



ECOWAS COMMISSION
COMMISSION DE LA CEDEAO
COMISSÃO DA CEDEAO

Août 2020

Evaluation du cadre réglementaire du pastoralisme et de la transhumance transfrontalière en Afrique de l'Ouest et au Sahel

RAPPORT FINAL



Cette étude a été réalisée dans le cadre de la mise en œuvre de la politique agricole de la CEDEAO, l'ECOWAP, et plus précisément du Projet « Elevages et pastoralisme intégrés et sécurisés en Afrique de l'Ouest » (PEPISAO), mis en œuvre par la Commission de la CEDEAO à travers sa Direction agriculture et développement rural (DADR), et dont les composantes 1 et 2 ont été déléguées au Secrétariat exécutif du CILSS.

Cette publication a été produite avec le soutien financier de l'Agence française de développement (AFD), de l'Union africaine (UA) et de la GIZ, et l'appui technique du CILSS et du Groupement IRAM-ISSALA-LARES.



Groupement
IRAM
ISSALA
LARES

Ce rapport est publié sous la seule responsabilité de la Direction agriculture et développement rural de la CEDEAO et ne reflète pas nécessairement les opinions de l'AFD, de l'UA, de la GIZ et des Etats Membres de la CEDEAO et du CILSS.

Pour de plus amples renseignements, veuillez contacter :

COMMISSION DE LA CEDEAO

Département des Affaires économiques et à l'Agriculture

Direction agriculture et développement rural

Annexe River Plaza – 496 Abogo Largema Street – Central Business District

PMB 401 Abuja FCT – République Fédérale du Nigéria

 agric_ruraldev@ecowas.int

 www.ecowap.ecowas.int

 [ecowas.agriculture](https://www.facebook.com/ecowas.agriculture)

 [ecowas_agric](https://twitter.com/ecowas_agric)

Pour citer ce document :

Commission de la CEDEAO. *Evaluation du cadre réglementaire du pastoralisme et de la transhumance transfrontalière en Afrique de l'Ouest*. 2020

Crédit photo : International Livestock Research Institute on VisualHunt

La copie, le téléchargement ou l'impression du contenu de ce document pour une utilisation personnelle sont autorisés. Il est possible d'inclure des extraits de ce document dans des documents, présentations, blogs, sites internet et matériel pédagogique, sous réserve de faire mention de la source et du copyright. Toute demande en vue d'un usage public ou commercial ou concernant les droits de traduction devra être adressée à la CEDEAO.

© CEDEAO 2023

Sommaire

RESUME DE L'ETUDE	9
RAPPORT DE SYNTHÈSE	15
1. Introduction générale	15
1.1 Eléments de contexte	15
1.2 Objectifs de l'étude	18
1.3 La démarche méthodologique	19
2. Background sur la transhumance et la réglementation des systèmes d'élevage mobiles	21
2.1 Les traits caractéristiques de la transhumance transfrontalière	21
2.2 Les défis et les enjeux de la transhumance transfrontalière	22
3. Bref aperçu sur les expériences de réglementation de la transhumance transfrontalière en Afrique	24
4. La réglementation régionale en Afrique de l'Ouest à l'épreuve des pratiques des Etats et des acteurs	27
4.1 Cas de la décision A/DEC.5/10/98	27
4.1.1. Le Certificat International de Transhumance (CIT)	27
4.1.2 Les couloirs de transhumance	29
4.1.3. La transhumance et le franchissement des frontières ne sont autorisés que le jour	32
4.1.4 Le gardiennage des animaux : ratio et âge des gardiens	32
4.1.5. Période d'accueil des éleveurs et de leurs troupeaux	34
4.1.6. Zone d'accueil des troupeaux	35
4.1.7. Protection des éleveurs et des animaux	37
4.1.8. Conflits entre agriculteurs et éleveurs soumis à l'appréciation d'une commission de conciliation.	38
4.2 Cas du règlement C/REG.3/01/03 (2003)	40
4.2.1. Infrastructures / sécurisation des accès aux parcours	41
4.2.2. Sensibilisation et communication	43
4.2.3 Suivi et observatoires	45
4.3 Les adaptations /dysfonctionnements introduits par les Etats et les Acteurs	47
4.3.1. La gestion des ressources naturelles : le foncier	47
4.3.2. La fiscalisation de la transhumance	49
4.3.3. La gestion de la sécurité des biens et des personnes	49
4.3.4. La gestion des infrastructures agropastorales	50
5. Conclusion et recommandations	52
5.1 Eléments de conclusions	52
5.2 Eléments de recommandations	53
MONOGRAPHIES NATIONALES SUR LES CADRES REGLEMENTAIRES DE GESTION DE LA TRANSHUMANCE	56
1. Bénin	56

1.1	Présentation des principaux des textes législatifs et instruments de la gestion de la transhumance au Bénin	57
1.2	Analyse textes législatifs et instruments de gestion la transhumance au Bénin	61
1.3	Arrimage des textes législatifs du Bénin avec la réglementation de la CEDEAO sur la transhumance	63
1.4	Appréciation de la mise en pratique des mesures de la CEDEAO par le Bénin	64
2.	Burkina Faso	71
2.1	Dynamiques du pastoralisme transhumant au Burkina Faso	71
2.2	Acteurs clefs impliqués dans le pastoralisme transhumant au Burkina Faso	75
2.3	Politiques et stratégies développées pour la transformation de l'élevage au Burkina Faso	76
2.4	Législations et politiques nationales sur le Pastoralisme transhumant au Burkina Faso	79
2.5	Mise en œuvre de la réglementation de la CEDEAO par le Burkina Faso et ses pays voisins	82
2.6	Conclusions sur l'effet des politiques régionales et nationales sur les conflits liés à la transhumance pastorale au Burkina Faso	83
3.	Côte d'Ivoire	84
3.1	Présentation des principaux textes législatifs et instruments de gestion de la transhumance en Côte d'Ivoire	85
3.2	Analyse des textes législatifs et instruments de gestion de la transhumance en Côte d'Ivoire	88
3.3	Arrimage des textes législatifs de la Côte d'Ivoire avec la réglementation de la CEDEAO sur la transhumance	89
3.4	Appréciation de la mise en pratique des mesures de la CEDEAO par la Côte d'Ivoire	90
4.	Ghana	94
4.1	Dynamiques du pastoralisme transhumant au Ghana	94
4.2	Acteurs clefs impliqués dans le pastoralisme transhumant en République du Ghana	96
4.3	Textes nationaux sur la transhumance	97
4.4	Politiques nationales pour le développement de l'élevage et l'encadrement du pastoralisme transhumant au Ghana	98
4.5	Conclusions sur l'effet des politiques régionales et nationales sur les conflits liés à la transhumance pastorale en République du Ghana	100
5.	Guinée	101
5.1	Dynamique du pastoralisme transhumant en Guinée	101
5.2	Législation et politiques sur le pastoralisme en Guinée	105
5.3	Conclusions sur l'impact des politiques régionales et nationales sur les conflits liés au pastoralisme transhumant en Guinée	111
6.	Mauritanie	113
6.1	Dynamique du pastoralisme transhumant en Mauritanie	113
6.2	Législation et politiques sur le pastoralisme en Mauritanie	117
6.3	Le cadre législatif sur le pastoralisme en Mauritanie	118
6.4	Mise en œuvre du protocole de la CEDEAO sur la transhumance en Mauritanie	120
6.5	Conclusions sur l'impact des politiques régionales et nationales sur les conflits liés au pastoralisme transhumant en Mauritanie	126
7.	Sénégal	127
7.1	Dynamique du pastoralisme transhumant au Sénégal	127
7.2	Législation et politiques sur le pastoralisme au Sénégal	133
7.3	Conclusions sur l'impact des politiques régionales et nationales sur les conflits liés au pastoralisme transhumant au Sénégal	143

8. Togo	144
8.1 Présentation des principaux des textes législatifs et instruments de gestion de la transhumance au Togo	145
8.2 Analyse textes législatifs et instruments de gestion de la transhumance au Togo	147
8.3 Arrimage des textes législatifs du Togo avec la réglementation de la CEDEAO sur la transhumance	148
8.4 Appréciation de la mise en pratique des mesures de la CEDEAO par le Togo	149
Confection des bouviers des badges pour l'identification des éleveurs sédentaires et transhumants	150
8.5 Points de vue du CNT sur les résultats obtenus lors des transhumances	150
8.6 Appréciations par les acteurs du respect des mesures (résultats des entretiens au Togo)	151
ANNEXES	154
Annexe n°1 – Analyse synoptique de prise en compte et de mise en œuvre des mesures réglementaires de la CEDEAO par les législations du Bénin, de la Côte d'Ivoire et du Togo	154
Annexe n°2 - Liste des acteurs rencontrés	157
Annexe n°3 - Bibliographie	163

Liste des tableaux

<i>Tableau 1 – Résultats des trois dernières campagnes de transhumance au Bénin</i>	<i>64</i>
<i>Tableau 2 – Forces et faiblesse des campagnes de transhumance au Bénin</i>	<i>66</i>
<i>Tableau 3 – Effectifs du cheptel des ruminants au Burkina Faso (en milliers de têtes)</i>	<i>71</i>
<i>Tableau 4 – Nombre d’animaux transhumants du Burkina Faso vers le Ghana.....</i>	<i>73</i>
<i>Tableau 5 – Burkina Faso : liste des acteurs clés</i>	<i>76</i>
<i>Tableau 6 – Effectifs des ruminants au Ghana (en milliers de têtes).....</i>	<i>95</i>
<i>Tableau 7 – Ghana : liste des acteurs clés</i>	<i>97</i>
<i>Tableau 8 – Guinée : liste des acteurs clés</i>	<i>104</i>
<i>Tableau 9 – Guinée : Analyse synthétique du niveau de respect du règlement C/REG.3/01/03</i>	<i>109</i>
<i>Tableau 10 – Mauritanie : liste des acteurs clés</i>	<i>116</i>
<i>Tableau 11 – Mauritanie : Analyse synthétique du niveau de respect du règlement C/REG.3/01/03..</i>	<i>122</i>
<i>Tableau 12 – Sénégal : liste des acteurs clés.....</i>	<i>133</i>
<i>Tableau 13 – Sénégal : Analyse synthétique du niveau de respect du règlement C/REG.3/01/03</i>	<i>140</i>
<i>Tableau 14 – Démarche d’alerte nationale sur les problèmes liés à la transhumance au Togo</i>	<i>147</i>
<i>Tableau 15 – Résultats des trois dernières campagnes de transhumance au Togo.....</i>	<i>150</i>
<i>Tableau 16 – Forces et faiblesse des campagnes de transhumance au Togo</i>	<i>150</i>

Liste des figures

<i>Figure 1 - Carte des circuits, zones de transhumance et marchés à bétail au Bénin</i>	<i>56</i>
<i>Figure 2 – Carte des mouvements d’animaux du Burkina Faso vers le Ghana</i>	<i>73</i>
<i>Figure 3 - Régions d’accueil au Ghana des transhumants burkinabè.....</i>	<i>74</i>
<i>Figure 4 - Carte des mouvements de la Transhumance en Côte d’Ivoire</i>	<i>84</i>
<i>Figure 5 – Carte des zones administratives et carte des zones écologiques du Ghana</i>	<i>94</i>
<i>Figure 6 – Carte des régions naturelles de la République de Guinée</i>	<i>101</i>
<i>Figure 7 – Géographie simplifiée de la transhumance transfrontalière en Mauritanie</i>	<i>113</i>
<i>Figure 8 – Les sept zones agroécologiques du Sénégal</i>	<i>128</i>
<i>Figure 9 – Togo : Carte des zones d’accueil des troupeaux transhumants</i>	<i>144</i>

Liste des sigles et abréviations

ABN	Autorité du Bassin du Niger
ACAD	Association des Communes de l'Atacora-Donga
AEBRD	Association des Eleveurs de Bovins de la Région de Bounkani
AFD	Agence Française de Développement
AFL	Acting For Life
AGRHYMET	Centre régional agro-hydro-météorologie
AJEAMO	Association des Jeunes Eleveurs Agriculteurs Modernes d'Odienné
ALG	Autorité du Liptako Gourma
ANAT	Agence Nationale d'Aménagement de Territoire
ANDF	Agence Nationale du Domaine et du Foncier
ANOPER	Association Nationale des Organisations des Eleveurs Professionnels de Ruminants
APESS	Association pour la Promotion des Eleveurs au Sahel et en Savane
AU-IBAR	Union africaine, Bureau interafricain des ressources animales
BIRA	Bureau interafricain des ressources animales
BRACED	Building Resilience and Adaptation to Climate Extremes and Disasters
CEDEAO	Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest
CEMAC	Conseil économique des états d'Afrique centrale.
CESAO	Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest
CIKOD	Centre for Indigenous Knowledge and Organizational Development
CILSS	Comité permanent Inter-Etats de lutte contre la Sécheresse dans le Sahel
CIRAD	Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement
CIT	Certificat International de Transhumance
CLGA	Comité Local de Gestion de la Transhumance
CNT	Comité National de Transhumance
COFENABVI	Confédération des Fédérations Nationales de la Filière Bétail Viande
CoGeF	Commission de gestion foncière
COMESA	Common Market for Eastern and Southern Africa
COMIFAC	Commission des Forêts d'Afrique Centrale
COPAX	Conseil de paix et de sécurité de l'Afrique centrale
CORAF	Conseil ouest et centre africain pour la recherche et le Développement agricole
CORET	Confédération des organisations d'élevage traditionnel des régions soudano-sahéliennes et sahariennes.
CROASP	Comités régionaux d'Orientation Agro-Sylvo-Pastorale
CRSP	Centre régional de Santé animale de Bamako
CSLP	Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté
CSOASP	Conseil Supérieur d'Orientation Agro-Sylvo-Pastorale
DDSICC	Département du Développement Social Institutions sociales et changement climatique
DGEAP	Direction générale des espaces et aménagements pastoraux
DGSV	Direction générale des services vétérinaires
DNAGEP	Direction de la Nutrition Animale et de la Gestion de l'Espace Pastoral
DSV	Direction de Services Vétérinaires
DZNE	Direction de Zone Nord-Est
ECOWAP	Economic Community of West African States Agricultural Policy
FAO	Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture

FCFA	Franc Communauté financière d'Afrique
FIDA	Fonds international de développement agricole
FUPRO	Fédération des Unions des Producteurs
GCRPC	Ghana Cattle Ranching Project Commette
GDCA	Ghana Developing Communities Association
GEVAPAF	Gestion de l'Environnement et Valorisation des Produits Agropastoraux et Forestiers
GIS	Ghana Immigration Service
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
GLPDS	Ghana Livestock Policy Development and Strategy
GNACAF	Ghana National Association of Cattle Farmers
GoBFA	Gouvernement du Burkina Faso
GPDPS	Ghana Livestock Sector Development Policy and Strategy
GRAD	Groupe de Recherche Action pour le Développement
IGAD	Intergovernmental Authority on Development
IIED	International Institute for Environment and Development
INSAH	Institut du Sahel
IOM	Organisation Mondiale de l'Immigration
IPAR	Initiative Prospective Agricole et Rural
ISRA	Institut Sénégalais de Recherches Agricoles
LDGPS	Livestock Development in Ghana Policies and Strategies
LDN	Loi sur le Domaine National
LOASP	Loi d'Orientation Agro-Sylvo-Pastorale
MAEP	Ministère de l'Agriculture de l'Elevage et de la pêche
MDGL	Ministère de la Décentralisation et de la Gouvernance Locale
MEDD	Ministère de l'Environnement et du Développement Durable/Mauritanie
MEEF	Ministère de l'Environnement des Eaux et des Forêts/Guinée
MEPA	Ministère de l'Elevage et des Productions Animales
MINADER	Ministère de l'Agriculture et du Développement rural
MIRAH	Ministère des Ressources Animales et Halieutiques
MMDAs	Metropolitan Municipal District Assemblies
MoFA	Ministry of Ministry of Food and Agriculture
MoI	Ministry of the Interior
MoLNR	Ministry of Lands and Natural Ressources
MoNS	Ministry of National Security
MRHA	Ministère des Ressources Animales et Halieutiques
NGO	Non-Governmental Organisation
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Economiques
OIE	Organisation mondiale de la santé animale
OIPR	Office Ivoirien des Parcs et Réserves
ONG	Organisations Non Gouvernementales
OPEF	Organisation Professionnelle des Eleveurs de Ferkessédougou
OSC	Organisations de la société civile
PACBAO	Projet d'Appui à la Commercialisation du Bétail Viande en Afrique de l'Ouest
PAEP	Plateforme Associative des Eleveurs et Pasteurs du Togo
PAGEFCOM	Projet d'appui à la gestion des forêts communales Projet d'appui à la gestion des forêts communales
PAMOBARMA	Projet d'Appui à la Mobilité du Bétail pour un meilleur accès aux Ressources et aux

	marchés en Afrique de l'Ouest
PDDAA	Programme Détaillé de Développement de l'Agriculture en Afrique
PEPISAO	Projet Elevages et Pastoralisme Intégrés et Sécurisés en Afrique de l'Ouest
PFAG	Peasant Farmers Association of Ghana
PPFSPA	Policy Framework for Food Security in Pastoralist Areas
PGT	Plan de Gestion de la Transhumance
PIB	Produit intérieur brut
PNC	Parc National de la Comoé
PNDA	Politique Nationale de Développement Agricole (Guinée)
PNDA	Plan National de Développement Agropastoral (Mauritanie)
PNDE	Plan National de Développement de l'Elevage
PNDES	Plan National de Développement Economique et Social
PNIA	Programmes National d'Investissement Agricole
PNIASAN	Programme National d'Investissements Agricoles et de Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle
PNOPPA	Plateforme Nationale Organisations Paysannes et Professionnelles Agricoles
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PPAAO	Programme de Productivité Agricole en Afrique de l'Ouest
PPCB	Péripneumonie Contagieuse Bovine
PPR	Peste des petits ruminants
PPZS	Pôle Pastoralisme et Zones Sèches
PRAPS	Projet Régional d'Appui au Pastoralisme au Sahel
PREDIP	Projet régional de dialogue et d'investissement pour le pastoralisme et la transhumance au Sahel et dans les pays côtiers de l'Afrique de l'Ouest
PRIA	Programmes Régional d'Investissement agricole
PRIASAN	Programme Régional d'Investissements Agricoles et de Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle
PRIDEC	Programme Régional d'Investissements et de Développement de L'élevage dans les Pays Côtiers
PSE	Plan Sénégal Emergent
PTT	Pastoralisme et transhumance Transfrontalière
RBM	Réseau Billital Marobé
RCA	République Centrafricaine
RDC	République Démocratique du Congo
RIM	République Islamique de Mauritanie
ROPPA	Réseau des organisations paysannes et des producteurs agricoles d'Afrique de l'Ouest
RPCA	Réseau de prévention des crises alimentaires
SADC	Southern Africa Development
SDSR	Stratégie de Développement du Secteur Rural
SIPSA	Système d'Information sur le Pastoralisme au Sahel
SODESP	Société de Développement de l'Elevage dans la zone Sylvopastorale
SRID	Statistics Research and Information Directorate
TT	Transhumance Transfrontalière
UA	Union Africaine
UCAD	Université Cheikh Anta Diop de Dakar
UDOPER	Union Départementale des Organisations Professionnelles des Eleveurs de

