espaces ruraux dans les zones de transit et d'accueil au Sud des pays sahéliens et au Nord des pays côtiers. La réglementation et son application sont des leviers essentiels pour relever ce défi. La décliner aux différentes échelles, l'adapter aux réalités locales et évolutions en cours, mettre en place les moyens de son application font partie des difficultés auxquelles sont confrontés les différents acteurs du pastoralisme pour mettre en place une transhumance apaisée. La présente synthèse expose les résultats d'une étude sur les textes relatifs à la réglementation de la transhumance dans la zone d'intervention du Projet Régional de Dialogue pour une Transhumance Apaisée en Afrique de l'Ouest (PRODIATA)¹ qui a été réalisée en 2019 pour le compte du Réseau Billital Maroobè (RBM). La note a été enrichie par les contributions de nombreux acteurs et experts partenaires d'Inter-réseaux.

Réglementation : préserver ou limiter la mobilité ?

Une stratégie importante dans tous les systèmes d'élevage

Les systèmes de production animale en Afrique de l'Ouest sont complexes et diversifiés allant des systèmes basés sur la grande mobilité aux systèmes d'élevage sédentaire en passant par les systèmes agropastoraux. Ces différents types d'élevage poursuivent des objectifs communs liés à l'amélioration du régime alimentaire des animaux et au maintien du bien-être animal. Pour les familles d'éleveurs, le recours à un système de mobilité (permanente, saisonnière ou exceptionnelle) est indispensable compte tenu des contraintes liées à la faiblesse et la variabilité spatio-temporelle des précipitations et de la nécessité d'ajuster les besoins alimentaires des animaux avec la disponibilité fourragère en fonction des différentes saisons. Et dans le contexte environnemental sahélo-soudanien, la mobilité du bétail est la clé de sa productivité et de sa résilience. De plus, cette stratégie de mobilité offre des opportunités en termes d'accès à des marchés lucratifs de bétail et de sous-produits d'élevage et permet d'éviter des risques zoo-sanitaires et sécuritaires.

Trois stratégies de mobilité du bétail

PASTORALISME

Nomadisme : Mobilité permanente, animaux et ensemble du ménage pastoral

Transhumance : Mobilité saisonnière sur quelques dizaines à plusieurs centaines de kilomètres

Migration : Mobilité exceptionnelle, changement de terroir de l'ensemble du ménage

La mobilité du bétail ne concerne pas uniquement le cheptel de la frange sahélienne. Les troupeaux se trouvant dans la zone soudanienne effectuent également des déplacements. Dans la zone cotonnière du Sud du Mali, où prédomine un système agricole sédentaire, la mobilité du bétail est régulièrement pratiquée. Les animaux effectuent des transhumances sur des distances plus ou moins longues, en fonction de la taille du troupeau bovin. De la même manière, les animaux des agropasteurs du Sud-Est du Burkina Faso qui sont de gros producteurs de céréales partent en transhumance chaque année au Bénin.

1. PRODIATA est une composante de PREDIP qui est exécutée par un consortium regroupant plusieurs partenaires, en l'occurrence CARE, RBM, APSS, ROPPA et SNV.

Le pastoralisme dont le poids économique est conséquent favorise ainsi les échanges entre les pays, les territoires et les acteurs et contribue à renforcer la dynamique de l'intégration régionale en Afrique de l'Ouest. D'ailleurs, l'interdépendance entre les pays du Sahel et les pays côtiers s'accroît depuis les années 1990 tant pour la production animale que pour la mise en marché du bétail.

L'élevage et le pastoralisme en Afrique de l'Ouest, une place centrale dans l'économie rurale

Avec un effectif de cheptel qui est évalué à plus de 346 millions de têtes, le sous-secteur de l'élevage constitue l'un des moteurs de la création de richesse régionale et nationale pour les Etats du Sahel et d'Afrique de l'Ouest. Son apport est estimé à plus de 5 % du Produit Intérieur Brut des Etats de la CEDEAO et de 10% à 15% dans des pays comme le Burkina Faso, le Mali, le Niger et le Tchad (Kagoné, 2019). Malgré les réserves sur la fiabilité de ces données, elles indiquent tout le poids économique de l'élevage. Cette activité joue également un rôle crucial dans l'atteinte de la sécurité alimentaire et nutritionnelle de millions de personnes engagées dans diverses activités de production, de transformation, de commercialisation et de services de la filière élevage.