UE	Union Européenne
UEMOA	Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine
UICN	Union internationale pour la conservation de la nature
UNOWAS	Bureau des Nations Unies pour l'Afrique de l'Ouest et le Sahel
UP	Unités pastorales
VSD	Veterinary Services Directorate
WASCAL	Centre Ouest Africain de Service Scientifique sur le Changement Climatique et l'utilisation Adaptée des Terres
ZAGROP	Zone Agro Pastorale.
ZIPA	Zones d'Intensification des Productions Animales

RESUME DE L'ETUDE

- i) La Communauté économique des Etats d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) est pionnière dans l'établissement d'une réglementation de l'exercice de la transhumance transfrontalière, système de production animale quelque peu controversé en lien avec ses impacts économiques, sociaux et environnementaux, et les conflits d'accès aux ressources naturelles qui lui sont parfois associés.
- ii) Depuis 1998, la CEDEAO expérimente un ensemble d'instruments juridiques et techniques pour encadrer l'exercice de cette activité créditée d'une multifonctionnalité, qui en fait un puissant moyen de renforcement de la résilience des populations en général, des ménages des éleveurs et pasteurs en particulier, d'une part, et de promotion de l'intégration sociale et régionale en Afrique de l'Ouest, d'autre part.
- iii) La décision ADEC.5/10/98 fixant les conditions d'exercice de la transhumance, et le règlement C/REG.3/01/03 /2003 qui accompagne sa mise en œuvre, ainsi que d'autres règlements sur le plan sanitaire visent trois objectifs spécifiques : (i) améliorer la production et la productivité animales en s'appuyant sur le système d'élevage dominant (le pastoralisme et la transhumance) ; (ii) renforcer l'intégration régionale à travers la promotion des transactions intracommunautaires de produits animaux et (iii) renforcer la résilience des populations pastorales et agropastorales, en minimisant l'occurrence des conflits entre usagers des ressources naturelles.
- iv) L'analyse approfondie de la portée et des limites du cadre réglementaire en vigueur de la transhumance transfrontalière permet, vingt-deux années après l'adoption de celui-ci, de tirer un certain nombre de conclusions fortes, d'enseignements et de leçons :
 - a. Tous les acteurs de la région, agents de l'administration publique des Etats, responsables des associations des éleveurs et des pasteurs et un grand nombre d'agriculteurs ont connaissance de l'existence du cadre réglementaire. Mais très peu de ces acteurs ont internalisé son contenu et les implications réelles de ses différentes clauses.
 - b. Tous les pays ont adopté un arsenal de législations nationales qui, bien que cherchant à s'aligner sur le cadre régional, sont parfois antinomiques et ne perpétuent pas moins une discrimination en matière d'accès aux ressources naturelles entre le sous-secteur de production végétale et le pastoralisme. Même dans les pays à vocation d'élevage, les législations foncières par exemple sont rarement en faveur de ce mode de production animale. Les nouvelles législations nationales ont ainsi tendance, dans les pays d'accueil, à amplifier ce phénomène en introduisant des clauses restrictives à la transhumance.
 - c. Le Certificat international de transhumance (CIT), pièce maitresse du cadre réglementaire, est adopté par tous les pays, mais peine à jouer pleinement les missions qui lui sont dévolues pour au moins trois raisons : (i) il est en dualité avec le laisser passer sanitaire qu'exigent certains pays, (ii) les données des fiches sont peu fiables, plombées par les fausses déclarations des éleveurs, (iii) il ne fait l'objet de quasiment aucun suivi. La mise en application du CIT est imparfaite et certains éleveurs ne se le procurent pas par ignorance de son existence ou par méconnaissance de son contenu.
 - d. La mise en œuvre de la disposition qui prévoit que « *le déplacement des animaux transhumants doit se faire par les pistes de transhumance définies par les Etats, conformément à l'itinéraire prescrit sur le certificat international de transhumance CEDEAO* » souffre de la faiblesse des aménagements des pistes par les pays (non balisage, absence d'infrastructures hydrauliques pastorales). De plus, les pistes sont souvent

obstruées par les cultures. Les animaux rentrés clandestinement amplifient la difficulté à respecter cette disposition.

- e. De même, beaucoup d'éleveurs ont tendance à ne pas respecter la disposition qui prescrit que « *le franchissement des frontières n'est autorisé que de jour* » essentiellement pour des raisons liées aux pratiques pastorales fondées sur la liberté du choix et du moment de passage que se donnent les éleveurs. Il est aussi souvent moins pénible pour les pasteurs et leurs animaux de circuler la nuit, que le jour en bénéficiant de la relative fraîcheur ambiante en cette période de l'année. Une partie des conflits enregistrés et des verbalisations qui en résultent proviennent du franchissement des frontières la nuit.
 - f. En ce qui concerne la disposition qui prescrit que les troupeaux sont gardés « *par au moins un berger pour un effectif de 50 têtes de bétail* » et que « *le berger doit être âgé d'au moins 18 ans* », on note une évolution en faveur de son application. Les éleveurs ont de plus en plus recours à des bergers salariés pour accompagner les troupeaux. Cependant, ils formulent des réserves sur la clause des 18 ans requis, qui leur dénie le droit et la responsabilité d'assurer l'apprentissage de leurs enfants au métier de berger.
 - g. Sur les périodes d'entrée et de sortie du territoire du bétail transhumant laissées au libre choix du pays d'accueil, les parties prenantes rencontrent de nombreuses difficultés qui rendent difficile l'application de cette disposition. Le glissement saisonnier des campagnes agricoles, le développement des cultures dont la production s'étale jusqu'en janvier poussent les pays d'accueil à repousser continuellement le début de la transhumance. Il en résulte, non seulement des entrées précoces, mais surtout un afflux massif de bétail aux frontières en attente de l'ouverture de celles-ci à la transhumance.
 - h. Dans le même ordre d'idée, la décision prescrivant que « *chaque Etat définit les zones d'accueil et procède à l'évaluation de la capacité d'accueil et que l'éleveur est tenu de conduire les animaux dans les zones qui lui sont indiquées* » est respectée par la quasi-totalité des Etats. Cependant, les zones identifiées sont rarement aménagées et les pasteurs les considèrent comme des espaces à potentiel très limité, situation qui les pousse à respecter insuffisamment cette clause.
 - i. La question de la protection des éleveurs, régulièrement discutée par les autorités des pays d'accueil, est diversement appréciée. Le fonctionnement de divers comités en charge de la prévention et de la gestion des conflits constitue un gage de respect de cette disposition. Mais son application se heurte de plus en plus à deux phénomènes : (i) la corruption qui gangrène certaines instances et (ii) la détérioration du contexte sécuritaire de la région. Ce dernier phénomène engendre des risques d'amalgames entre les impératifs de la problématique de la transhumance et les préoccupations sécuritaires, ceci au détriment de la prise en compte des besoins vitaux économiques et sociaux de la mobilité pastorale.
 - j. Ces préoccupations sécuritaires minent le travail remarquable qu'accomplissent les comités locaux et autres dynamiques de coopération entre collectivités pour la prévention et la gestion des conflits entre agriculteurs et éleveurs. La stigmatisation dont sont l'objet les pasteurs, trop souvent assimilés aux auteurs d'atteinte à la sécurité des citoyens (actes de braquages, de vols à mains armées, de viols...) complexifie non seulement les conflits, mais complique aussi les mécanismes de médiation et de règlement des litiges agro-pastoraux et créent des précédents.
- v) Le niveau de mise en œuvre des dispositions du règlement qui accompagne l'opérationnalisation de la décision ADEC 05/10/98 n'est pas meilleur. En effet le règlement

C/REG.3/01/03 /2003 a prévu une douzaine de mesures confortatives pour faciliter la mise en œuvre de la décision :

- a. *L'élaboration et la mise œuvre de programmes sous régionaux d'aménagement de zones pastorales ou de réalisation d'infrastructures transfrontalières en faveur de la transhumance (article 2).* Au cours des six dernières années, une douzaine de projets d'envergure sous régionale ont été mis en œuvre pour un montant de près d'un demi-milliard de dollars US ; cependant, ces projets ne permettent pas encore de satisfaire les préoccupations de tous les pays, notamment les pays côtiers d'accueil qui ne sont que partiellement couverts.
- b. *La réalisation d'actions pilotes de type transfrontalier en vue de la mise au point de nouveaux modes de gestion concertée des parcours et des zones d'accueil (article 2).* La naissance d'ententes ou de coopérations entre collectivités transfrontalières a permis la réalisation de quelques infrastructures d'hydrauliques pastorales autour desquelles les acteurs locaux ont développé des outils d'ingénierie sociale. Mais la généralisation de telles initiatives bute sur la faiblesse des ressources dont disposent ces structures au regard de la demande importante. Les règles de gestion des infrastructures pastorales ne font pas encore l'objet d'une harmonisation de la part des Etats.
- c. *La réalisation d'une étude prospective sur l'avenir de l'élevage, notamment de la transhumance en Afrique de l'Ouest et du Centre.* Plusieurs initiatives fortement localisées, portées soit par des institutions de recherche (CIRAD, FAO), soit par des Etats (Burkina – Faso) sont en cours. La CEDEAO est en passe de lancer avec l'appui financier de l'AFD une réflexion prospective sur le devenir des systèmes d'élevage mobiles. La réalisation de cette clause est confrontée à la complexité de la question et à la très forte divergence de perception et de vision des acteurs en présence sur le pastoralisme et la transhumance. Ceci demeure un chantier important sur lequel les acteurs doivent s'investir urgemment.
- d. *La réalisation d'études d'actualisation des pistes de transhumance et les zones de parcours en collaboration avec l'UEMOA, le CILSS et les autres organisations concernées (article 2).* Cette activité est loin d'être effective. Il existe quelques données éparses au niveau de certains pays, mais il n'y a jamais eu une coordination régionale permettant de construire et d'actualiser une cartographie complète et évolutive des infrastructures pastorales, pistes, zones de parcours et points d'eau. Les Etats ont défini de nouvelles pistes de transhumance sur lesquelles ils communiquent peu, faute d'un dispositif de type plateforme/observatoire régional des systèmes d'élevage mobiles.
- e. *La mise en place par les Etats membres de la CEDEAO d'un système d'information et de communication, d'un programme d'aménagement pastoral, d'un comité ministériel de transhumance, d'une stratégie régionale de gestion des ressources naturelles.* Aucune des mesures recommandées par cette clause du règlement n'est réellement mise en œuvre. Il n'existe pas un système robuste d'information et de communication sur le sous-secteur pastoral. Les systèmes existants sont soit incomplets (cas de celui géré par le CRA à Niamey), soit en cours d'expérimentation (OPTIMAOC du RBM). De même, il n'existe pas de comité ministériel dédié à la transhumance, encore moins une stratégie régionale de gestion des ressources naturelles. Ces insuffisances sont préjudiciables au partage d'informations crédibles et à l'aide à la décision.
- f. *La prise en compte de tous les axes de transhumance existants dans la sous-région (article 3).* A défaut d'une base actualisée des axes de transhumance et surtout d'une absence de communication des pays sur les nouveaux aménagements réalisés, il est impossible d'avoir une idée exacte des axes de transhumance fonctionnels. Dans bien des cas, les pistes de transhumance se terminent en cul de sac dans les zones

transfrontalières, faute de concertation entre les pays pour leur aménagement, alors que les axes de transhumance doivent intégrer non seulement les chemins de transhumance, mais aussi les aires de pâturages, les points d'eau, les aires de repos et les dessertes des marchés.

- g. *La conception et la mise en œuvre dans chaque Etat membre d'un programme d'aménagement pastoral (établissement d'une cartographie systématique des aires de pâturage, zones de transhumance et des réseaux hydrauliques) (article 3).* La majeure partie des Etats de la région se sont dotés de programmes d'aménagements pastoraux, permettant une identification claire des zones de pâturage et de transhumance ; mais, pour l'essentiel, celles-ci souffrent de l'insuffisance d'infrastructures adéquates.
- h. *La mise en place et/ou la dynamisation des organisations pastorales au niveau national afin qu'elles contribuent à une meilleure gestion de la transhumance, ainsi qu'à la prévention et à la gestion des conflits liés à la transhumance.* Dans la sous-région on dénombre un grand nombre d'organisations d'éleveurs et des pasteurs, dont certaines se sont structurées en réseaux régionaux : RBM, APSS et CORET. Ces organisations jouent un rôle déterminant dans les actions de sensibilisation, de plaidoyer et de prévention des conflits liés à la compétition d'accès aux ressources. Leur fonctionnement est tributaire des ressources financières extérieures, variables d'une année à l'autre. De par leur statut, ni les Etats, ni les communautés économiques régionales (CER) n'ont encore formellement reconnu l'utilité publique de ces organisations. Celles-ci ne peuvent ainsi accéder, pour l'instant, à des ressources publiques, ce qui limite la portée de leurs actions.
- i. *L'organisation de campagnes ou de sessions d'information, de communication, de sensibilisation, de formation et d'éducation en faveur des éleveurs transhumants et des différents acteurs impliqués dans la transhumance au niveau des zones de départ, de transit et d'accueil des troupeaux transhumants.* Cette disposition est relativement bien mise en œuvre dans les pays d'accueil disposant de comité national de transhumance fonctionnel. Les campagnes incluent parfois des missions dans les pays voisins.
- j. *La promotion du dialogue et de la concertation entre pays sur les problèmes de la transhumance.* Cette disposition constitue sans nul doute le domaine où la communauté régionale et les acteurs se sont le plus investis au cours des dernières années. Trois niveaux de dialogue sont fonctionnels en Afrique de l'Ouest : (i) le niveau local, animé par les comités locaux et autres inter collectivités ; (ii) le niveau national à travers les comités nationaux de transhumance et (iii) le niveau régional, constitué des réseaux d'OP, des Etats et de la CEDEAO. Le dernier niveau est désormais organisé dans les trois principaux sous-espaces de transhumance de la région Afrique de l'Ouest et du Sahel. La durabilité d'un dispositif de dialogue de haut niveau aussi fondamental pour une transhumance apaisée entre pays côtiers et pays sahéliens est cependant fortement questionnée. Son animation annuelle reste en effet dépendante jusque-là de sources de financement extérieures et peu pérennes.
- k. *La création d'un observatoire régional sur la transhumance pour le suivi de l'application des dispositions communautaires.* Cette mesure demeure toujours d'actualité. La faiblesse des comités nationaux de transhumance, notamment dans les pays pourvoyeurs de bétail dédiés à la transhumance ne facilite pas encore la mise en place d'un tel dispositif au niveau régional. L'absence de cet observatoire prive la région de données et d'informations crédibles d'aide à la décision. La nécessité de suivre les effets et impacts de la pandémie du COVID 19 sur la mobilité des animaux pourrait constituer un déclic décisif pour mettre en place un tel dispositif.