Une perception ambivalente

Malgré l'importance de la mobilité du bétail, le système d'élevage pastoral souffre souvent d'une mauvaise image. Perçu comme archaïque, peu productif, favorisant le surpâturage et source de conflits, le pastoralisme est le parent pauvre des politiques agricoles qui privilégient la production végétale et l'intensification des systèmes d'élevage. Les investissements publics dédiés à l'élevage qui représentent déjà moins de 10% des budgets agricoles privilégient l'élevage dit moderne, (semi)-intensif et sédentaire. Le Colloque de Ndjamena de 2013 sur la contribution de l'élevage pastoral à la sécurité et au développement des espaces saharo-sahéliens a marqué un début de réhabilitation du pastoralisme. On note depuis des perspectives d'évolution intéressantes. En effet, plusieurs études scientifiques ont démontré l'utilité de la mobilité du bétail et la contribution de l'élevage à la préservation des équilibres écologiques (recyclage organique, régénération des parcours en zones sèches, bilan carbone équilibré sur l'année, etc.) tandis que le bilan environnemental des systèmes sédentaires est plutôt mitigé. A. Rouillard souligne ainsi qu'« *au fil des années, l'adaptation continue face aux fortes variabilités environnementales montre que le pastoralisme est une approche durable pour augmenter les productions animales, mais également essentielle pour adapter les systèmes agricoles face aux effets du changement climatique. [...] Le pastoralisme est en quelque sorte une approche alternative à [...] la production animale centrée sur l'émancipation de l'environnement naturel* », à savoir le découplage de la charge animale et des res-sources fourragères locales au profit des aliments agro-industriels. Cette réhabilitation du pastoralisme s'est traduite par le lancement d'une dizaine de programmes d'envergure régionale en appui au pastoralisme et à l'agropastoralisme. On assiste aussi à l'institution-nalisation d'une concertation régionale de haut niveau pour une transhumance apaisée entre le Sahel et les pays côtiers et à la mise en place de cadres de dialogue multi-acteurs sur les principaux corridors de transhumance.

Une réglementation duale

Au niveau communautaire, afin de renforcer la contribution de l'élevage à la dynamique d'intégration régionale, la CEDEAO a défini en 1998 un cadre réglementaire qui reconnaît la transhumance comme un droit pour les éleveurs et toutes les espèces animales (ruminants et monogastriques), tout en régissant la mobilité du bétail entre les Etats dans l'espace communautaire (Décision A/DEC.5/10/98). Ce cadre réglementaire autorise donc le franchissement des frontières terrestres entre tous les pays de la Communauté dans le cadre de la transhumance sous certaines conditions comme le passage des animaux par les pistes de transhumance préalablement indiquées et la détention d'un Certificat international de transhumance dont le but est de contrôler les départs des transhumants, d'assurer la protection sanitaire des troupeaux dans les zones d'accueil et d'informer les populations des zones d'accueil de l'arrivée des troupeaux transhumants. Au Sahel où le pastoralisme est largement représenté, la réglementation juxtapose parfois ces visions différentes de l'élevage. C'est le cas du Burkina Faso où la Loi d'orientation agrosylvo-pastorale, halieutique et faunique adoptée en 2015 reconnaît l'importance de la transhumance d'un côté, mais souligne de l'autre, la nécessité de favoriser la transition de l'élevage pastoral vers un système intensif et sédentaire perçu comme plus moderne. Il en va de même au Nigeria où les options en faveur de la modernisation et de l'intensification des systèmes d'élevage sont inscrites au cœur des interventions des pouvoirs publics. Le document publié par l'Organisation Internationale pour les Migrations (2017) souligne que « *les élites nigérianes considèrent l'élevage transhumant comme une pratique dépassée puisqu'elles l'associent avec une faible productivité et d'incessants conflits. Elles considèrent l'élevage sédentaire comme une option plus viable. Beaucoup d'élites, dont certaines issues de l'armée, ont investi dans des ranchs privés [...]. Ces installations impliquent souvent l'acquisition d'une grande surface agricole fertile près des principales voies de circulation, ce qui réduit ainsi les espaces pastoraux disponibles pour les pasteurs traditionnels* ». En même temps, selon Jibrin Ibrahim, un analyste nigérian, ce serait « *un programme modeste qui conduirait à la sédentarisation de quelques centaines de milliers de bovins sur dix ans, alors que 20 millions de bovins sont actuellement engagés en pâturage ouvert dans le pays* ». Autre illustration de cette ambivalence y compris au Sahel, les processus législatifs soutenus par les organisations d'éleveurs au Niger et au Tchad se sont heurtés à de fortes réticences. Au Niger, la proposition de législation pastorale a été rejetée par le Parlement en 2008, avant d'être promulguée sous forme d'ordonnance en 2010. Au Tchad, le projet de Code pastoral adopté par le Parlement en juillet 2014 a été décrié par le Chef de l'Etat, puis rejeté par le Conseil Constitutionnel pour inconstitutionnalité. Ainsi la réglementation traduit-elle une vision de l'agriculture et de l'élevage promue dans les politiques publiques. Elle est aussi une réaction à des évolutions importantes auxquelles le pastoralisme et la région sont aujourd'hui confrontés.

Une réglementation en réponse à des mutations

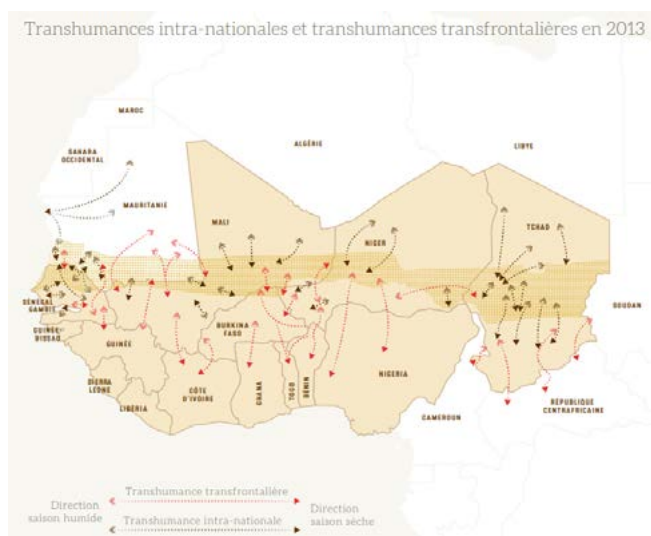
Le pastoralisme face aux recompositions des espaces ruraux

La gestion des mouvements de transhumance nationale et transfrontalière constitue un défi particulièrement complexe à cause de la recomposition des espaces ruraux qui entraîne une modification des conditions d'accès aux ressources naturelles et entrave, de plus en plus, la dynamique de mobilité. L'augmentation de la

pression agricole et forestière sur les terres conduit à l'occupation, en toute saison, de plus d'espaces pastoraux stratégiques (bas-fonds, couloirs de transhumance, zones d'accueil, etc.) et accroît les difficultés de déplacement des troupeaux transhumants. De plus, le processus d'accaparement des terres pastorales par les industries extractives et les promoteurs immobiliers entraîne quant à lui la remise en cause des droits fonciers des communautés pastorales et agropastorales. La création de ranchs privés permet à certains acteurs (éleveurs-commerçants, opérateurs économiques, etc.) de disposer d'un espace protégé et sans concurrence en saison sèche, tout en utilisant l'espace environnant comme lieu de séjour temporaire de leurs animaux pendant l'hivernage. L'appropriation privative des infrastructures hydrauliques (« puits boutique » au Niger par exemple) favorise la monétarisation de l'accès à l'eau d'abreuvement au profit d'opérateurs privés individuels. Et de ces tentations de promouvoir des pratiques exclusives d'accès aux ressources pourraient résulter un mouvement de territorialisation privative des espaces pastoraux. Enfin le changement climatique, la fréquence des sécheresses et la pression sur les ressources en eau poussent également les familles de pasteurs à s'adapter et à faire évoluer leurs stratégies de transhumance au risque d'accroître les tensions.

Une intensification de la transhumance transfrontalière

Selon des données du PRIDEC (Programme Régional d'Investissement pour le Développement de l'Élevage dans les pays Côtiers), la transhumance transfrontalière entre le Sahel et les pays côtiers s'est intensifiée au cours des décennies écoulées, sous l'effet combiné du changement climatique, de la pression foncière accrue, de l'augmentation du cheptel et de l'expansion de l'insécurité.



Source - Inter-réseaux : L'élevage pastoral au Sahel et en Afrique de l'Ouest : 5 idées reçues à l'épreuve des faits - p.9 D'après Touré et al. CIRAD, FAO, 2012

A côté des axes structurants de transhumance qui changent peu, en dépit des modifications qui affectent parfois les postes d'entrée dans des pays côtiers, il existe une multitude d'itinéraires de mobilité très dynamiques et d'amplitude variable qui permettent aux éleveurs de faire face aux contraintes additionnelles et relativement récentes liées à l'insécurité grandissante, notamment depuis de la crise au Mali de 2012.

Trois grandes évolutions

On observe actuellement trois évolutions au niveau des systèmes de mobilité du bétail. La première est une modification de l'ampleur et de l'orientation des flux de déplacement des troupeaux dans les zones pastorales. Plusieurs groupes de pasteurs nigériens sont passés d'une mobilité circonscrite dans la zone sahélienne à des déplacements vers la zone soudanienne, sous la contrainte conjointe des sécheresses et de l'insécurité récurrente dans la zone pastorale. Ces pasteurs ont été obligés de chercher de nouvelles destinations pour leurs animaux, de négocier des accords avec des groupes qu'ils n'avaient pas l'habitude de fréquenter et de réorganiser collectivement les flux de transhumance. La deuxième évolution est le déplacement d'animaux des zones agricoles soudanaises vers les zones pastorales sahéliennes pendant la saison des pluies. C'est le cas par exemple des troupeaux qui quittent le Centre (région du Sine Saloum) et la partie Nord-Est du Sénégal (zone du Boundou) pour regagner la zone sahélienne au Nord (région du Ferlo). La dernière évolution a trait au développement d'un processus d'implantation de certains groupes de transhumants sahéliens dans les pays côtiers, à cause des difficultés liées à la mobilité transfrontalière et des taxes (informelles et formelles) élevées à payer lors de chaque déplacement. Désormais, ces éleveurs effectuent des mouvements de faible amplitude autour de leurs points d'ancrage. Cette tendance à une fixation durable des transhumants sahéliens accentue la compétition pour l'accès aux ressources pastorales dans les zones soudanaises et suscite de nombreuses tensions, d'autant plus que le cheptel des agriculteurs résidents est en croissance également.