vi) Le cadre réglementaire de la transhumance transfrontalière de la CEDEAO a été et demeure un précieux et pertinent instrument de régulation de l'exercice d'une activité marquée par de profondes divergences de vue entre éleveurs/pasteurs et agriculteurs, d'une part, et entre pays sahéliens pourvoyeurs d'animaux et pays de la côte qui les accueillent, d'autre part. Expression de la place réelle qui est accordée au pastoralisme dans les économies des différents pays, certaines nouvelles législations nationales introduisent de plus en plus de dispositions réglementaires restrictives à la mobilité des animaux, tout en se défendant de faire entorse à la décision ADEC 05/10 /98. Dans ce contexte, la mise en œuvre du cadre réglementaire sur la transhumance souffre de :

- a. La faiblesse de l'engagement politique des Etats qui n'accordent que de faibles ressources budgétaires au sous-secteur élevage.
- b. L'orientation des législations nationales donnant clairement la priorité à l'agriculture sur l'élevage, sans pour autant développer de vision évolutive qui intègre une meilleure association agriculture élevage.
- c. L'absence de politique ou de stratégie régionale adaptées de gestion des ressources naturelles et qui prennent en compte les conséquences foncières d'une sédentarisation de systèmes d'élevage qui permettaient la superposition de systèmes de cultures pluviales et de systèmes d'élevage valorisant les résidus agricoles et fertilisant les terres.
- d. L'impasse faite sur les autres sources d'alimentation du bétail, notamment sur la production fourragère et la faisabilité économique de ces productions de fourrages artificiels.
- e. La place de plus en plus importante que prennent les questions sécuritaires dans le traitement du pastoralisme en général et de la transhumance transfrontalière en particulier.
- f. L'absence d'un mécanisme de suivi évaluation du cadre, voire de pilotage de la transhumance au niveau régional.

vii) Toutes ces faiblesses exigent de revoir le modèle de gouvernance du pastoralisme et de la transhumance transfrontalière en Afrique de l'Ouest, en considérant ce système de production animale, non plus comme une contrainte, mais comme l'une des alternatives crédibles pour promouvoir le développement durable et intégré de la région, en lien avec la croissance de la pression foncière et du changement climatique. Un préalable essentiel à la prise en compte de ces recommandations serait de parvenir, à travers les concertations engagées tant au niveau des terroirs que de la région (concertation de haut niveau pour une transhumance apaisée), à construire une véritable vision partagée sur le pastoralisme et la transhumance, entre les Etats et les acteurs à la base, qui soit pleinement en phase avec le cadre stratégique de l'Union africaine.

viii) Des actions sont ainsi proposées à l'endroit de la communauté régionale, des Etats et des collectivités locales, afin de mettre en œuvre un certain nombre de mesures stratégiques :

- a. **Assurer un accès équitable aux ressources naturelles** grâce à la mise en place d'une Directive sur le foncier actualisée et finalisée ;
- b. Mettre en place **un véritable dispositif de suivi et d'évaluation de l'application des réglementations** par les Etats et des acteurs institutionnels ;
- c. **Renforcer la coopération bilatérale entre les Etats et les communautés** en favorisant : (i) la conclusion d'accords entre les parties en présence, (ii) la

dynamisation des cadres de concertation à différentes échelles et (iii) des échanges entre les communautés ;

- d. **Sécuriser les différents acteurs, notamment les éleveurs et pasteurs dans leurs activités et faciliter la cohabitation entre les communautés.** L'un des axes majeurs dans ce domaine devrait porter sur l'appui à l'analyse critique des pratiques des acteurs au regard du droit dans le règlement des litiges agro-pastoraux et ceux liés à la transhumance. Ceci constituerait une formation pratique pour ces acteurs mais aussi pour les éleveurs/pasteurs et agriculteurs à la compréhension de la bonne application du cadre législatif et réglementaire.
- e. **Renforcer activement les liens sociaux, économiques, culturels entre les communautés agricoles et pastorales,** d'une part, et anticiper les effets et impacts environnementaux d'autre part, **par la promotion et le financement des initiatives locales intercommunautaires dans les territoires transfrontaliers** et les zones d'accueil au bénéfice notamment des jeunes et des femmes.

RAPPORT DE SYNTHÈSE

1. Introduction générale

1.1 Eléments de contexte

1. La transhumance est une composante essentielle du pastoralisme, qui lui-même se définit comme « *un mode de vie et un système de production pour un grand nombre d'Africains qui habitent dans des zones arides et semi arides* » (UA, 2013). La transhumance est considérée comme un système de production animale caractérisée par des mouvements saisonniers, cycliques d'amplitudes variables des pasteurs et d'une partie ou totalité de leurs troupeaux, d'une zone déficitaire en pâturage et en eau, vers une autre qui en dispose. Les déplacements visent à s'adapter à la saisonnalité des ressources naturelles, notamment les pâturages et l'eau dans les zones de prédilection de l'élevage : le désert et le Sahel. Il s'agit d'une pratique aussi vieille que l'élevage qui, au-delà des dimensions économiques, environnementales et sociales qui s'y rattachent, est d'abord utilitaire (assurer la subsistance des animaux) mais également économique (accéder aux marchés) et, culturelle (participer aux rencontres sociales, entretenir des rapports forts). C'est un mode de vie caractéristique des peuples de pasteurs et qui se perpétue au fil des années.
2. Le pastoralisme impliquerait entre 70 et 90% du cheptel bovin et 30 à 40% de celui des petits ruminants dans la zone sahélienne en Afrique de l'Ouest (CSAO-OCDE, CEDEAO, 2008)¹. Les systèmes intensifs d'élevage sont encore minoritaires, même s'ils tendent à s'imposer comme des modèles qui émergent dans de nombreux terroirs, notamment dans les zones soudanaises et périurbaines. Plus de 20 millions de personnes sont totalement ou partiellement impliquées dans ce mode de vie en zone sahélienne en Afrique de l'Ouest
3. Au-delà de ses caractéristiques de système de production animale, la transhumance comporte deux variantes liées à la dimension territoriale et à l'amplitude de son exercice.
 - a. La transhumance infra territoriale qui s'opère à l'intérieur du territoire des Etats, tant dans les zones sahéliennes que soudanaises. Cette forme, généralement de faible amplitude, est de loin la plus importante. La majeure partie du cheptel des ruminants est chaque année assujettie à ces déplacements, plus ou moins longs, qui permettent de pourvoir efficacement à l'alimentation des animaux. Cette mobilité est facilitée par la délimitation des zones pastorales par certains pays.
 - b. La transhumance transfrontalière implique généralement le déplacement saisonnier des animaux et des pasteurs des zones sahéliennes vers les régions soudanaises, mais aussi vice-versa. Cette forme est souvent imbriquée aux flux commerciaux dont une partie est convoyée à pieds, depuis les zones d'élevage vers les marchés de consommation. Plusieurs pays sont impliqués dans ces mouvements, dont l'ampleur est encore mal connue. Les travaux récents (FAO et CIRAD, 2012 ; IRAM, 2015) indiquent un volume de flux oscillant entre 2 et 3 millions d'animaux incluant principalement les bovins, les caprins, les ovins et un petit nombre de camélins. Ces déplacements transfrontaliers impliquent principalement le Burkina Faso, le Mali, la Mauritanie, le Niger, le Nigeria et le Tchad

¹ CSAO-OCDE / CEDEAO, 2008. Élevage et marché régional au Sahel et en Afrique de l'Ouest. Potentialités et défis. Etude réalisée dans le cadre du partenariat entre la Commission de la CEDEAO et le Secrétariat du CSAO/OCDE sur l'avenir de l'élevage au Sahel et en Afrique de l'Ouest. <http://www.oecd.org/fr/csao/publications/40279092.pdf> ; édition du CSAO, 157 pages +annexes

comme pays de départ et le Bénin, la Côte d'Ivoire, la Gambie, le Ghana, la Guinée, la Guinée Bissau, le Libéria, le Nigeria, le Sénégal, la Sierra Leone et le Togo comme pays d'accueil. Cette orientation des déplacements est loin d'être statique. Il est signalé des déplacements des pays côtiers vers ceux du Sahel, d'une part et entre pays côtiers entre eux, d'autre part.

4. Les transhumances sont donc exercées de manière plus ou moins cycliques, d'amplitudes plus ou moins importantes. Les stratégies suivies par les pasteurs, nombreuses et diverses, sont souvent guidées par la prise en compte du contexte géographique, des conditions d'accès aux ressources naturelles et des considérations économiques. Certains pasteurs opèrent de petites transhumances à l'échelle d'une ou plusieurs entités administratives, sans sortir du pays. D'autres, au contraire, pratiquent de grands mouvements plus ou moins réguliers et, durant des périodes souvent assez longues, ils quittent leur pays d'origine. A titre d'exemple, on peut citer les transhumants M'Bororo qui se rendent du Tchad jusqu'en République Centre Africaine (RCA), voir en République Démocratique du Congo (RDC) avant d'opérer le mouvement retour. Certains pasteurs arabes du Tchad pratiquent également ce type de déplacement. Au Niger, les pasteurs Woodabe et Ouddah se rendent fréquemment au Nigeria. En Somalie, certains pasteurs Afar n'hésitent pas à traverser des immensités désertiques avec leurs animaux pour se rendre dans certaines vallées éthiopiennes. Ces longues traversées se révélant extrêmement éprouvantes pour les animaux. Non que cela ne cause de problèmes d'accès aux ressources. Certains troupeaux tanzaniens remontent également au Kenya voisin afin de bénéficier de ressources plus abondantes. Les transhumances transfrontalières sont néanmoins plus limitées en Afrique Australe où les frontières territoriales sont beaucoup plus marquées et où les déplacements d'animaux sont souvent restreints à l'échelle nationale (cas de la Namibie notamment).
5. La transhumance transfrontalière est sans nul doute, la forme de mobilité qui retient le plus l'attention des acteurs (organisations socioprofessionnelles et décideurs à différents niveaux) en lien avec sa multifonctionnalité et les impacts dont elle est créditée. La transhumance transfrontalière est créditée de quatre fonctions principales essentielles :
 - a. *La valorisation de vastes étendues de terres arides et peu propices à d'autres activités humaines, notamment agricoles.* En facilitant la complémentarité entre les régions où de vastes étendues de pâturages ne sont accessibles que quelques mois dans l'année, et celles qui bénéficient d'une pluviométrie plus importante, la transhumance transfrontalière participe de l'aménagement du territoire et d'une gestion rationnelle des ressources naturelles. Dans tous les cas, le pastoralisme est considéré comme le seul système de production animale en capacité de valoriser durablement les vastes territoires semi désertiques de la région.
 - b. *La contribution à l'activité économique de territoires aussi bien dans les zones de départ que dans celles d'accueil.* La transhumance transfrontalière contribue à transformer de façon structurelle de nombreux terroirs sur au moins deux aspects : (i) la facilitation de la création et du fonctionnement de nombreux marchés à bétail, principale source d'approvisionnement des populations en protéines animales, (ii) la reconnaissance, en tant que vecteur économique important de chaînes de valeur autour des produits animaux (lait, peau et cuir, cornes) et des aliments pour bétail. Toutes ces activités constituent des sources d'amélioration des recettes fiscales des collectivités locales et des Etats, d'une part, et de création de revenus et d'emplois pour les femmes et les jeunes, d'autre part.
 - c. *Le renforcement de la résilience des ménages et des exploitations familiales des pasteurs et des agriculteurs.* La transhumance permet (i) de favoriser l'intégration des systèmes de production agricole et animale, au demeurant encore extensifs dans leur immense

proportion, avec la promotion de l'agropastoralisme, un mode de production qui permet de minimiser la compétition d'accès aux ressources naturelles, notamment la terre ; (ii) de générer annuellement pour la région, quelques cinq (5) milliards de litres de lait², indispensables à la minimisation des risques de malnutrition auxquels est exposée une bonne frange des enfants de la région. Ce dernier impact est d'autant plus important qu'il permet de conforter la position de la femme dans le ménage, le lait étant largement encore contrôlé par elle.

- d. *Le renforcement des relations et des liens sociaux et économiques entre les communautés d'éleveurs, souvent considérées comme allogènes, et celles des agriculteurs, autochtones.* Ce renforcement se traduit souvent par l'établissement de conventions orales entre agriculteurs et éleveurs, qu'il s'agisse de contrats de fumures, de vente de résidus de cultures et de confiage/gardiennage des animaux. Dans de nombreux terroirs, une bonne partie du cheptel géré par les bergers appartient aux « autochtones ». Cette pratique a généré dans beaucoup de zones des « plaisanteries à parenté », socle de nombreux mécanismes endogènes de prévention et de gestion des conflits.
6. Mais la transhumance, tant infra territoriale que transfrontalière est parfois source de litiges qui peuvent se muer en conflits larvés ou ouverts, d'ampleur variable entre les différents usagers des ressources naturelles, notamment entre les pasteurs, éleveurs ou agropasteurs et les agriculteurs. Résultant généralement d'un déficit de gouvernance à différentes échelles, et principalement de la faiblesse du niveau de mise en œuvre et du respect des textes réglementaires, ces conflits mettent à mal, la coexistence entre les communautés d'agriculteurs et d'éleveurs et tendent à générer une perception négative de la transhumance. Ces conflits semblent avoir atteint leur paroxysme en 2017 et 2018, nécessitant la convocation d'une conférence régionale en avril 2018 à Abuja.
7. Ce sont ces plus-values apportées par la transhumance transfrontalière qui ont amené les chefs d'Etat et de Gouvernement de la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), lors de la vingt et unième session ordinaire de leur Conférence, tenue à Abuja du 30 au 31 Octobre 1998, à prendre des mesures pour encadrer son exercice, et ce, en parfaite connaissance de causes³. La décision ADEC.5/10/98 fixant les conditions d'exercice de la transhumance, et le règlement 2003 qui accompagne sa mise en œuvre, ainsi que d'autres règlements sur le plan sanitaire visent trois objectifs spécifiques : (i) améliorer la production et la productivité animale en s'appuyant sur le système d'élevage dominant (le pastoralisme) ; (ii) renforcer l'intégration régionale à travers la promotion des transactions intracommunautaires de produits animaux et (iii) renforcer la résilience des populations pastorales et agropastorales.
8. Plus de vingt-deux années après l'adoption de la décision ADEC 05/10/98, les objectifs initiaux sont de toute évidence toujours d'actualité, mais ils se trouvent de plus en plus confrontés à l'exacerbation de la compétition pour l'accès aux ressources naturelles. Celle-ci résulte de multiples facteurs : (i) forte croissance démographique des populations et du cheptel, (ii) expansion des fronts agricoles, (iii) accentuation de la variabilité et du changement climatiques, (iv) très forte valorisation du foncier individuel au détriment des communs au cours des

² CEDEAO, 2019, document de stratégie régionale de promotion des chaînes de valeur du lait locale.

³ Les chefs d'Etat et de Gouvernement se sont dits « convaincus que le développement de l'élevage fait partie intégrante d'une politique de sécurité alimentaire ; (ii) CONSCIENTS que l'élevage dans le pays de la communauté est confronté à de nombreuses difficultés aussi bien d'ordre technique, climatique que juridique et socio-économique ; (iii) CONVAINCUS également que dans les conditions actuelles des moyens dont disposent les Etats membres de la CEDEAO, la transhumance est utile à la sauvegarde et à l'accroissement de la production du bétail ; (iv) CONSCIENTS que la transhumance est cependant source de nombreux problèmes : conditions de élevage dans les Etats membres, et de mettre en place à cette fin, une réglementation harmonieuse de la transhumance dans l'espace communautaire » ; d'ordre sanitaire, social, environnemental, économique et politique ; (v) DESIREUX d'améliorer les conditions de élevage dans les Etats membres, et de mettre en place à cette fin, une réglementation harmonieuse de la transhumance dans l'espace communautaire ».

dernières décennies et (v) expansion du terrorisme. Cette compétition débouche sur des litiges voire des conflits parfois meurtriers. Ces conflits ont culminé en 2018, occasionnant de nombreuses pertes en vies humaines et des dommages matériels importants. Ils semblent être à la source de nombreuses mesures restreignant l'exercice de la transhumance prises par certains pays : interdiction de l'activité dans certaines parties des territoires, fermeture des frontières, interdiction du convoyage à pieds, fiscalisation des animaux en transhumance... Ces évolutions suscitent de la part des acteurs et autres analystes de nombreuses questions, dont trois reviennent fréquemment :

- La décision ADEC 05/10/98 et le règlement C/REG.3/01/03 /2003 qui accompagne sa mise en œuvre sont-ils pleinement internalisés et appliqués par les Etats de la CEDEAO ?
- Le cadre réglementaire en vigueur est-il toujours adapté à l'évolution du contexte socio-économique, environnemental, sanitaire et sécuritaire de l'Afrique de l'Ouest et du Sahel ?
- Quelles sont les principales faiblesses du cadre réglementaire actuel et susceptibles de réformes ou d'ajustements adaptés, le cas échéant ?

1.2 Objectifs de l'étude

9. L'objectif général de la présente étude est d'évaluer l'efficacité du cadre réglementaire régional régissant la transhumance transfrontalière en Afrique de l'Ouest et au Sahel. Il s'agit de procéder à l'évaluation approfondie des acquis et des insuffisances de la mise en œuvre des instruments juridiques et opérationnels du cadre réglementaire régional, ainsi que des causes profondes du faible respect de l'application de celui-ci (y compris les législations nationales sur le pastoralisme). La finalité est de bien identifier et cerner les gaps, sources d'inefficacité, dans la mise en œuvre du cadre réglementaire régional et des législations nationales en vue d'une éventuelle renégociation ultérieure de ces textes.
10. L'étude a pour ambition d'analyser l'ensemble du cadre réglementaire du pastoralisme et de la transhumance transfrontalière en vigueur en Afrique de l'Ouest et au Sahel ; plus précisément, il s'agit :
 - D'apprécier le niveau des connaissances des acteurs clés, tant régionaux que nationaux, à propos du cadre réglementaire sur le pastoralisme⁴ et la transhumance transfrontalière⁵ ;
 - D'évaluer l'état de mise en œuvre des mesures (incitatives et autres) régionales devant accompagner l'application du cadre réglementaire ;
 - D'évaluer l'efficacité et l'efficience des instruments juridiques déployés au niveau régional pour sécuriser la transhumance transfrontalière ;
 - De réaliser un diagnostic approfondi des causes profondes des problèmes que les pays, aussi bien de départ que d'accueil, éprouvent pour opérationnaliser le cadre réglementaire ;

⁴ Le pastoralisme est défini ici comme « un mode d'élevage extensif pratiqué impliquant une interdépendance entre l'éleveur, son troupeau et le milieu qu'il exploite. Ce système d'élevage répond au contexte climatique et fourrager qui prévaut dans les zones semi-arides et arides ».

⁵ La transhumance transfrontalière porte sur des mouvements de plus ou moins grande amplitude du bétail permettant de valoriser au mieux les ressources pastorales (fourrage et eau) en tenant compte des variabilités climatiques saisonnières. Les distances parcourues imposent parfois aux troupeaux de dépasser les frontières du pays d'origine (Inter-réseau, 2012).

- D'analyser le niveau de cohérence entre le cadre réglementaire régional et les instruments juridiques et fiscaux déployés par les Etats membres de la CEDEAO (code pastoral, code foncier, fiscalisation de la transhumance, etc.) ;
- De faire le point des pays mettant réellement en œuvre le cadre réglementaire en vigueur en vue de capitaliser leur expérience au profit d'autres pays ;
- De relever les insuffisances et griefs que les acteurs (Etats, collectivités locales, organisations de producteurs) reprochent au cadre réglementaire actuel ;
- D'analyser la compatibilité de certaines stratégies des acteurs (port d'armes de guerre, fiscalisation de la transhumance, etc.) avec les législations régionales et nationales ;
- De proposer (sur la base du diagnostic approfondi des problèmes) des mesures correctives (politiques, financières, réglementaires, investissements dans les aménagements, etc.) à mettre en œuvre en vue d'une meilleure efficacité du cadre réglementaire ;
- De proposer un dispositif régional de veille et de suivi-évaluation de l'efficacité de l'application de la réglementation communautaire sur le pastoralisme et la transhumance transfrontalière.

1.3 La démarche méthodologique

11. Mise à part la République du Cap-Vert, tous les autres Etats de la région Afrique de l'Ouest et du Sahel sont impliqués à des degrés divers dans l'exercice de la transhumance transfrontalière, en tant que pays principalement de départ des troupeaux ou principalement d'accueil des troupeaux. Certains de ces pays, selon le contexte climatique, peuvent également jouer un double rôle, à l'image du Burkina Faso qui accueille les troupeaux en provenance du Mali mais dont ses propres troupeaux se déplacent plus au sud, au Ghana, au Togo ou au Bénin. Dans l'impossibilité de couvrir l'ensemble des 16 pays réellement impliqués dans la transhumance transfrontalière⁶, la démarche méthodologique a raisonné en termes de couloir de transhumance.
12. Trois couloirs de transhumance ont été ciblés. Pour chacun d'eux, un consultant spécialiste des questions de pastoralisme a été contracté. Il s'agit des couloirs suivants :
 - a. Le couloir central impliquant le Burkina Faso et le Ghana, qui a fait l'objet d'une analyse approfondie pour comprendre la manière dont les pays de départ et d'accueil expérimentent la mise en œuvre du cadre réglementaire régional.
 - b. Le couloir situé à l'Est de la sous-région, fonctionnant à la fois comme une zone d'accueil et de transit des animaux. Ce couloir implique le Bénin, le Togo. Pour des raisons opérationnelles, la côte d'Ivoire a été intégrée dans ce sous-ensemble même si elle peut être dans les faits, rattachée au couloir « central ». Ce couloir est ouvert sur les animaux venant du Nigeria, du Niger et du Burkina Faso. Le choix de ce couloir répond au fait que certains pays d'accueil (Bénin et Côte d'Ivoire) se sont dotés de nouveaux codes pastoraux qui restreignent l'exercice de la transhumance.
 - c. Le couloir Ouest qui implique principalement quatre pays : le Sénégal, la Mauritanie, le Mali et la Guinée. Dans ce couloir, des accords spécifiques bilatéraux- plus ou moins

⁶ Soit les 15 Etats membres de la CEDEAO moins le Cap-Vert, auxquels il faut ajouter le Tchad et la Mauritanie.

fonctionnels - encadrant l'exercice de la transhumance ont été, ou sont en voie d'être conclus, entre les pays⁷.

13. Dans les pays ci-dessus mentionnés, les consultants ont conduit des entretiens avec des responsables politiques, des cadres des services administratifs et techniques, des représentants des organisations socioprofessionnelles des éleveurs, des agriculteurs et d'autres usagers des ressources naturelles. Les responsables des comités nationaux et locaux de transhumance et autres initiatives de coopération entre collectivités ont été également interviewés.
14. Il s'agissait ensuite d'analyser les dimensions juridiques du cadre réglementaire sur le pastoralisme, c'est à dire la portée et les limites des différentes clauses et leur cohérence par rapport au contexte actuel et des législations nationales. De façon spécifique, il s'est agi de d'analyser l'essence des lois ou codes pastoraux, lois foncières, codes de l'eau, code forestier et leur cohérence interne et externe. Cette dimension de l'étude a ainsi amené à exploiter les textes et lois adoptés par l'ensemble des pays de la région.
15. Ces différentes investigations ont été renforcées par une recherche documentaire approfondie qui a ciblé : (i) l'ensemble des textes règlementaires édictés au niveau national et régional pour encadrer le pastoralisme et la transhumance transfrontalière, (ii) les études évaluatives des lois et textes nationaux, (iii) les expériences d'autres régions du monde, principalement en Afrique. Cette dernière analyse a principalement porté sur les expériences des autres communautés économiques régionales (CER) d'Afrique, avec un focus sur les pays de l'Afrique de l'Est et du Sud.

⁷ Le choix de ces pays vise à compléter le champ couvert par une étude réalisée en 2015 par l'OMI. Cette étude avait couvert le Nigeria, le Niger et le Mali.

2. Background sur la transhumance et la réglementation des systèmes d'élevage mobiles

2.1 Les traits caractéristiques de la transhumance transfrontalière

16. Le pastoralisme est un mode de vie et un système de production pour un grand nombre d'Africains qui habitent dans les zones arides et semi-arides, voire soudanaises. Cette activité est à la fois un poids lourd économique, mais également démographique, de par le nombre de personnes qui s'y investissent. La FAO (2008, repris par l'Union Africaine dans son cadre réglementaire en 2013) estime la population pastorale en Afrique à environ 268 millions de personnes. Celles-ci vivraient sur une zone qui représente environ 43 % de la superficie totale du continent (FAO, 2008).
17. La contribution des systèmes d'élevage mobiles au PIB agricole des pays africains subsahariens est estimée entre 10 et 40 % selon la latitude et la situation géographique de ces pays (FAO, 2008). Ces différences sont notables entre les pays. Les systèmes d'élevage mobiles contribuent, toujours selon la FAO, pour plus de 5% au PIB global, avec des pointes de 15 % dans trois pays sahéliens (Burkina Faso, Niger et Mali) soit entre 20 et 40 % du PIB agricole. L'élevage pastoral constitue la principale source d'approvisionnement des populations, non seulement en viande, en lait et autres produits animaux (cuirs et peaux), mais également en force de transport, fertilisation, et de traction. Le pastoralisme joue de ce fait un rôle central dans l'économie de nombreux pays du continent africain. C'est le cas pour tous les pays situés en zone sahélo-saharienne (de la Mauritanie à la Somalie), y compris le Soudan, l'Éthiopie et le Kenya et dans des pays plus humides comme la RCA, le Sud Soudan, le Mozambique, la République Démocratique du Congo et le Rwanda.
18. Système séculaire d'élevage, la transhumance transfrontalière, a pris une ampleur importante suite aux sécheresses qui ont sévi au Sahel dans les années 1970 et 1980. De nombreux troupeaux des pays sahéliens ont dû se réfugier dans les pays mieux pourvus en ressources fourragères. De nombreux pasteurs ont pu, suite à cela, développer dans les pays d'accueil des liens sociaux qu'ils ont cherché à entretenir et ont choisi de rester dans ces pays (cas de la RCA et cas du Soudan du Sud où des pasteurs originaires de régions plus septentrionales ont choisi de s'installer).
19. En Afrique de l'Ouest, étendue au Tchad et à la Mauritanie, la transhumance concernerait, selon le CSAO⁸ comme énoncé en introduction, 70 à 90% de l'élevage bovin et 30 à 40% de l'élevage ovin-caprin. La part de ce pastoralisme transhumant dans l'offre des produits animaux est estimée à 65% pour la viande bovine, 40% pour la viande de mouton et de chèvre et 70% pour le lait. Le pastoralisme constitue une importante source de revenus pour des millions de personnes impliquées directement ou indirectement dans le fonctionnement des filières bétail-viande en Afrique de l'Ouest. La transhumance transfrontalière permet aux pasteurs d'avoir accès, non seulement à des ressources fourragères pour alimenter leurs troupeaux, mais aussi à des marchés plus lucratifs.

⁸ CSAO-OCDE / CEDEAO, 2008. Élevage et marché régional au Sahel et en Afrique de l'Ouest. Potentialités et défis. Etude réalisée dans le cadre du partenariat entre la Commission de la CEDEAO et le Secrétariat du CSAO/OCDE sur l'avenir de l'élevage au Sahel et en Afrique de l'Ouest. <http://www.oecd.org/fr/CSAO/publications/40279092.pdf> ; édition du CSAO, 157 pages +annexes

20. Plus qu'ailleurs, en Afrique de l'Ouest, la transhumance transfrontalière est considérée comme un facteur d'intégration, principalement à trois niveaux : (i) au niveau de l'économie régionale, en favorisant les transactions d'animaux dans les marchés près des centres de consommation des grandes villes des pays côtiers ; (ii) au niveau des systèmes de production, en permettant aux agriculteurs d'améliorer la santé de leur bétail en le confiant aux transhumants pendant les périodes de culture, d'accéder à des fertilisants pour leur champs, et d'obtenir des animaux au prix attractifs pour le trait ; (iii) au niveau des groupes socio-culturels, à travers des conventions permettant des transferts de propriétés.

2.2 Les défis et les enjeux de la transhumance transfrontalière

21. Au fil des années, la transhumance transfrontalière s'est intensifiée, impliquant un nombre important d'animaux et reposant sur des stratégies de plus en plus complexes : précocité des déplacements, allongement de la durée de séjour des transhumants, et sédentarisation de certains troupeaux. Parallèlement, les transhumants ont fait développer des activités économiques dans les zones d'accueil : des marchés à bétail et de produits animaux, demande pour des cultures fourragères, et valorisation des résidus de récolte. Cette dynamique a transformé la ceinture moyenne de la région, c'est à dire la zone située entre le 7^{ème} et le 14^{ème} parallèle de latitude Nord, en principal foyer de concentration du bétail.
22. Le nombre croissant d'animaux (le cheptel de certains pays d'accueil s'est aussi accru au cours des dernières années), la forte croissance démographique et de l'extension des superficies cultivées de la région, l'accentuation de la variabilité et du changement climatiques, le développement d'actes terroristes ont complexifié l'exercice de la transhumance transfrontalière. Celle-ci est aujourd'hui confrontée à deux défis principaux :
- Le premier défi est celui de la place de l'élevage en général et des systèmes mobiles en particulier dans les politiques de gestion des ressources naturelles, source principale de l'alimentation du cheptel. A travers ce défi se profile celui de la gestion de l'espace, tant au niveau national, que régional. Comment assurer un accès équitable aux ressources naturelles, notamment au foncier aux deux systèmes extensifs de production, l'agriculture traditionnelle et l'élevage pastoral ? Le problème se pose avec d'autant plus d'acuité que la *« plupart des codes fonciers s'inscrivent dans une logique de privatisation implicite du foncier... »* (Blein, 2015).
 - Le second défi est relatif à la sécurité du cheptel et des pasteurs, en lien avec le développement de deux phénomènes relativement nouveaux : (i) la propagation des actes terroristes et (ii) l'augmentation du nombre de vols de bétail. Ces deux fléaux créent des amalgames dans le traitement du premier défi.
 - Historiquement gérés en recourant à des mécanismes endogènes, les conflits se sont complexifiés et métamorphosés en affrontements intercommunautaires sur fond de préjugés et de stigmatisation. Comment restaurer la coexistence pacifique entre des populations condamnées à exploiter le même espace vital et les mêmes ressources naturelles ? C'est l'une des questions délicates que les politiques publiques doivent résoudre.
23. Au regard de ces deux défis, on est tenté de ramener l'enjeu auquel les systèmes d'élevage mobiles sont confrontés à la qualité de la gouvernance des politiques publiques, à leur cohérence et à leur adéquation avec les besoins de la région, notamment, ceux relatifs :
- Aux dimensions économiques et commerciales en lien avec la capacité de ce système d'élevage à contribuer à satisfaire la demande en protéines animales (lait/produits laitiers,

viandes) et à renforcer le processus d'intégration régionale, fondé sur l'exploitation des avantages comparatifs des différentes zones agro écologiques.

- b. A la gestion des espaces, des territoires et des ressources naturelles et à la cohabitation des différents usagers des ressources ;
- c. A la résilience des populations pastorales, qui sont de plus en plus exposées à des chocs multiples (variabilité et changements climatiques, réduction continue des aires de pâturage, terrorisme, etc.).

3. Bref aperçu sur les expériences de réglementation de la transhumance transfrontalière en Afrique

24. La transhumance transfrontalière est une activité hautement sensible en raison, non seulement de ses impacts économiques, sociaux et environnementaux, mais aussi de la perception différenciée que les acteurs ont de sa pertinence et qui le plus souvent débouche sur des conflits. Pour limiter l'occurrence de ces derniers, les acteurs déploient à différents niveaux un ensemble d'instruments juridiques, sous forme de lois, de décisions, de directives, de règles et autres règlements pour encadrer, voire réguler cette activité.
25. Il existe à ce jour quatre sortes de mécanismes qui encadrent la transhumance et le pastoralisme (cadre et politique au niveau continental, des directives au niveau international, des décisions et réglementations au niveau régional, et des législations sur maints aspects (code pastoral, code foncier, code de l'eau, code des forêts, etc.) au niveau national.
26. En premier lieu, il s'agit des directives et cadres stratégiques élaborés au niveau continental :
 - a. Au niveau international, la FAO (Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture) a élaboré des « *Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale* » qui ont pour principes directeurs de « *servir de référence et de fournir des orientations pour améliorer la gouvernance des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le but primordial de réaliser des objectifs alimentaires* ». Ces directives servent de base à de nombreuses initiatives sur le régime foncier dans les pays en développement en général et de l'Afrique au Sud du Sahara en particulier.
 - b. L'Union Africaine dispose d'un cadre de politique pour le pastoralisme en Afrique. Ce cadre vise à sécuriser, protéger et améliorer la vie, les moyens de subsistance et les droits des communautés pastorales (Addis-Abeba, 2010). Ce cadre est doublé d'une stratégie de développement de l'élevage pour l'Afrique (LiDeSA) sur la période 2015-2035. Celle-ci vise à transformer le secteur de l'élevage en Afrique pour une croissance équitable accélérée (Nairobi, 2015).
27. De plus en plus d'organisations inter gouvernementales et plus précisément les Communautés Economiques Régionales se dotent d'instruments d'encadrement de la transhumance. L'accord sur les pistes à bétail, initié dès le 27 octobre 1978 par la Communauté Economique de l'Afrique de l'Ouest (CEAO), apparaît comme le premier protocole de cette nature.
28. Interviennent ensuite des législations nationales : codes fonciers, codes pastoraux, codes forestiers, code de l'eau, etc. Beaucoup de pays se sont dotés de ces instruments, qu'il s'agisse, indifféremment, de pays côtiers ou de pays sahéliens. En Afrique de l'Ouest, tous les Etats se sont dotés de ces instruments. Il en est de même des grands pays d'élevage comme l'Ethiopie, le Kenya, l'Ouganda et la République Centrafricaine.
29. Suivent également les protocoles d'accords bilatéraux conclus entre les Etats. Depuis la conclusion des premiers accords signés sur plusieurs dimensions de la transhumance transfrontalière dès 1988, plus d'une vingtaine de conventions bilatérales ont été promues⁹. Ces protocoles fonctionnent rarement bien, faute de mécanismes de suivi.