Une volonté politique de légiférer

Alors que les années 1990 ont vu l'accentuation de l'interdépendance entre pays sahéliens et pays côtiers, mais aussi des poussées de tensions (en Guinée² et au Niger³ par exemple), la transhumance transfrontalière est devenue un enjeu très important. L'affirmation de la volonté politique visant à mieux gérer la transhumance entre les Etats dans l'espace communautaire s'est traduite par l'adoption du cadre réglementaire communautaire de 1998 (Décision A/DEC.5/10/98 de la CEDEAO). Le Règlement C/REG.3/01/03 permettant l'application de cette décision a été adopté en janvier 2003. Ces textes ont permis la définition de règles pour régir l'accès du bétail transhumant aux ressources pastorales dans les zones d'accueil, la création de comités nationaux chargés de la transhumance dans plusieurs pays (Bénin, Togo, Ghana, Niger, Burkina Faso) et l'impulsion d'une dynamique de concertation entre certains pays limitrophes pour prendre en charge les flux de transhumance transfrontalière. Des cadres de coopération ont été créés entre le Niger et le Burkina Faso (2003), le Burkina Faso et le Mali (2006), ainsi qu'entre la région de Maradi au Niger et l'Etat de Katsina au Nigeria (2017). Au niveau national, la production des actes législatifs et réglementaires nationaux a été caractérisée par une alternance de périodes d'accalmie et d'accélération souvent en fonction des tensions. Un certain nombre de législations ont été adoptées dans les années 2000 dans la foulée de la décision de la CEDEAO (Mauritanie, Niger, Mali, Burkina Faso). Cependant, le contexte a influencé les orientations de la réglementation. Après avoir accueilli à bras ouverts les transhumants sahéliens dans les années 1980, le changement de la perception de la transhumance lié à la question sécuritaire a conduit certains pays côtiers à adopter un

2. Entre 1991 et 1992, des conflits entre agriculteurs et éleveurs ont dégénéré en affrontements sanglants ayant conduit à des morts d'hommes dans la zone de la Basse Côte.
3. Les affrontements survenus en 1991 dans le village de Toda (département de Guidan Roumdji) entre des communautés d'agriculteurs et d'éleveurs ont provoqué 103 morts. Cet événement a été l'un des facteurs déclencheurs de la décision d'intervenir, afin de prendre en charge la question des conflits agriculteurs-éleveurs.

zones de cantonnement) ou augmenter les retombées économiques directes (taxes). Ainsi, le Bénin qui a accueilli largement les éleveurs nigériens lors de la sécheresse de 1984 a été beaucoup plus restrictif au moment de la sécheresse en 2009 puis de la soudure pastorale de 2019⁴, année caractérisée par une forte insécurité. Alors que le corpus réglementaire dans la région s'est étoffé, on peut se demander dans quelle mesure il a tenu ses promesses.

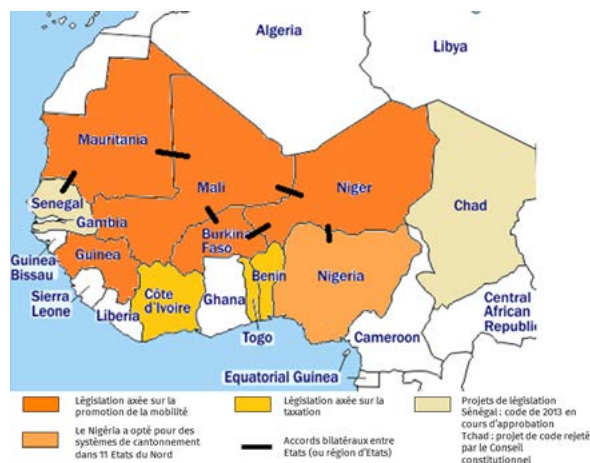
Un cadre réglementaire favorisant la transhumance apaisée ?

Promotion des systèmes de mobilité ou taxation, deux modèles réglementaires

Du point de vue du contenu et de l'application des textes nationaux régissant la mobilité du bétail, les pays ouest-africains peuvent être répartis en deux grands groupes. Un premier groupe de pays dispose d'une législation pastorale centrée sur la promotion des systèmes de mobilité des animaux. Le Code pastoral de la Guinée (1995), le Code pastoral de la Mauritanie (2000), la Charte pastorale du Mali (2001), la Loi d'orientation sur le pastoralisme du Burkina Faso (2002) et l'Ordonnance relative au pastoralisme du Niger (2010) en sont des exemples. Le Burkina Faso, la Guinée, la Mauritanie et le Niger ont mis l'accent sur la sécurisation de la mobilité du bétail et l'affirmation du droit d'accès des éleveurs aux ressources naturelles, au même titre que tous les autres usagers des espaces ruraux. Le Nigéria a, quant à lui, adopté en 1965 une Loi portant création des réserves de pâturage attribuées aux communautés pastorales à travers des baux. Elle s'est traduite au début des années 1990 par l'aménagement dans 11 Etats du Nord (celui de Kaduna par exemple) de certaines zones réservées à l'élevage (grazing reserves) et équipées d'infrastructures pastorales. Le déplacement des animaux entre les Etats est ainsi limité, par l'effet de cantonnement des troupeaux dans ces *grazing reserves*. Illustration du décalage entre la réglementation et la réalité, la législation nigériane prévoit qu'au moins 10% de la superficie du pays soit consacrée à l'aménagement de réserves de pâturage. En réalité, le gouvernement central n'a pas alloué les ressources nécessaires pour la création et l'équipement des réserves. Sur 299 réserves proposées dans les anciens États du Nord et Abuja totalisant 2,3 millions d'hectares, seulement 23 ont été créées sur une superficie d'environ 500 000 hectares.

Dans un second groupe de pays, il existe une taxation formelle ou informelle pour l'accès aux ressources pastorales, sous la forme d'une taxe d'entrée sur le territoire ou d'une taxe de pâture. A cela s'ajoute la taxation instaurée par des collectivités territoriales qui recoupe souvent la taxation sur la mobilité. Au Mali, la taxation, bien que non prévue dans la législation pastorale en vigueur, est effectivement appliquée dans certaines régions. Des transhumants originaires de Mauritanie ont déclaré dans le cadre de l'étude menée par Thébaud avoir effectué différents types de paiement au profit des villageois pour accéder au pâturage. En Côte d'Ivoire, la nouvelle législation sur la transhumance et les déplacements du bétail (Loi n° 2016-413 du 15 juin 2016), dont les décrets d'application sont en cours d'élaboration, ouvre la voie à l'introduction du principe de la taxation de l'accès du bétail transhumant aux ressources pastorales.

D'autres pays comme le Togo appliquent déjà le principe de la taxation en le combinant avec des mesures d'encadrement de la mobilité du bétail, par exemple la maîtrise du calendrier de la transhumance, la limitation du nombre d'animaux autorisés à entrer sur le territoire, le contrôle des itinéraires que les troupeaux doivent emprunter, etc. Le dispositif togolais s'appuie sur l'arrêté interministériel portant organisation du mouvement de la transhumance au Togo⁵, l'opérationnalisation d'un Comité National de Transhumance doté de relais au niveau préfectoral et cantonal et le Plan Opérationnel de Gestion de la Transhumance – POGT.



Etat des lieux de la réglementation de la mobilité du bétail en Afrique de l'Ouest

Traduire concrètement les textes

Une réglementation ne vaut que par l'application qui en est faite. Or, on constate que la réglementation liée à la mobilité du bétail, qu'elle soit communautaire ou nationale, axée sur la promotion de la transhumance ou sur la taxation peine à s'appliquer sur le terrain. Les décrets d'application nationaux n'existent pas toujours ou les dispositifs sont particulièrement lourds dans un contexte où les institutions publiques ont peu de moyens. La consolidation et la mise en place des infrastructures et équipements communautaires nécessaires à la viabilité des couloirs de transhumance prévus par les textes – mise en cohérence des tracés des axes de transhumance, réalisation des investissements structurants et préservation de l'intégrité des couloirs de passage, des aires de repos et de pâturage – ne sont généralement pas prises en charge par les Etats. De même, l'établissement d'un dispositif de suivi des flux du bétail est essentiel pour conférer à la réglementation une réelle utilité. Les réglementations instaurant une taxe soulèvent beaucoup d'interrogations concernant les modalités de contrôle et d'identification des troupeaux qui entrent sur le territoire, le suivi et la traçabilité des parcours empruntés par chaque transhumant, les modalités de collecte, de répartition et de réinvestissement des taxes, le coût du dispositif, etc.

Garantir une application juste et légitime du droit

Le déficit de gouvernance légitime peut favoriser les entorses à l'application de la réglementation et le développement de pratiques illicites par les acteurs institutionnels : forces de gendarmerie, agents forestiers, mais aussi maires et chefs de canton. Les analyses des litiges agro-sylvo-pastoraux au Niger ont montré depuis 2007 que, dans de très nombreux cas, ces acteurs institutionnels gèrent les litiges de manière anormale au

4. L'arrêté 2019/n°200/ MISP/MAEP/MAEC/MCVDD/MDN/DC/SGM/DAIC/SA/113SGG19 en date du 26 décembre 2019 indique dans ses articles 1 et 2 que : (i) « la transhumance trans-frontalière est interdite sur toute l'étendue du territoire de la République du Bénin » ; et (ii) « la mesure ainsi prise est à effet immédiat et tout troupeau transhumant est interdit d'entrer sur le territoire de la République du Bénin ».

5. Arrêté interministériel N° 0011MAEP/MAEI/MAEIR/MAT/DCL/MEF /MCDAT/MSPC portant l'organisation du mouvement de la transhumance au Togo.

au regard des textes Constitution, engagements internationaux). Dès lors, une assistance juridique aux éleveurs est essentielle, afin qu'ils aient la possibilité d'ester en justice et de faire des recours administratifs. Les organisations d'éleveurs du Niger ont par exemple décidé d'avoir recours à la justice pour protéger des terres pastorales contre la spéculation immobilière en milieu péri-urbain. Des plaintes sont déposées auprès des tribunaux contre les ventes de parcelles et les demandes d'immatriculation de terres pastorales au profit de tierces personnes. Au Bénin également, certaines organisations d'éleveurs se sont dotées d'un service juridique leur permettant d'apporter une assistance aux éleveurs en cas de conflits. Parallèlement, les magistrats doivent être formés sur les questions de foncier pastoral et les compétences des acteurs chargés de faire appliquer la réglementation notamment les cadres transfrontaliers locaux doivent être renforcés.