⁹ (i) Protocole de Coopération Mauritanie-Sénégal signé le 25 avril 2006, révisé en 2013, 2014 et 2019 ; (ii) Accord sur la transhumance entre la République Islamique de Mauritanie (RIM) et la République du Mali dès 1989, révisé en 2005 et 2016 et en cours de renégociation ; (iii) Protocole d'accords zoo-sanitaire entre le gouvernement de la République du Mali et le

30. Les réglementations d'envergure régionale sur la transhumance transfrontalière ne sont donc pas légions.
- a. **Au niveau de la Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale (CEMAC)**, la convention du 22 décembre 1972 de l'Union Douanière et Economique de l'Afrique Centrale (UDEAC), sur la libre circulation et le droit d'établissement des ressortissants de la communauté dans l'espace CEMAC est complété par trois règles sectorielles : (i) la décision N°1/94- CEBEVHIRA-018-CE-29 du 16 mars 1984, autorisant la mise en circulation du passeport de bétail et le certificat international de transhumance (CIT) ; (ii) l'acte 31/84-UDEAC-413 du 19 décembre 1984, adoptant l'accord relatif à l'harmonisation des législations et réglementations zoo- sanitaires en zone UDEAC ; (iii) la réglementation zoo-sanitaire en zone CEMAC (élaboration en cours). Au niveau de cette CER, une institution spécialisée, la Commission économique du bétail et des ressources halieutiques (CEBEVIRAH), a été créée pour piloter la politique régionale dans ce domaine. La CEMAC et, plus globalement, la Communauté économique des Etats de l'Afrique centrale (CEEAC) s'orientent vers l'adoption d'un règlement communautaire sur le pastoralisme en Afrique centrale. Il s'agit de pouvoir combler un vide réglementaire et de palier les lois parfois obsolètes ou incomplètes des pays membres.
 - b. **Le COMESA (Common Market for Eastern and Southern Africa)**¹⁰ qui compte un cheptel d'environ 135 millions de têtes de bovins, soit 54 % des effectifs totaux du continent et 10 % des effectifs mondiaux (COMESA, 2008 selon FAOSTAT 2006), ne dispose pas d'une réglementation régionale sur la transhumance transfrontalière. Les cadres réglementaires élaborés dans la plupart des pays membres de la COMESA partent du postulat que le pastoralisme est « irrationnel et inefficace ». L'accent est donc mis sur le ranching ou, dans tous les cas « l'élevage moderne ». Cette CER réfléchit à la mise en place d'un *green pass*, c'est à dire un système de certification qui permettrait d'accompagner le marché agricole (COMESA policy brief n°5, 2009). Ce système serait valable pour tous les pays membres de la COMESA. Il vise à développer les échanges internationaux en misant principalement sur la qualité des denrées agricoles et autres produits animaux (mise en place de règles sanitaires et conduite techniques par exemple). Il est chargé d'ouvrir la voie, pour des produits agricoles divers (dont les produits d'élevage) à des marchés plus rémunérateurs (CBT – Commodity Based Trade), où la qualité serait récompensée par des prix élevés. Les produits animaux rentrent pleinement dans ce cadre. Le *green pass* (en cours d'élaboration) ferait office de sélection entre des animaux qui peuvent théoriquement accéder à ces marchés rémunérateurs et ceux qui en seraient exclus.
 - c. **L'IGAD – (Autorité Intergouvernementale pour le Développement)**, créée le 21 mars 1996 comprend sept Etats d'Afrique de l'Est. L'organisation s'est donnée pour ambition de promouvoir : (i) l'agriculture, les ressources naturelles et l'environnement ; (ii) la coopération économique, l'intégration et le développement social ; (iii) la paix et sécurité ; (iv) les affaires humanitaires et les services de développement organisationnel. Elle a engagé depuis 2018 un processus de formulation d'une réglementation régionale à l'image

gouvernement de la République du Sénégal du 02 avril 1993, complété en 2005 par un accord réglementant la transhumance transfrontalière entre les deux pays ; (iv) Protocole d'accord portant création d'un cadre de concertation entre le Burkina Faso et la République du Niger sur la transhumance transfrontalière (Tillabéry, 26 janvier 2003) ; (v) Accord réglementé de la transhumance entre la République du Mali et la République de Côte d'Ivoire (Abidjan / Bamako, 1994) ; (vi) Protocole d'accord portant création d'un cadre de concertation entre le Burkina Faso et la République de la Côte d'Ivoire sur la transhumance transfrontalière signé le 30 juillet 2013 à Yamoussoukro ; (vii) Mémoire d'entente et de coopération sur la transhumance transfrontalière entre le comité d'élevage de bétail du Ghana (GCRC) et le comité national de transhumance (CNT) du Togo signé en 2018.

¹⁰ Pays membres de la COMESA (2019) : Burundi, Comores, Djibouti, Égypte, Érythrée, Eswatini (Swaziland), Éthiopie, Kenya, Libye, Madagascar, Malawi, Maurice, Ouganda, République démocratique du Congo, Rwanda, Seychelles, Soudan, Zambie, Zimbabwe.

de celle qui régit ce système d'élevage dans la zone CEDEAO. Les discussions butent pour le moment sur les réticences de certains pays, comme l'Ethiopie.

- d. Par contre **la SADC (Southern Africa Development Community)**, qui se compose de plusieurs pays ayant des législations très strictes et contrôlées en matière de déplacement d'animaux, n'envisage pas formellement de se doter d'un cadre réglementaire au niveau régional : les règles qui prévalent actuellement au niveau de la SADC sont plus strictes que celles proposées par l'IGAD.
- e. **La CEDEAO** est probablement la communauté économique régionale qui s'est le plus investie dans la réglementation de la transhumance transfrontalière. Inscrivant son action dans le cadre de la mise en œuvre des clauses du protocole sur la libre circulation, le droit de résidence et d'établissement, adopté en juin 1979 à Dakar, par la Conférence des Chefs d'Etat, elle s'est dotée de plusieurs instruments. Le premier est la décision A/DEC.5/10/98 de 1998 adoptée à Abuja, qui fixe les conditions d'exercice de la transhumance et le règlement C/REG.3/01/03 relatif à la mise en œuvre de la réglementation sur la transhumance entre les États membres de la CEDEAO adoptée à Dakar, en 2003. Dans son essence la décision A/DEC.5/10/98 prévoit des droits et des devoirs pour les pasteurs, les Etats de départ et d'accueil. Il est basé sur la délivrance d'un Certificat international de transhumance (CIT) contenant des informations sur la taille et la composition des troupeaux, les dates de vaccination et les points et les périodes d'entrée dans le pays hôte. Les pays hôtes déterminent les points d'entrée et de sortie ; le nombre d'animaux autorisés, les zones d'accueil et s'engagent à protéger les transhumants admis sur leur territoire. Elle fait obligation aux transhumants de respecter la législation du pays hôte ; les troupeaux non accompagnés d'un CIT devront être mis en quarantaine à la frontière aux frais du propriétaire. Enfin la décision prévoit un certain nombre de mécanismes de résolution des conflits, notamment des litiges entre les différents usagers des ressources naturelles. Cette décision qui a la forme d'une réglementation juridique et sanitaire est renforcée par les actions spécifiques d'accompagnement que prévoit, non seulement le règlement C/REG.3/01/03 ; mais aussi par les instruments de mise en œuvre de la politique agricole régionale : (i) Le Plan d'action stratégique pour le développement et la transformation du secteur de l'élevage dans la région de la CEDEAO (2011-2020), (ii) les plans régionaux d'investissement agricole, de sécurité alimentaire et nutritionnel de première et seconde générations et (iii) plus d'une dizaine de programmes et projets régionaux mobilisant près d'un demi-milliard de dollars US en en 2019.
- f. A cet arsenal de la CEDEAO, s'ajoute le Règlement N° 07/2007 sur la sécurité sanitaire des végétaux, des animaux et des aliments dont l'idée principale est d'assurer la protection sanitaire des animaux.

4. La réglementation régionale en Afrique de l'Ouest à l'épreuve des pratiques des Etats et des acteurs

31. La CEDEAO a, depuis 1998 avec la décision A/DEC.5/10/98, suivi en 2003 du règlement C/REG.3/01/03 mis en place un cadre réglementaire spécifique à la pratique du pastoralisme et de la transhumance. Ce cadre couvre plusieurs aspects liés à cette pratique : la détention d'un certificat International de Transhumance, la matérialisation des couloirs, les conditions de déplacement et de gardiennage des animaux etc... Ce chapitre reprend ainsi les différents aspects pris en compte dans la réglementation et les met en regard des différentes pratiques avérées des pasteurs et de leurs familles au sein des différents couloirs identifiés pour les déplacements d'animaux.

4.1 Cas de la décision A/DEC.5/10/98

4.1.1. Le Certificat International de Transhumance (CIT)

Dispositif réglementaire spécifique

32. L'article 5 de la décision ADEC 05/10/98 stipule que « les déplacements des troupeaux transhumants sont subordonnés à l'entrée et à la sortie de chaque pays, à la détention du Certificat international de transhumance CEDEAO (CIT) dont le modèle est annexé à la présente Décision »

33. Le CIT régit le contrôle de la transhumance et la protection sanitaire des troupeaux locaux et transhumants. Sa mise en place vise plusieurs objectifs : i) le contrôle des départs des animaux, ii) la protection des troupeaux locaux, iii) l'information à temps des populations des pays d'accueil de l'arrivée des troupeaux transhumants.



34. Le certificat comporte la composition du troupeau, les vaccinations effectuées, l'itinéraire que compte suivre le troupeau, les postes frontaliers par lesquels il prévoit de passer ainsi que la destination finale. Il est délivré par les services chargés de l'élevage au sein de chacun des pays de départ et visé par l'autorité administrative locale.

35. L'article 9 de la même décision précise que « Les troupeaux non munis du certificat international de transhumance seront mis en quarantaine, aux frais du propriétaire, sans préjudice de l'application des sanctions prévues par les lois du pays concerné ».

Etat des lieux de l'utilisation de la décision dans l'espace CEDEAO

36. La mise en place du CIT est l'un des dispositifs phare de la décision A/DEC/98. Le CIT est innovant à plusieurs titres car il permet d'une part de répertorier les troupeaux et d'autre part, de mieux connaître (et en principe anticiper) les mouvements des troupeaux. Le respect des dispositions liées au CIT sont très variables selon les pays membres de la CEDEAO :

- a. Le Code pastoral béninois stipule explicitement dans son article 52 que les candidats à la transhumance transfrontalière sur le territoire sont tenus de se conformer aux exigences

de la CEDEAO et notamment se doter d'un CIT. Actuellement, d'après le Comité national de transhumance (Bénin), seuls 32,6% des transhumants détiendraient un CIT lors de leurs déplacements.

- b. Au Togo, l'article 14 de l'arrêté interministériel précisant l'organisation et la gestion de la transhumance stipule également que les troupeaux transhumants étrangers sont subordonnés à la détention par leurs propriétaires du CIT signé par les autorités administratives du pays d'origine. D'après les associations d'éleveurs au Togo, les éleveurs transhumants sont informés sur la détention du CIT, mais le système de distribution de ce document serait faiblement fonctionnel (pénurie de fiches CIT).
- c. En Côte d'Ivoire, l'accueil et les déplacements du bétail transhumant sont réglementés par les articles 8 et 10 de la loi N°2016-413 du 15 juin 2016. Celle-ci prévoit que les éleveurs transhumants, avant d'être autorisés à entrer sur le territoire national, puissent être en possession du CIT. Cette disposition est très peu respectée.
- d. En Mauritanie, le décret 75-111, portant réglementation de la transhumance et de l'exportation des animaux et produits animaux précise que les éleveurs ont besoin d'une autorisation pour sortir ou rentrer sur le territoire national (art. 26). Cette autorisation doit préciser obligatoirement le poste frontalier de sortie ou d'entrée du troupeau (art. 28). Ces deux articles ne font donc pas référence explicitement au CIT mais envisagent qu'il y ait une autorisation de transhumer dans les pays voisins (sans préciser ses contours). De même, les accords bilatéraux développés entre la Mauritanie et ses voisins (Mali et Sénégal), parfois antérieurs à la mise en place du CIT n'en font pas mention de façon explicite.
- e. Au Sénégal, le décret 2002-1094 du 4 novembre 2002 relatif à la police sanitaire des animaux précise que « *la transhumance est subordonnée à la délivrance d'un laissez-passer sanitaire établi par l'agent du service de l'élevage chargé de la visite sanitaire aux postes d'entrée ou de sortie* » (art. 196). « *Le retour des animaux au Sénégal se fait par le poste par lequel ils ont délivré le laissez-passer* » (art. 200) ». Il n'est pas fait mention explicitement du CIT, même si le texte parle de « laissez-passer sanitaire » et qu'il a été établi en 2002, donc postérieurement à l'adoption de la décision ADEC 05/10/98.
- f. En Guinée, le décret D/97/215IPRG/SGG du 23 septembre 1997 réglementant la transhumance mentionne explicitement la nécessité, pour les pasteurs transhumants étrangers de se munir « *d'un laissez-passer sanitaire, d'un certificat de vaccination valide contre les maladies épizootiques courantes ou d'un CIT* » (art. 7).
- g. Au Burkina Faso, la nécessité d'avoir un CIT semble avoir bien été vulgarisé. En effet, chaque année, le Gouvernement produit 3 500 exemplaires de ces certificats qui sont mis à la disposition des directions régionales des ressources animales qui les distribuent dans les directions provinciales et les postes vétérinaires qui, à leur tour, les cèdent à 1 000 FCFA l'unité aux éleveurs qui désirent aller en transhumance. Ce nombre d'exemplaires semble être sous-évalué par rapport au nombre de troupeaux qui transhument, mais il constitue une bonne base de vulgarisation.

Analyse des problématiques / enjeux

37. Comme présenté ci-dessus, l'application de la décision concernant le remplissage d'un CIT n'est pas respectée de manière homogène par tous les pays. Certaines réglementations nationales prennent effectivement en compte cette directive et l'ont formalisée dans leurs réglementations nationales. La mise en pratique est néanmoins peu ou pas effective (méconnaissance des textes par les agents, pénurie de cartes etc...). D'autres pays font

mention, sans en préciser les contours, d'autorisations ou de laisser-passer laissant libre cours aux interprétations des autorités. Enfin, certaines législations ne le mentionnent pas du tout...

38. Plus que la formalisation au sein de textes réglementaires, qui constituent certes un cadre de référence, c'est souvent la mise en application de ces textes qui est imparfaite et ce, à tous les niveaux de responsabilité. Dans cet ordre d'idée, la responsabilité des pays de départ des troupeaux est très engagée. Dans bon nombre d'entre eux, le non fonctionnement des comités nationaux de transhumance constitue une contrainte majeure à la délivrance, au suivi de l'effectivité de cette réglementation. De même le remplissage des CIT laisse à désirer. Le nombre d'animaux composant le troupeau est souvent sous-estimé lors des déclarations des éleveurs.
39. On assiste également à certaines formes de concurrence entre les directives, qui dans les pays laissent place à des approximations. Ainsi, dans son règlement C/REG.21/11/10 du 26 novembre 2010, la CEDEAO prévoit la mise en place d'un laissez-passer zoo-sanitaire délivré pour les animaux admis sur le territoire de la communauté. Il est prévu que celui-ci soit présenté pour visa aux postes vétérinaires de contrôle de l'état sanitaire des animaux. Or, ce règlement semble être très proche de ce que prévoit la décision ADEC 05/10/98 la mise en place du CIT et sa détention par les éleveurs-transhumants. Il semble que ces deux directives tendent à se concurrencer même si leurs objectifs se recoupent ou sont complémentaires. Ce processus pourrait être allégé si le CIT intégrait directement les éléments prévus par le laissez-passer zoo-sanitaire. Une telle uniformisation permettra d'éviter les tracasseries dont les éleveurs sont l'objet dans les pays d'accueil.
40. On peut également relever que les sanctions prévues contre les troupeaux qui ne disposent pas de CIT laissent des marges à des abus potentiels des autorités des pays d'accueil contre les propriétaires des animaux en infraction. En effet, en plus de la mise en quarantaine des animaux aux frais du propriétaire du troupeau, une des clauses laisse la latitude aux pays d'accueil, le recours à d'autres « ... *sanctions prévues par les lois du pays concerné* ».
41. Au total, le CIT pourrait constituer un véritable instrument de réglementation de la transhumance transfrontalière si :
 - a. Il intégrait toutes les conditions zoo sanitaires harmonisées entre les pays ;
 - b. Les pays de départ fournissaient un effort plus conséquent pour le suivi de sa délivrance pour éviter les sous estimations des animaux transhumants ;
 - c. Les pays d'accueil et de départ communiquaient mieux sur le nombre de certificats délivrés ;
 - d. Les sanctions prévues contre les troupeaux n'ont détenteurs de ce document sont plus précis, sans équivoque.

4.1.2 Les couloirs de transhumance

Dispositif réglementaire spécifique

42. L'article 7 de la décision ADEC 05/10/98 stipule que « *le déplacement des animaux transhumants doit se faire par les pistes de transhumance définies par les Etats, conformément à l'itinéraire prescrit sur le certificat international de transhumance CEDEAO* ».

Etat des lieux

43. Les pays membres ont intégré de diverses manières, dans leurs législations et pratiques, ce dispositif réglementaire :

- a. Au Burkina Faso, sur les axes transfrontaliers qui mènent au Ghana (principaux axes fréquentés par les troupeaux), les éleveurs transhumants interrogés disent rencontrer de nombreuses difficultés. Les couloirs sont fréquemment remis en question : leurs tracés sont incertains et les tronçons sont souvent occupés par des champs. Les résidus de récoltes, pourtant essentiels à l'alimentation des animaux, sont également rendus inaccessibles par des clôtures ou des interdictions locales. Des conflits violents ont souvent lieu sur ces axes. Un travail de recensement et d'aménagement des pistes de transhumance a été récemment initié au travers du PREDIP (Projet REgional de Dialogue et d'Investissement pour le Pastoralisme et la transhumance au Sahel et dans les pays côtiers de l'Afrique de l'Ouest).
- b. Au Ghana cette directive semble être difficilement respectée : les pasteurs empruntent régulièrement des points d'entrée illégaux ou du moins non répertoriés. Cette pratique est beaucoup plus à mettre sur le compte d'une méconnaissance des règles que d'une volonté de dissimulation. Sur le corridor partant du centre du Burkina Faso voisin, il n'existe aucun tracé de route matérialisé et l'information sur les lieux de passage obligatoire n'est pas diffusée. Des pistes « parallèles » sont ainsi empruntées en toute bonne foi par les pasteurs, selon les besoins de leurs troupeaux en points d'eau et pâturages. Ils échappent ainsi à tout contrôle officiel des services vétérinaires. Certaines de ces pistes empruntées par les pasteurs passent par des espaces protégés.
- c. En Côte d'Ivoire, les derniers aménagements de couloirs de transhumance répertoriés datent de 1977 (900 km aménagés). Depuis, il n'y a plus eu d'intervention de ce type. Ces pistes sont actuellement obstruées ou en voie de l'être (occupation des zones d'accueil par les champs ou des zones de chasse). Elles ne font, par ailleurs pas l'objet d'un référencement précis. La loi sur la transhumance interdit par ailleurs un certain nombre de pratiques jugées néfastes telles que la divagation des animaux, ou le déplacement des animaux en dehors des pistes de transhumance. Ces interdictions « de principe » ne sont pas accompagnées d'une cartographie précise et surtout sont inconnues des pasteurs transhumants : les directives administratives ne collent pas aux pratiques des pasteurs. Les autorités locales usent souvent de ces règles de manière disproportionnées et arbitraires.
- d. Au Bénin, dans son article 43, le Code pastoral prévoit que les déplacements des troupeaux transhumants se font obligatoirement « à travers les pistes de transhumance ». Les collectivités territoriales décentralisées disposent d'une liste des pistes et des itinéraires de transhumance. Ces listes ne sont malheureusement pas actualisées et pas vulgarisées auprès des pasteurs. Le Code pastoral stipule également, dans son article 52, que les candidats à la transhumance transfrontalière en République du Bénin « *sont tenus de respecter le passage obligatoire pour les couloirs et pistes de transhumance* ». 1 000 km d'axes de transhumance auraient été cartographiés et aménagés au Bénin et 1 200 km supplémentaires seraient également prévus. Les organisations professionnelles déplorent le fait qu'elles ne soient pas suffisamment intégrées à ces opérations.
- e. En Mauritanie, les aménagements de pâturages et de corridors (pistes et couloirs) sont en cours. Ces aménagements ont été notamment enclenchés par le projet BRACED (Building Resilience and Adaptation to Climate Extremes and Disasters) et se poursuivent grâce au PRAPS (Programme Régional d'Appui au Pastoralisme au Sahel). La cohabitation des éleveurs avec les agriculteurs de la vallée se passe dans un climat relativement pacifié en dépit de l'accaparement croissant et quasi-permanent de l'espace observé le long du fleuve Sénégal (agriculture irriguée et de décrue). Aussi bien dans les espaces refuges du bétail que le long des couloirs et pistes de transhumance traditionnels ou officiels, les aménagements sont insuffisants. La plupart des couloirs de transhumance ne sont pas

balisés et la canalisation des troupeaux dans ces zones devient difficile pour les éleveurs qui s'exposent ainsi aux dégâts des champs situés aux abords des parcours ainsi qu'à des tracasseries de toute sorte.

- f. En Guinée, des efforts d'identification de pistes et couloirs et leur aménagement sont en cours par endroits mais un travail immense demeure. Ces recensements et aménagements sont plus le fait d'opérateurs privés (projets ou programmes de développement) que d'actions de l'Etat.

Analyse des problématiques / enjeux

44. Ces dispositions issues de la décision ADEC 05/10/98 sont, on le voit à travers quelques exemples, parmi les plus compliquées à faire appliquer par les pays. La première problématique réside dans le fait que les répertoires sont souvent statiques et « figés » : ils ne tiennent pas compte de l'évolution continue des occupations d'espaces, des concurrences qui subsistent entre les activités et des évolutions saisonnières des occupations de l'espace. La seconde problématique porte sur l'adéquation entre les couloirs recensés et la réponse aux besoins réels des troupeaux : les couloirs « officiels » doivent permettre aux troupeaux, certes de se déplacer en sécurité, mais également d'apporter le fourrage et l'eau nécessaire.
45. Les actions relatives aux tracés des pistes, à commencer par une priorisation de zones « test » à aménager n'ont ainsi pas été réalisées malgré ce que prévoit la décision ADEC 05/10/98. Les organisations pastorales déplorent, lorsque cela est fait, leur manque d'implication. Il en résulte que les axes de transhumance sont, dans la quasi-totalité des pays, mal connus (pas cartographiés, peu recensés) et d'autre part, ils sont, en conséquence, fréquemment remis en question.
46. Les lois, si elles existent, ne sont pas suffisamment respectées, la matérialisation des espaces agropastoraux et surtout leur aménagement est très peu abouti (pistes ou couloirs de transhumance, retenues d'eau, espaces de pâturages, aires de repos, etc.). Cette reconnaissance de l'usage pastoral, si elle n'est pas pratiquée à temps, entraîne un accaparement parfois irréversible de ces espaces pour d'autres usages. Un recensement des pistes de transhumances ne doit pas non plus enfermer les pasteurs dans des corridors rigides et entraver, au final, leur mobilité.
47. Enfin, il est signalé :
 - a. La faible concertation entre les pays lors du tracé des pistes et autres couloirs de transhumance ; situation qui débouche sur des culs de sac et une discontinuité des infrastructures ;
 - b. La faiblesse des infrastructures pastorales, notamment l'absence de balisage des couloirs et pistes de transhumance, d'aires de repos, d'aires de pâturage et de points d'eau.
48. La problématique de la gestion de ces infrastructures se pose avec acuité. Est-il possible d'en faire des « biens publics communautaires » et dans quelles conditions ? Les collectivités locales sont-elles en capacité d'assurer la maîtrise d'ouvrage de ces infrastructures, dans le contexte de la décentralisation ? Est-il possible de concevoir un partenariat public privé comme modalité de gestion de ces infrastructures ? Autant de questions auxquelles une relecture du cadre réglementaire doit chercher à répondre.

4.1.3. La transhumance et le franchissement des frontières ne sont autorisés que le jour

Dispositif réglementaire

49. L'article 8 de la décision ADEC 05/10/98 précise que « *le franchissement de la frontière n'est autorisé que de jour* ».

Etat des lieux

50. Les pasteurs ne respectent, en général, pas cette disposition. Ce non-respect est imputable à la fois à une méconnaissance des textes et à leurs pratiques du pastoralisme qui impose une adaptation continuelle. En saison sèche chaude, les déplacements se font majoritairement de nuit. Certains pasteurs déplorent également le fait que, même s'ils sont en règle et respectent les lieux de passage, ils doivent payer quelque chose avant de franchir les frontières. La question a été évoquée du côté du Ghana, il est ressorti qu'aucune taxe n'est officiellement exigible à la frontière : c'est pourtant une pratique courante des autorités administratives locales que de taxer les pasteurs. C'est seulement dans les zones d'accueil que des transactions existent en raison de la nature de la gouvernance foncière du Ghana. Les terres sont gérées par les communautés, les familles et les autorités coutumières et certaines taxes sont exigibles.

51. Au Bénin, le Code pastoral stipule dans son article 52 que « les pasteurs sont obligés de traverser la frontière pendant la journée ». Le comité national de la transhumance (CNT) du Bénin a dénombré que moins de 40 % des éleveurs transhumants ont respecté cette mesure en 2019.

52. En Côte d'Ivoire, les articles 8 et 10 de la loi N°2016-413 du 15 juin 2016 prévoient respectivement que « le franchissement des frontières nationales par les troupeaux transhumants se fasse de jour aux postes de contrôle prévus à cet effet et les pièces administratives à détenir par les éleveurs transhumants ». D'après les responsables des OP d'éleveurs, cette mesure est faiblement respectée par les pasteurs. Cette pratique entraîne des litiges récurrents avec les autorités. Celles-ci appliquent parfois des « taxes pastorales » mises en place localement sans qu'une décision consensuelle avec les éleveurs transhumants des pays sahéliens et organisations professionnelles n'aient été prises.

Analyse des problématiques / enjeux

53. Ces dispositions qui doivent amener un meilleur contrôle, par les autorités administratives sur les déplacements des troupeaux, sont très peu appliquées par les pasteurs. Les autorités administratives locales semblent être très au fait de ces directives chargées de leur faciliter le contrôle, en revanche les pasteurs n'appliquent pas ces dispositions. La première cause est sans aucun doute liée aux pratiques pastorales de la transhumance avec une relative liberté de mobilité avec un choix des lieux de passage et des moments de déplacements.

54. Le règlement reste muet sur la manière de gérer le non-respect de cette disposition du cadre réglementaire ; ce qui donne lieu à des abus, notamment au rançonnement des pasteurs par les autorités locales des pays d'accueil.

4.1.4 Le gardiennage des animaux : ratio et âge des gardiens

Dispositif réglementaire

55. Les articles 11 et 12 la décision ADEC 05/10/98 précisent les modalités de gardiennage des troupeaux. L'article 11 stipule que « *le troupeau transhumant est gardé par un nombre de gardiens suffisant. Le nombre de gardiens est déterminé en fonction du nombre de têtes. Le*

nombre de gardiens par troupeau devra être au minimum un (1) pour 50 têtes de bétail. Dans tous les cas, tout troupeau franchissant une frontière doit être accompagné par au moins 2 gardiens ».

56. L'article 12 précise que « *Les gardiens doivent être détenteurs de documents d'identité régulièrement délivrés par les services compétents de, leur pays d'origine. Ils doivent être, à tout moment, à même de justifier de l'identité et du domicile du ou des propriétaires du troupeau. Les gardiens doivent être âgés de 18 ans au moins* ».

Etat des lieux

57. La plupart des législations nationales ne prévoient pas de dispositions particulières relatives au gardiennage, à la mise en place de ratios gardiens / têtes d'animaux et d'obligations liées à l'âge des gardiens. Les réglementations nationales stipulent seulement la nécessité de ne pas laisser divaguer les animaux, sans plus de détail, l'obligation de résultat étant laissée aux pasteurs eux-mêmes.
58. Seul le Bénin, prévoit, dans son Code pastoral que « *l'âge minimum requis pour la garde des animaux domestiques hors du terroir villageois est fixé à dix-huit ans révolus* » (article 46). Le Code fixe également « *le nombre de gardiens par troupeau qui devra être au minimum un pour cinquante têtes de bétail* » et stipule que « *tout troupeau franchissant une frontière doit être accompagné par au moins deux gardiens* ».
59. Certains pays comme la Côte d'Ivoire, pour coller au mieux aux véritables pratiques des pasteurs ont descendu à 16 ans l'âge minimum des bouviers-transhumants pour la conduite des animaux¹¹.

Analyse des problématiques / enjeux

60. Les mesures liées à l'encadrement des troupeaux, prévues dans la décision ADEC 05/10/98 ne sont, dans la majorité des cas, pas respectées par les éleveurs transhumants. Ces derniers se déplacent toujours avec les jeunes de moins de 18 ans qui les aident quotidiennement dans la conduite des animaux aux pâturages. L'organisation et la répartition des tâches entre les jeunes pasteurs est très normée. Ces jeunes ont souvent la responsabilité de conduire quotidiennement l'ensemble du troupeau au pâturage, et ce quelles que soient les espèces. Cette tâche dévolue aux plus jeunes fait en effet partie du processus d'apprentissage du « métier » de pasteur. Les enfants de 8 – 10 ans sont de vrais « conducteurs des animaux aux pâturages ». Ces pratiques sont un fondement de la transmission des savoirs et peuvent être difficilement changées par les pasteurs.
61. On assiste également à un nouveau phénomène, qui va de facto dans le sens de la réglementation A/DEC/98 avec le recrutement de bergers salariés pour la conduite des troupeaux. Ces bergers et bouviers recrutés ont en général plus de 18 ans. Si cette solution permet de libérer les enfants en vue de leur scolarisation, et qu'elle fait passer l'exploitation familiale pastorale en une véritable entreprise pastorale, elle comporte des risques importants pour les propriétaires des troupeaux. De nombreux bergers salariés simulent des disparitions d'animaux allant jusqu'à ruiner les éleveurs. Certains éleveurs n'hésitent pas à imputer la recrudescence du phénomène de vol de bétail à la complicité dont les voleurs bénéficient auprès des berges salariés.

¹¹ Présence d'au moins un jeune de 16 ans mais qui peut être accompagné par des plus jeunes

4.1.5. Période d'accueil des éleveurs et de leurs troupeaux

Dispositif réglementaire

62. L'article 14 de la directive laisse le choix, à chaque pays d'appliquer des périodes d'accueil des éleveurs et de leurs troupeaux : « *chaque pays d'accueil fixe la période d'entrée et de sortie du bétail transhumant sur son territoire et en informe les autres Etats* ».

Pratique

63. Tous les pays membres et particulièrement les pays d'accueil, plus concernés que les pays sahéliens, prévoient de fixer chaque année les dates d'entrée et de départ des transhumants transfrontaliers sur leurs territoires. Ces périodes sont fixées par arrêtés ministériels sur proposition des CNT ou de leurs équivalents. Ces calendriers sont basés le plus possible sur les calendriers agricoles.
- a. La loi L/95/51/CTRN du 29 août 1995 portant code pastoral en République de Guinée précise la transhumance et ses conditions d'exercice notamment les périodes de départ et de retour des animaux, les périodes de tolérance de la divagation du cheptel. Ces dispositifs de gestion de la transhumance, en particulier la négociation de la date de descente des troupeaux dans les plaines littorales semblent être difficiles à mener et difficiles à appliquer de manière optimale. Les pasteurs ou leurs représentants ne sont pas ou peu impliqués dans ces décisions.
 - b. Des périodes d'entrée et de sortie des troupeaux sont également prévues dans les négociations bipartites entre la Mauritanie et le Sénégal. Elles sont revues chaque année de manière concertée entre les administrations de ces deux pays.
 - c. Au Togo, les périodes d'entrée sur le territoire et de sortie sont fixées chaque année par le Ministre chargé de l'élevage (article 4 de l'arrêté interministériel de 2008). La période de transhumance retenue s'étend, sauf exception, du 31 janvier au 31 mai de chaque année. Les pasteurs doivent théoriquement aviser au moins 60 jours à l'avance les autorités Togolaises de leur projet de transhumance et de la trajectoire qu'ils souhaitent emprunter. Cette disposition n'est pas appliquée.
 - d. Au Bénin, les dates d'arrivée et de retour des troupeaux transhumants transfrontaliers sont fixées chaque année par arrêté du Ministre chargé de l'élevage en tenant compte des zones agropastorales, de l'état des cultures et des saisons. Ces dates se trouvent souvent en décalage avec les besoins des troupeaux, particulièrement ceux en provenance des pays sahéliens qui ont besoin de pouvoir accéder aux ressources faute d'en avoir en abondance dans leur pays.
 - e. En Côte d'Ivoire, la loi N°2016-413 définit des régions agropastorales. Chaque région agropastorale est appelée à établir un calendrier qui précise les dates du début et de fin des cycles culturels annuels, y compris la période de stockage des récoltes dans les champs et la période pastorale (article 14). La définition des calendriers agropastoraux n'est pas encore dans les habitudes de plusieurs régions. En général, dans les régions qui l'appliquent, le calendrier va de janvier à avril.