Des poursuites judiciaires pour protéger des terres pastorales

« A partir de 2014, l'AREN avec l'appui de Care Danemark a décidé de s'engager dans des poursuites judiciaires pour tenter de faire invalider 5 ventes de terres pastorales. Mais, la justice est lente et coûte cher : fin octobre 2017, seuls 516 hectares avaient pu être récupérés sur les 2 806 contestés. Parallèlement, l'AREN s'est opposée administrativement à l'immatriculation de 43 nouvelles ventes : 2 500 ha sur les 2 921 ha réclamés ont ainsi vu leur immatriculation annulée. Dans les milieux informés, cette vigilance accrue de la société civile se sait, et de plus en plus de promoteurs ou de notaires déclarent se méfier des transactions douteuses sur les espaces pastoraux. Certains ont même pris l'habitude de consulter l'AREN avant tout achat par crainte d'être accusé de (...) [fraude]. D'autres voies de recours sont testées, comme la participation des organisations de défense des droits des pasteurs aux enquêtes publiques en cas de projet d'utilité publique, aux études d'impact social et environnemental des industries extractives, ou encore aux différents audits lancés par l'État du Niger »

Extrait de « Terres pastorales au Niger : les éleveurs face à la défense de leurs droits », dans Grain de Sel, Juillet 2016 – juin 2017, N° 73/74

Améliorer l'appropriation de la réglementation

L'application et l'utilité de la réglementation dépendent aussi de son appropriation par l'ensemble des acteurs. Dans les pays, les acteurs concernés par la mobilité (éleveurs et éleveuses, douaniers, collectivités territoriales, etc.) connaissent parfois mal le cadre communautaire. L'étude réalisée par Thébaut en 2017 indique que lors de la transhumance « même dans le cas de paiements directs aux communes, les appellations avancées par les éleveurs reflètent souvent une certaine confusion : autorisation de séjour, taxe de séjour, papiers administratifs, taxe de développement local, autorisation d'entrée dans la commune, taxe de traversée de la commune, permis de résidence. Les montants sont aussi très variables, y compris pour le même type de taxe (un « droit de séjour » peut aller de 15 000 FCFA à 80 000 CFA) ». Au-delà de la méconnaissance des dispositifs réglementaires, les réglementations sont parfois mal acceptées. C'est le cas du Certificat international de transhumance tant dans les pays de départ que d'accueil. La taxation entraîne-rait, quant à elle, des stratégies de contournement et d'évasion. Par exemple, des éleveurs transhumants, en arguant du droit communautaire relatif à la libre circulation des produits du cru, ont massivement utilisé des pratiques frauduleuses pendant la campagne 2018/2019 pour échapper au paiement de la taxe d'entrée instaurée par le Bénin,

initialement fixée à 5 000 francs CFA par tête pour les bovins et 1 000 francs CFA pour les petits ruminants. Cela explique, avec l'aggravation de la situation sécuritaire, l'arrêt du 26 décembre 2019 interdisant la transhumance frontalière en violation des dispositions communautaires régissant la transhumance transfrontalière dans l'espace CEDEAO. La mission de haut niveau envoyée par le Gouvernement du Niger auprès des autorités du Bénin a permis de conduire des négociations bilatérales qui ont débouché sur l'accueil, à titre exceptionnel, de 50 000 têtes de bovins en provenance du Niger, exemptés, pour la campagne de transhumance, du paiement de la taxe. Cet épisode interroge l'utilité d'une réglementation générale à l'échelle de la CEDEAO et son articulation avec les accords ponctuels entre pays limitrophes voire entre régions frontalières. Au sujet de la concertation régionale sur la transhumance, la mise en place très récente des Comités nationaux de transhumance dans plusieurs pays sahéliens et l'absence de mécanismes de soutien aux expériences de coopération entre les institutions transfrontalières n'ont pas facilité les processus de concertation entre les institutions des pays sahéliens et des côtiers et l'application du cadre réglementaire communautaire en pâtit. Enfin, il ne faut pas oublier que la qualité de la concertation et l'appropriation de la réglementation passe par une amélioration de la représentativité des instances de gestion de la transhumance (en l'occurrence les Comités nationaux de transhumance et les cadres de concertation trans-frontaliers) en réfléchissant bien à l'implication des organisations d'éleveurs.