Analyse des problématiques / enjeux

64. Dans les pays d'accueil, la problématique réside dans le chevauchement entre la période de transhumance et la période de maturation et de récolte (noix de cajou, cultures maraîchères, cultures vivrières tels l'igname, le maïs et le manioc). Certaines cultures tels le mil et le sorgho sont récoltés tardivement et se trouvent encore dans les champs pendant le début de la période de transhumance. L'expansion de cultures de rente pérennes à l'image de l'anacarde rend

également la progression difficile. La définition d'un calendrier autorisant la transhumance est donc très complexe, très compliquée à faire respecter. Ces calendriers sont souvent mis en place sur une base arbitraire, privilégiant l'agriculture aux dépens de l'élevage. Surtout, ces décisions sont souvent unilatérales, basées sur le calendrier agricole et non sur le calendrier pastoral : elles ne font, dans tous les cas pas l'objet d'un processus de concertation abouti.

65. Lorsque les décisions sont prises, la diffusion de ces informations auprès des pasteurs en amont, n'est en général pas ou peu aboutie : les organisations de pasteurs n'ayant pas été associées en amont aux décisions sont parfois peu enclines à communiquer autour de ces dates auprès de leurs membres.
66. Malgré les concertations bilatérales que le Togo, le Bénin et dans une moindre mesure la Côte d'Ivoire ont organisées ces trois dernières années avec le Niger et le Burkina Faso, il s'est révélé difficile d'harmoniser les dates de début de la campagne de transhumance. Cette situation explique en partie les phénomènes qui sont constatés ces dernières années :
 - a. Précocité de la transhumance pour échapper aux rigidités qu'impose la fixation des dates de la période du début et de fin de la campagne ;
 - b. Transfert avec début de « sédentarisation » /mobilité à l'intérieur des pays d'accueil, des pans entiers de troupeaux des pays sahéliens vers les pays d'accueil. De nombreux nigériens se retrouvent au Bénin, au Nigeria, au Togo, alors que ceux du Burkina sont au Togo, au Ghana et en Côte d'Ivoire où ils bénéficient d'une forte communauté de burkinabé.

4.1.6. Zone d'accueil des troupeaux

Dispositif réglementaire

67. La décision ADEC 05/10/98 précise, dans son article 15 que « *chaque Etat définit les zones d'accueil du bétail transhumant et procède à l'évaluation de la capacité d'accueil maximale de chaque zone. L'éleveur transhumant est tenu de conduire son troupeau dans la zone d'accueil qui lui a été désignée par les agents servants au poste d'entrée* ».

Etat des lieux

68. En Guinée, la loi L/95/51/CTRN portant Code pastoral stipule que les conditions d'accès aux zones pastorales est libre (art. 14) et donne aux personnes morales du droit public la possibilité de créer des zones pastorales aménagées (ZAP) et aux collectivités décentralisées de constituer des pâturages communaux au profit des éleveurs de la localité (art. 24). Elle précise par ailleurs, que ces pâturages sont librement administrés par les collectivités locales dont ils relèvent, sous réserve des règles spécifiques qui pourraient être prévues par voie réglementaire (art. 27).
69. Au Bénin, les services nationaux évaluent la capacité de charge des zones d'accueil et doivent répartir, sur cette base, l'effectif du bétail transhumant transfrontalier par pays de provenance avant chaque campagne de transhumance (article 22). Les schémas d'aménagement communaux prévoient également à l'avance les zones destinées au pâturage. La loi prévoit également que « *les jachères et les espaces cultivables privés sont ouverts au pâturage des troupeaux sous réserve du consentement du propriétaire* ».
70. En Côte d'Ivoire, la loi N°2016-413 (du 15 juin 2016) instruit l'Etat à la création et l'aménagement des aires de pâturages exclusives dénommées « zones d'accueil des transhumants » dans le respect de l'équilibre environnemental (articles 6 & 11). Des zones « historiques » ont été réservées dans le cadre de la SODEPRA. Celle-ci, à l'époque, a réservé un certain nombre

d'espaces occupation des zones d'accueil par les champs ou des zones de chasse qui continuent d'être fréquentées par les transhumants. Un projet de décret est à l'étude pour officialiser le statut de ces espaces et en assurer la durabilité.

71. Le Togo a identifié spécifiquement trois zones de transhumance (Kara et plateau) faisant l'objet de démarches d'aménagement spécifiques.
72. Au Sénégal, il n'y a pas officiellement de lieux dédiés et matérialisés pour l'accueil des transhumants mis à part au Ferlo, dans la zone des grands forages. Les arrangements se font au cas par cas et dans tous les cas sur des bases de négociation locales. Beaucoup de pasteurs mauritaniens, par exemple, se sont sédentarisés au Sénégal ou ont des attaches de chaque côté de la frontière. Il est difficile, dans ce contexte de bi nationalité, de distinguer les troupeaux nationaux des troupeaux non-résidents. Cette pratique entraîne vraisemblablement un sureffectif temporaire d'animaux en territoire sénégalais. Pour remédier à cette situation, le comité paritaire a décidé d'un moratoire pendant lequel, les troupeaux de camelins en provenance de la Mauritanie ne sont plus acceptés au Sénégal. Les troupeaux de bovins ne sont pas concernés par cette directive.
73. Au Burkina Faso, cette disposition est difficile à faire appliquer : le CIT doit théoriquement permettre d'évaluer le nombre d'animaux qui franchissent les frontières inter-Etats. De nombreux éleveurs continuent à contourner de manière plus ou moins volontaire les postes vétérinaires officiels pour passer dans les pays voisins notamment au Togo et au Ghana, ce qui est à l'origine d'une sous-estimation des animaux qui partent en transhumance.

Analyse des problématiques / enjeux

74. La décision ADEC 05/10/98 prévoit la définition de zones d'accueil pour les troupeaux. Ces zones sont très rarement identifiées, correspondent rarement aux besoins des pasteurs et de leurs animaux en matière d'accès au pâturage et d'accès à l'eau : il s'agit des zones les moins exploitables, disposant d'un potentiel limité et les aménagements y sont quasi-inexistants. La communication autour de ces zones dédiées au pastoralisme fait également défaut tant de la part des autorités que des pasteurs et de leurs organisations qui, bien souvent, n'ont pas été intégrées en amont dans les choix.
75. La logique pastorale est précisément bâtie sur la nécessité de pouvoir se déplacer dans les lieux où les ressources sont les meilleures et de pouvoir s'adapter aux situations (pluviométrie, absence de conflictualité etc...). La désignation de « sanctuaires » n'entre pas dans cette logique d'opportunisme. Le dialogue autour de ces choix et de leurs modes de mise en œuvre, garant de la réussite de la mise en œuvre des directives, n'est souvent pas effectif.
76. Des accords bilatéraux entre pays, comme c'est le cas entre le Sénégal et la Mauritanie permettent normalement aux pays de suivre les flux d'animaux étrangers et d'en limiter le nombre selon les capacités des ressources naturelles pastorales locales. Certains pays ont des difficultés à faire appliquer cette directive : ils n'arrivent pas à enregistrer les troupeaux ou le font de manière partielle, certains troupeaux entrent donc sur les territoires sans respecter les procédures d'enregistrement et les points d'entrée officiels, enfin ils se déplacent sans tenir compte des directives mises en place au sein des pays d'accueil.
77. Dans tous les cas de figure, la tendance qui s'observe ces dernières est à la restriction des espaces et zones de transhumance, tant pour les animaux domestiques que pour ceux en provenance des pays voisins. Il s'agit là d'une manière implicite de renier au pastoralisme son droit d'accès à un terroir fixe pour son exercice, d'une part et aux transhumants des pays voisins, celui d'établissement et de résidence que prescrit le protocole sur la libre circulation des citoyens de la communauté.

4.1.7. Protection des éleveurs et des animaux

Dispositif réglementaire

78. La décision ADEC 05/10/98 prévoit la protection des éleveurs et de leurs animaux. L'article 16 précise que « *les éleveurs transhumants, régulièrement admis, bénéficient de la protection des autorités du pays d'accueil, et leurs droits fondamentaux sont garantis par les institutions judiciaires du pays d'accueil. En contrepartie, les éleveurs transhumants sont tenus de respecter les législations et réglementations du pays d'accueil notamment en ce qui concerne celles portant conservation des forêts classées et des ressources de la faune, et celles relatives à la gestion des points d'eau et des pâturages* ».

Etat des lieux

79. En Mauritanie, la forte pression d'utilisation des terres au sud du pays induit la progression du front agricole vers la zone pastorale. Les conflits inhérents à cette situation sont réglés le plus souvent en privilégiant la voie traditionnelle. Ils touchent en grande majorité des pasteurs Mauritanien, la Mauritanie étant plutôt un pays de départ que d'accueil de transhumants.

80. En Guinée, la loi L/95/51/CTRN portant Code pastoral prévoit à l'échelle locale/communautaire, la mise en place de comités locaux de transhumance et de comités inter-préfectoraux de transhumance. Les institutions (Communautés rurales de développement) essaient également de faire prévaloir le libre accès aux zones pastorales et de prévenir les conflits en amont. L'analyse des discours des acteurs montre qu'il n'est pas toujours aisé pour ces structures décentralisées, de concilier les intérêts des groupes d'acteurs qui, chacun à son niveau, essaie de tirer le mieux possible parti des avantages prévus par les textes pour son groupe tout en rejetant les dispositions qui lui sont défavorables.

81. Au Bénin, les zones où les conflits étaient trop violents, trop récurrents, ont été interdites aux transhumants. C'est le cas de la partie Sud du pays et notamment de nombreuses communes des départements de l'Ouémé et du Zou.

82. D'autres pays, à l'image du Togo et du Ghana gèrent également les conflits par voie traditionnelle en impliquant des représentants des deux parties en conflit.

Analyse des problématiques / enjeux

83. Les mesures de protection des pasteurs transhumants, lorsqu'ils sont ressortissants de pays tiers, ne sont pas abouties dans de nombreux pays de la CEDEAO. Lorsqu'un problème, un conflit éclate, les pasteurs sont traités théoriquement au même titre que les citoyens du pays dans lequel ils se trouvent. Dans les faits, étant « étrangers » et ne disposant pas des mêmes moyens de défense que les parties adverses (réseaux moins développés, peu d'appuis locaux...).

84. Il ne s'agirait pas forcément de créer un statut « spécial » pour ces transhumants qui tendrait vers l'impunité, mais plutôt de leur garantir un traitement équitable des affaires, lorsqu'elles surviennent. C'est souvent loin d'être le cas. Les pasteurs supputent qu'ils sont l'objet de rançonnement, alors que les autres acteurs les accusent d'avoir une forte propension à corrompre les différentes instances chargées de régler les conflits.

85. Cette problématique de la sécurisation des pasteurs transhumants porte également sur la capacité des acteurs, quels qu'ils soient, à anticiper les problèmes, les différends, en privilégiant toujours la sensibilisation aux règlements à posteriori.

4.1.8. Conflits entre agriculteurs et éleveurs soumis à l'appréciation d'une commission de conciliation.

Dispositif réglementaire

86. L'article 17 de la décision ADEC 05/10/98 prévoit que « *les conflits entre éleveurs transhumants et agriculteurs sont soumis au préalable à l'appréciation d'une commission de conciliation sur la base des informations réunies par celle-ci* ».

Etat des lieux

87. En Guinée, la loi D/97/215IPRG/SGG du 23 septembre 1997 réglementant la transhumance prévoit, en son article 12, la création de comités (locaux et inter-préfectoraux) de gestion de la transhumance pour statuer sur les conflits qui peuvent résulter de cette pratique.
88. Au Ghana un mécanisme de gouvernance du dispositif de suivi de la transhumance (Ghana Cattle Ranching Committee) a été mis en place. Il assure deux fonctions importantes : i) le recueil des points de vue et les doléances des citoyens sur la transhumance et ses pratiques ii) la réalisation d'émissions interactives grand public animées par les membres du dispositif. On note une évolution positive au fait de l'implication des autorités.
89. Au Burkina Faso, les gouvernorats sont dotés de Comités de gestion des conflits chargés d'anticiper et de résoudre les différentes crises qui peuvent naître entre les populations d'éleveurs transhumants et d'agriculteurs dans les villages et les communes en vertu de l'application de la Loi d'orientation sur le pastoralisme (LORP).
90. Au Bénin, le Code pastoral bien que favorable au foncier pastoral n'est pas explicite sur les procédures et les modalités de gestion ou cogestion de espaces pastoraux, réserves pastorales : les conflits y sont nombreux et prennent des formes parfois violentes. Il y a également une sorte d'opposition, quant au contenu du Code pastoral et le contenu du Code foncier : les deux textes font une analyse différente des priorités. La prévention des conflits relève, au Bénin, des associations d'éleveurs telle que l'ANOPER, et leurs démembrements départementaux (UDOPER), communaux (UCOPER) et locaux (GPER). Ces structures font des activités de prévention des conflits en mettant en place des initiatives de négociations et de préparation de l'arrivée des transhumants dans les communes. L'Etat n'intervient pas du tout sur le volet prévention, même s'il a diligenté au cours de l'année 2019 des formations sur cette dimension. En revanche, du fait de l'ampleur du phénomène, il intervient plutôt sur les aspects « règlement des conflits ».
91. Au Togo, il existe un instrument central de prévention des conflits : le Plan de gestion de la transhumance (le PGT, régi par le décret n°2008-033/PR du 11 mars 2008) qui est décliné chaque année en Plan opérationnel de gestion de la transhumance (POGT). Le PGT a été élaboré en 2014, pour une période de 7 ans. Il vise à limiter les conflits entre les acteurs de la transhumance. Il vise à stimuler une meilleure valorisation des opportunités offertes par la transhumance transfrontalière. Son objectif principal est de « *sécuriser la transhumance au Togo, et, contribuer en tant que facteur de paix à la cohésion sociale étant donné sa contribution à l'amélioration de l'économie nationale* ». Pour atteindre cet objectif, le PGT s'articule autour de deux axes stratégiques d'intervention, la réduction sensible des conflits liés à la transhumance, l'intégration de la transhumance à l'économie nationale.
92. Malgré les efforts fournis, au Togo, par les instruments juridiques sur le pastoralisme et la transhumance, il y a des aspects importants qui ne sont pas pris en compte, notamment les procédures de prévention et de gestion des conflits entre les tiers et les éleveurs transhumants, et, dans le cas du règlement de ces conflits, les types de sanctions autour des différentes infractions commises dans les pratiques de la transhumance. Le décret n°2007-089/PR portant

création, composition et attribution du comité national et des comités préfectoraux de la transhumance privilégie le règlement à l'amiable des conflits entre les tiers et les éleveurs transhumants. Les éleveurs ou agriculteurs victimes des conflits sont théoriquement pris en charge par le CNT aux moyens de fonds recueillis auprès des transhumants lors de la transhumance. En parallèle de ce dispositif plus ou moins fonctionnel selon les zones d'intervention, l'engagement des OP d'éleveurs dans l'information, la sensibilisation des éleveurs, constitue un élément déterminant.

93. En Côte d'Ivoire, la loi sur la transhumance responsabilise l'administration publique, les collectivités territoriales et autres acteurs concernés par les activités agropastorales, dans la prévention et la gestion des conflits (article 17). Ainsi, tout dégât causé aux cultures, récoltes ou à tous autres biens par le bétail donne lieu à une indemnisation (article 19). Inversement, tout abattage d'animaux d'élevages par autrui, donne lieu à une indemnisation du propriétaire des animaux (article 20). La loi prévoit la présence d'une commission sous-préfectorale de règlement des différends. Les services techniques des directions régionales du MINADER essaient d'archiver les conflits entre agriculteurs et éleveurs réglés à leur niveau régional ou au niveau des sous-préfectures. Des comités de règlement de conflits à l'amiable sont en effet prévus au niveau de chaque sous-préfecture. Les sous-préfets et les directeurs départementaux (MIRAH) y jouent un rôle important.
94. Dans certains pays, c'est le cas en Côte d'Ivoire, on observe certaines contradictions entre la loi sur le pastoralisme et les lois sur le foncier et les forêts, notamment au sujet du foncier pastoral. Les textes portant loi sur le pastoralisme favorisent l'accès aux aménagements pastoraux. Les textes portant sur le foncier et les forêts font, eux, le contraire. Ces contradictions sont parfois instrumentalisées sur le terrain et peuvent amener des conflits.
95. En Mauritanie, la loi 2000-044 portant Code pastoral du 26 juillet 2000 et son décret d'application gèrent explicitement ces conflits. Ce Code composé fait référence à la loi coranique et aux droits coutumiers. Il préconise la mobilité pastorale et l'accès libre aux ressources comme stratégie d'exploitation des ressources pastorales. Il définit les modalités pratiques de l'organisation des pasteurs et de règlements des conflits entre agriculteurs et éleveurs.
96. Au Sénégal, les lois de 1996 transfèrent aux collectivités locales la responsabilité de neuf domaines de compétence, parmi lesquels la gestion du foncier, celle des ressources naturelles ainsi que l'aménagement du territoire, dont la gestion des conflits. Ces textes complètent le contenu du décret 80-268 du 10 mars 1980 portant organisation des parcours et la gestion des conflits. Ce décret était jugé, par certains pasteurs et leurs représentants, trop focalisé sur le règlement des conflits entre éleveurs et agriculteurs et n'accordait pas suffisamment d'attention à certaines questions essentielles relatives à la préservation des droits d'usage pastoraux (mobilité des animaux et accès aux ressources naturelles). La Loi de 1996 complète donc les volets jugés, jusque-là, inexistantes ou sous-évalués.
97. En Guinée, la loi L/95/046/CTRN du 29 août 1995, portant Code de l'élevage et des produits animaux tient compte, des techniques traditionnelles et des méthodes ancestrales de résolution des conflits ou de lutte contre les difficultés conjoncturelles ou structurelles qui surviennent (art. 3). Elle donne les bases du règlement des conflits agriculteurs éleveurs. Le décret D/97/215IPRG/SGG du 23 septembre 1997 réglementant la transhumance prévoit la création de comités (locaux et inter-préfectoraux) de gestion de la transhumance pour statuer sur les conflits qui peuvent résulter de cette pratique (art. 12). Dans la pratique, des instruments sont mis en place pour leur gestion : comités de gestion de conflits, comités de transhumances, CRD.