Renforcer les organisations d'éleveurs

La réflexion sur le rôle des organisations d'éleveurs dans l'élaboration et la mise en œuvre de la législation pastorale du Niger a permis de tirer des enseignements utiles pour améliorer l'implication de la société civile pastorale dans la préparation des codes pastoraux dans d'autres pays ouest-africains (Sénégal et Bénin par exemple). La capitalisation de l'expérience du Niger a mis en évidence l'importance des modes d'implication des organisations d'éleveurs dans les instances décisionnelles aux différentes phases du processus de décision (information et sensibilisation, concertations internes, construction d'argumentaires, conclusion d'alliances, négociation et lobbying). Selon l'étude réalisée dans le cadre du PRODIATA, les organisations de la société civile pastorale doivent se rénover sur le plan de leur fonctionnement et renforcer leur ancrage en milieu éleveur pour porter les préoccupations des acteurs à la base dans les différentes instances de dialogue politique aux échelles communale, nationale, régionale et interétatique. L'enjeu est particulièrement important dans les pays côtiers où un renforcement de la société civile agropastorale devrait permettre à cette dernière de définir une vision cohérente du rôle des éleveurs dans les dynamiques actuelles de transformation des systèmes d'élevage et de modification des modes d'accès aux ressources naturelles. Le renforcement de l'implication des éleveurs n'est pas sans lien avec les politiques publiques d'éducation. La faible scolarisation et le déficit de formation professionnelle en milieu pastoral entraînent une marginalisation accrue des éleveurs qui restent maintenus à l'écart des sphères de décision. Selon Tobie, ces sociétés « se sentent tenues à l'écart de l'accès au pouvoir qu'auto-risent une éducation formelle et les recrutements au sein de l'administration publique ». Cette situation explique en partie l'absence d'une vision politique favorable au développement du pastoralisme et la persistance de perceptions déformées de la réalité du pastoralisme que les actions de sensibilisation et de plaidoyer des organisations d'éleveurs cherchent à combattre.

Ne pas négliger le niveau local

Des démarches de concertation pour la création et la gestion durable des points d'eau pastoraux ont permis de montrer qu'il était possible d'initier des accords dans le cadre de relations apaisées. On peut citer l'exemple du Niger où des collaborations entre projets d'hydraulique pastorale et collectivités territoriales impliquées dans la gestion des points d'eau pastoraux ont abouti à des acquis intéressants. Toutefois, le niveau de développement de l'inter-collectivité reste encore faible, alors qu'une telle initiative permettrait de réinvestir une partie des taxes collectées dans les marchés à bétail, ainsi que dans l'entretien des points d'eau pastoraux et des espaces de pâturage. Autre difficulté : l'absence de coordination entre les organes locaux de gestion des ressources naturelles et les ministères en charge de l'immatriculation foncière et de la protection du domaine public de l'Etat dans la mise en œuvre des politiques foncières rurales. Plus largement, certains appellent à une plus grande ouverture au droit local négocié entre les acteurs de la gestion des communs pastoraux. Le code pastoral en Mauritanie donne par exemple force de loi aux conventions locales. Or, ce droit local négocié est actuellement peu pris en compte et les outils permettant de le rendre concret sont peu utilisés.

Conclusion

Après des décennies de marginalisation du pastoralisme dans les politiques agricoles, la prise de conscience de l'intérêt économique, social et écologique de ce système de production particulièrement adapté aux écosystèmes sahélo-soudaniens, l'accroissement de l'in-terdépendance entre pays côtiers et sahéliens et l'aggravation des conflits autour de l'accès aux ressources pastorales ont conduit les décideurs à mettre en place une réglementation visant à préserver la mobilité du bétail tout en la régulant et en tirant profit (taxation). Même si la réglementation reflète une perception ambivalente du pastoralisme, elle constitue une avancée réelle qui a permis de re-connaître la transhumance comme un droit. Malheureusement son utilité est limitée par une faible application. Cette faiblesse s'ex- plique à la fois par une difficile traduction pratique (déficit d'inv-estissements dans les infrastructures, dans les dispositifs de suivi du bétail et dans la formation des acteurs) et par une appropriation in-suffisante. A ce titre, les processus de concertation entre pays, impli-quant au mieux les organisations d'éleveurs et prenant en compte les échelons locaux sont des gages de réussite. La réglementation sur la mobilité constitue, en effet, un levier d'action parmi d'autres des politiques publiques. Les lois et règlements régissant la mobilité du bétail ne permettront pas, à eux seuls, de résoudre tous les défis auxquels le pastoralisme est confronté. L'allocation des ressources publiques vers les systèmes intensifs, la pression démographique et foncière en lien aussi avec l'irrigation, la mobilité aux frontières et la gestion de la biosécurité humaine et animale, l'accès aux services (état civil, éducation, santé, conseil, financement) et les politiques commerciales sont autant de facteurs influençant le devenir du pas-toralisme en Afrique de l'Ouest.

Références

Aubague, S. et al., « Terres pastorales au Niger : les éleveurs face à la défense de leurs droits », dans *Grain de Sel*, Juillet 2016 – juin 2017, N° 73/74, <http://www.inter-reseaux.org/publications/revue-grain-de-sel/le-pastoralisme-a-t-il-encore-un/article/terres-pastorales-au-niger-les?lang=fr>

Bonnet, B. et al., « Une brève histoire du pastoralisme dans les politiques publiques », dans *Grain de Sel* n° 73-74, juillet 2016 – juin 2017, <http://www.inter-reseaux.org/publications/revue-grain-de-sel/le-pastoralisme-a-t-il-encore-un/article/une-breve-histoire-du-pastoralisme?lang=fr>

CEDEAO, Règlement C/REG.3/01/03 relatif à la mise en œuvre de la réglementation de la transhumance entre les Etats membres de la CEDEAO, <http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/eco147517.pdf>, consulté le 25 mai 2020

CEDEAO/UEMOA/CILSS, Programme Régional d'Investissement pour le Développement de l'Élevage dans les Pays Côtiers – PRIDE. *Documents-pays. Composantes nationales Bénin, Côte d'Ivoire, Ghana, Togo, Nigeria*, 2017

Hiernaux, P. et al., « Au Sahel, maintenir l'élevage pastoral pour s'adapter au changement climatique », dans *Le Monde* du 26 novembre 2018. https://www.lemonde.fr/afrique/article/2018/11/26/au-sahel-maintenir-l-elevage-pastoral-pour-s-adapter-au-changement-climatique_5388932_3212.html, consulté le 20 mai 2020

IIED et SOS Sahel UK, *Modernité, mobilité - L'avenir de l'élevage dans les zones arides d'Arique*, 2010, <https://pubs.iied.org/pdfs/12565FIED.pdf>, consulté le 25 mai 2020

Inter-réseaux Développement Rural, « Le paradoxe de l'élevage au Sahel : forts enjeux, faibles soutiens », *Bulletin de synthèse* n°16, 2015, http://www.inter-reseaux.org/IMG/pdf/bds_no16_elevage_0415.pdf

IOM, *Regional policies and response to manage pastoral movements within the ECOWAS Region*, 2017 https://publications.iom.int/system/files/pdf/iom_ecowas_pastoralism.pdf, consulté le 25 mai 2020

Jibrin Ibrahim, « The Crisis of Pastoralism and Negative Stereotyping: From Cattle Colonies To Ruga », *Daily Trust*, 12 juillet 2019, <https://opinion.premiumtimesng.com/2019/07/12/the-crisis-of-pastoralism-and-negative-stereotyping-from-cattle-colonies-to-ruga-by-jibrin-ibrahim/>, consulté le 25 mai 2020

Rouillard, A., *Guide pratique pour la capitalisation des bonnes pratiques pastorales et agropastorales. Outils pour intégrer au MEL dans la mise en œuvre des CEAP*, FAO, 2020.

SNV et KIT, Libérer le potentiel du pastoralisme pour le développement de l'Afrique de l'Ouest, 2015, http://www.snv.org/public/cms/sites/default/files/explore/download/kit_snv_unleashing_pastoralism_west_africa_0.pdf, consulté le 20 mai 2020

Swift J., « L'éducation des éleveurs nomades » dans les Actes du colloque, *La politique sectorielle du pastoralisme au Tchad, quelles orientations ?*, 1, 2 et 3 mars 2011,

http://filiere-bovine-tchad.com/classified/Actes_du_colloque_v__finale_site.pdf

Thébaud, B., *Les dangers d'une ethnicisation des conflits agriculture-élevage*. Note technique, 2015

Thébaud, B., *Résilience Pastorales et agropastorales au sahel : Portraits de la transhumance 2014-2015 et 2015-2016 (Sénégal, Mauritanie, Mali, Burkina Faso, Niger)*. Document complet, 2017

Tobie, A., *Le Centre du Mali : violences et instrumentalisation croisées*. Stockholm International Peace Research Institute – SIPRI, 2017

Touré, O. et Diao-Camara, A., *Note de synthèse sur les textes réglementant la transhumance dans la zone d'intervention du Projet Régional de Dialogue pour une Transhumance Apaisée en Afrique de l'Ouest (PRODIATA)*, 2019

Wane, A. et al., *Les unités pastorales du Sahel sénégalais, outils de gestion de l'élevage et des espaces pastoraux. Projet durable ou projet de développement durable ?*, 2006 <https://doi.org/10.4000/developpementdurable.3292>, consulté le 25 mai 2020

Cette note synthèse a été rédigée par Oussouby Touré (oussoubytour@gmail.com). Remerciements particuliers à Serge Aubague (CARE), Maty Ba Diao (PRAPS), Amel Benkahla (GRET), Bernard Bonnet (IRAM), Christian Corniaux (CIRAD), Astou Diao-Camara (PPZS), François Doligez (IRAM), Adama Faye (IPAR), Dramane Guetido (ANOPER), Blamah Jallo (RBM), Henk Nugteren, Hubert Ouédraogo (Cabinet DID International) et Adama Traore (APESS) pour leurs apports et relecture attentive.

Retrouvez ce bulletin sur le site d'Inter-réseaux

<http://www.inter-reseaux.org/>

Pour ne plus en manquer, abonnez-vous :

http://www.inter-reseaux.org/inscription_newsletter.html

Et pour des suggestions, des réactions, écrivez-nous :

veille@inter-reseaux.org

Réalisé avec le soutien de :