98. Enfin, le Niger a mis en place des dispositifs spécifiques avec le réseau « Gestion non violente des conflits (GENOVICO) et la présence d'un Code rural présentant des ramifications au niveau local. Des sessions communes de règlement des conflits impliquant de hauts responsables traditionnels sont également mises en place avec le Nigeria voisin si nécessaire. Une convention a été signée entre les représentants des acteurs de l'Etat fédéré de Katsina et ceux de la région de Maradi.

Analyse des problématiques / enjeux

99. Des terres dédiées au pâturage, y compris les pâturages stratégiques sont régulièrement occupées du fait de la poussée du front agricole. Les couloirs de transhumance traditionnels ou officiels sont souvent menacés d'obstruction : cette situation est observée dans de nombreux pays et crée des tensions importantes. Afin de freiner et stabiliser le phénomène, des actions paritaires incluant les différents groupes sociaux, sont le plus souvent mis en place par les associations de pasteurs avec, dans de rares cas, le soutien de certains Etats et partenaires techniques. Des actions fortes de pacification des rapports entre les utilisateurs des ressources et de sécurisation des ressources pastorales précédées de sensibilisations et concertations sont menées.
100. L'enjeu principal rencontré, quels que soient les pays, concerne l'organisation de campagnes ou de sessions d'information en amont, la communication et la sensibilisation, l'organisation de formations en faveur des éleveurs transhumants et des différents acteurs impliqués dans la transhumance au niveau des zones de départ, de transit et d'accueil des troupeaux transhumants. Il s'agit par ces dispositifs de permettre au maximum en amont d'éviter les conflits. Lorsque ceux-ci éclatent, ce sont, dans la grande majorité des cas, les instances traditionnelles de gestion des conflits qui prennent le relais : les Etats n'interviennent que si les conflits prennent de trop fortes proportions ou ne peuvent être gérés par voie traditionnelle (maintien de l'ordre, engagement de procédures judiciaires).
101. Outre l'adoption du contenu de la décision ADEC 05/10/98, les Etats ont pu développer divers outils et instruments propres à leur contexte et à même de gérer les problématiques auxquelles ils font face : les comités de gestion des unités pastorales et des forages au Sénégal, les comités de gestion de conflits et de la transhumance en Guinée... Des cadres bilatéraux ont également pu être développés, c'est le cas par exemple entre le Sénégal et la Mauritanie, permettant de donner un cadre au règlement des conflits.
102. Les instruments mis en place prônent l'inclusivité de l'ensemble des parties, la promotion du dialogue et la gestion des conflits. Les dispositifs prévoient généralement que les communautés pastorales y prennent part pour faire prévaloir la prise en compte de leurs intérêts. Cette dimension est, dans beaucoup de cas, encore trop symbolique pour être véritablement efficace.

4.2 Cas du règlement C/REG.3/01/03 (2003)

103. Le règlement C/REG.3/01/03 accompagne la décision ADEC 05/10/98. Il prévoit le respect strict et la mise en application, tant par les Etats que par les usagers, des textes communautaires (gestion de la transhumance entre les Etats membres, respect de la libre circulation des personnes et des biens, mise en place de mécanismes de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité, accès aux ressources pastorales).

4.2.1. Infrastructures / sécurisation des accès aux parcours

Contenu du règlement

104. Le règlement C/REG.3/01/03 prévoit, sur ce sujet, des actions en faveur de :
- L'élaboration et la mise œuvre de programmes sous régionaux d'aménagement de zones pastorales ou de réalisation d'infrastructures transfrontalières en faveur de la transhumance (article 2) ;
 - La réalisation d'actions pilotes de type transfrontalier en vue de la mise au point de nouveaux modes de gestion concertée des parcours et des zones d'accueil (article 2) ;
 - La réalisation d'une étude prospective sur l'avenir de l'élevage, notamment de la transhumance en Afrique de l'Ouest et du Centre ;
 - La réalisation d'études d'actualisation des pistes de transhumance et les zones de parcours en collaboration avec l'UEMOA, le CILSS, et les autres organisations concernées (article 2) ;
 - La mise en place par les Etats membres de la CEDEAO d'un système d'information et de communication, d'un programme d'aménagement pastoral, d'un comité ministériel de transhumance, d'une stratégie régionale de gestion des ressources naturelles ;
 - La prise en compte de tous les axes de transhumance existants dans la sous-région (article 3) ;
 - La conception et la mise en œuvre dans chaque Etat membre d'un programme d'aménagement pastoral (établissement d'une cartographie systématique des aires de pâturage, zones de transhumance et des réseaux hydrauliques) (article 3) ;
 - La multiplication et la diffusion du certificat international de transhumance (CIT) de la CEDEAO (article 2).

Etat des lieux

105. Autant, il est loisible de constater que les Etats ont fourni des efforts louables pour inscrire les éléments constitutifs de la décision dans leur arsenal juridique, même si cela a, dans bien des cas, donné lieu à des pratiques parfois en décalage de la décision, autant les mesures d'accompagnement contenues dans le règlement de 2003 sont peu ou pas respectées.
106. La recommandation de l'article 2 qui porte sur « *l'élaboration et la mise œuvre de programmes sous régionaux d'aménagement de zones pastorales ou de réalisation d'infrastructures transfrontalières en faveur de la transhumance* » est mise en œuvre de façon partielle et peu cohérente. En effet, la région a enregistré depuis 2015 une douzaine de projets et programmes régionaux d'une valeur de près d'un demi-milliard de dollars US qui malheureusement ne prennent pas en compte toute la problématique du pastoralisme dans l'ensemble des pays de la région. Ils ne couvrent que les pays de départ des troupeaux et dans une moindre mesure les zones frontalières de ceux d'accueil. Il manque encore une initiative d'envergure régionale qui englobe l'ensemble des pays impliqués dans la transhumance transfrontalière. Les pays d'accueil des troupeaux se sentent peu impliqués dans les programmes visant à sécuriser le pastoralisme ; situation qui contribue à alimenter un sentiment anti pastoralisme et anti transhumance transfrontalière dans ces pays.
107. En ce qui concerne « *la réalisation d'actions pilotes de type transfrontalier en vue de la mise au point de nouveaux modes de gestion concertée des parcours et des zones d'accueil* » ; le

constat est le même. On note quelques initiatives promues par certains comités locaux et les inter collectivités transfrontalières autour des infrastructures d'hydrauliques pastorales et des pistes, avec le soutien des ONG et de quelques programmes et projets. Plusieurs comités transfrontaliers locaux, (i) Mardi – Katsina entre le Niger et le Nigeria, (ii) de l'inter collectivité Nord Togo-Nord / Nord Ouest du Bénin et Sud Centre du Bénin – (iii) Nord Est du Bénin, Etat de Kebbi au Nigeria département de Gaya au Niger, développent depuis quelques années des initiatives, qu'il serait intéressant de capitaliser. Aux frontières de la Mauritanie et du Sénégal fonctionnent également des comités qui contribuent à mettre en œuvre l'accord de coopération sur la gestion de la transhumance entre les deux pays. Mais il n'existe pas encore une stratégie régionale pour promouvoir de façon coordonnée des actions pilotes.

108. La recommandation portant sur « *la réalisation d'études d'actualisation des pistes de transhumance et les zones de parcours en collaboration avec l'UEMOA, le CILSS, et les autres organisations concernées* » n'a pas connu un début d'application. Les Etats se contentent de prendre des initiatives qui ne sont pas coordonnées. La région ne dispose pas d'un mapping complet des pistes de transhumance fonctionnelles, ainsi que des zones de parcours. Cette problématique est prise en compte dans plusieurs projets à l'image du PRAPS. L'ampleur de ces réseaux de pistes de transhumance, leur cartographie et actualisation n'est possible qu'à l'échelle d'une coopération entre programmes. Il est en effet très difficile pour un seul et même programme, aussi vaste soit son emprise, d'arriver à un tel objectif.
109. Le règlement recommandait également « *la mise en place par les Etats membres de la CEDEAO d'un système d'information et de communication, d'un programme d'aménagement pastoral, d'un comité ministériel de transhumance, d'une stratégie régionale de gestion des ressources naturelles* ». Les constats qui peuvent être faits à ce sujet sont les suivants :
 - a. Il n'existe pas encore un système d'information structuré sur le pastoralisme et la transhumance. Certains Etats et des organisations socioprofessionnelles comme le RBM avec l'appui d'ONG (ACF, SNV) tentent de développer des dispositifs d'information sur le pastoralisme (OPTIMAOC). Au Mali, l'outil GARBAL est également en cours de développement par la SNV en collaboration avec la compagnie de téléphonie mobile ORANGE. Ces initiatives demeurent parcellaires. Les données fournies par le centre AGRHYMET permettent de se faire une idée sur l'état des pâturages, mais pas sur le nombre d'animaux engagés dans la transhumance chaque année.
 - b. Il n'existe également pas un comité ministériel sur la transhumance. Ce défaut a fait basculer la problématique de la transhumance, d'une préoccupation de sécurisation d'un système de production animale à celle plus pernicieuse de sécurité des hommes et des biens.
 - c. Enfin la région ne dispose pas d'une stratégie de gestion des ressources naturelles ; bien que cette problématique constitue un des talons d'Achille des systèmes de production agricole et pastorale encore très extensifs.
110. En ce qui concerne « *la prise en compte de tous les axes de transhumance existants dans la sous-région* » (article 3), le constat est qu'on ne dispose pas d'informations crédibles sur leur état actuel et la manière dont les Etats les entretiennent.
111. En ce qui concerne la recommandation portant sur la « *conception et la mise en œuvre dans chaque Etat membre d'un programme d'aménagement pastoral (établissement d'une cartographie systématique des aires de pâturage, zones de transhumance et des réseaux hydrauliques)* » (article 3), des efforts appréciables ont été déployés par tous les pays :
 - a. Au Sénégal, comme en Mauritanie, plusieurs projets de développement, le BRACED notamment, ont accompagné des actions de mobilisation sociale (sensibilisation sur la

gouvernance partagée des ressources naturelles), d'identification participative et inclusive (accords sociaux matérialisés de procès-verbaux) de couloirs de transhumance et pistes d'accès, leur sécurisation (comités de gestion et balisage). Le PRAPS a pu prendre le relais en réalisant des infrastructures complémentaires. L'objectif de ces réalisations est d'encourager les transhumants à suivre ces trajets sécurisés et que ceux-ci répondent véritablement à leurs besoins.

- b. En Guinée, les zones d'accueil des transhumants sont jugées suffisamment aménagées pour y maintenir le bétail assez longtemps et les éloigner des champs. La plupart des couloirs de transhumance ne sont pas balisés et la canalisation des troupeaux dans les zones de culture devient difficile pour les éleveurs qui s'exposent ainsi aux dégâts des champs situés aux abords des parcours ainsi qu'à des risques de toute sorte. La loi L/95/51/CTRN du 29 août 1995 portant code pastoral propose la mise sur pied d'un fonds d'aménagement pastoral pour l'amélioration de l'élevage traditionnel afin de soutenir les efforts d'aménagements.
 - c. Le Ghana envisage de poursuivre sa stratégie de ranching fondée sur une gestion communautaire des ressources pastorales.
 - d. On retrouve une stratégie plus ambitieuse au Nigeria, qui à travers son plan pour la transformation des systèmes d'élevage veut aménager des terroirs pastoraux, intégrant ranches et système de production animale fondée sur la mobilité.
 - e. Le Bénin et le Togo, se sont également lancés dans des programmes d'aménagement pastoraux à travers l'identification des espaces de pâturage pour les transhumants et dont la gestion, dans le cas du Bénin incomberait en partie aux collectivités locales.
112. Il reste néanmoins beaucoup à faire en termes d'identification et d'aménagement de ces axes de transhumance dont seule une petite minorité a été prise en compte actuellement par les différents Etats.
113. « *La multiplication et la diffusion du certificat international de transhumance (CIT) de la CEDEAO* » (article 2) est effective dans tous les pays, avec des variantes plus ou moins prononcées. Cependant, c'est moins la multiplication du CIT qui pose problème, que sa distribution. La distribution est insuffisante et entachée de fausses déclarations qui ne permettent pas à l'outil de jouer pleinement le rôle qui est attendu de lui.

4.2.2. Sensibilisation et communication

Contenu du règlement

114. Le règlement C/REG.3/01/03 prévoit, en matière de sensibilisation et de communication, les éléments suivants :
- a. L'organisation de campagnes ou de sessions d'information, de communication de sensibilisation, de formation et d'éducation en faveur des éleveurs transhumants et des différents acteurs impliqués dans la transhumance au niveau des zones de départ, de transit et d'accueil des troupeaux transhumants (article 1).
 - b. La mise en place et/ou la dynamisation des organisations pastorales au niveau national afin qu'elles contribuent à une meilleure gestion de la transhumance, ainsi qu'à la prévention et à la gestion des conflits liés à la transhumance (article 1).

- c. Le financement des opérations d'information, de formation et de sensibilisation des éleveurs transhumants et des populations locales impliquées sur la transhumance transfrontalière (article 2).
- d. La mise en place d'un système d'information et de communication sur la transhumance et la surveillance des maladies animales (article 3).
- e. La mise en place au niveau des institutions spécialisées dans l'enseignement en matière d'élevage de la sous-région des programmes de formation sur le pastoralisme et l'agroéconomie.
- f. La promotion du dialogue et de la concertation entre pays sur les problèmes de la transhumance.
- g. La circulation des informations zoo sanitaires entre les services vétérinaires des Etats membres.

Etat des lieux

115. Plusieurs pays Ouest-Africains ont adopté des lois nationales pastorales qui s'articulent avec les mesures réglementaires communautaires et mettant en avant les spécificités de la transhumance transfrontalière. Plusieurs Etats semblent vouloir développer le volet « sensibilisation » des acteurs en incluant à plus ou moins grande échelles les OP. Plusieurs pays également, c'est le cas du Bénin, du Togo et du Nigeria, organisent chaque année des missions de sensibilisation dans les régions transfrontalières et conflictogènes. Ces réunions mobilisent des représentants des ministères concernés par la transhumance, les préfets, sous-préfet, maires, associations d'éleveurs, et les autorités coutumières présentes de part et d'autre des frontières.
116. La manière dont la transhumance est gérée actuellement au Sénégal semble ainsi être appréciée positivement par les éleveurs qui y transhument. Les acteurs apprécient particulièrement l'équité avec laquelle les ressortissants des pays limitrophes sont traités. Les éleveurs qui décident d'aller dans ce pays, y entrent en effet sans taxe particulière et peuvent accéder aux intrants et services vétérinaires dans les mêmes conditions que leurs homologues nationaux.
117. En Guinée, la gestion de l'élevage pastoral s'appuie essentiellement sur les textes internes qui recouvrent plus ou moins les dispositions prévues par le règlement. L'Etat guinéen dispose d'un arsenal juridique assez complet, présentant une relative cohérence les uns avec les autres et s'inscrivant globalement dans l'esprit des textes communautaires.
118. Au Ghana, plusieurs organisations nationales semblent être impliquées régulièrement dans les actions de sensibilisation et de prévention des conflits.
119. Au Bénin, le gouvernement organise régulièrement des missions d'information en direction d'Oyo State (Nigeria), du Burkina Faso et du Niger pour expliquer la position du Bénin face à la problématique de la transhumance sur son territoire et la nécessité de sensibiliser les pasteurs à ces problématiques.
120. Les accords bilatéraux entre pays fixent également, dans plusieurs cas, un cadre de concertation et permettent d'anticiper les activités de sensibilisation / prévention à mettre en place. L'accord sur la transhumance transfrontalière entre la Mauritanie et le Sénégal, mis en place en 2006, fonctionne plutôt bien grâce à la présence d'un comité paritaire et de dialogues entretenus entre les régions voisines des deux pays. Ces actions permettent d'évaluer la situation pastorale, de redéfinir les axes de mise en œuvre des clauses de l'accord et d'envisager des pistes de solution aux blocages et difficultés constatées.

121. Le Burkina Faso a également signé des accords avec la Côte d'Ivoire, un des pays d'accueil de ses transhumants ainsi qu'avec le Mali et le Niger tous deux pays de départ. Ces accords semblent fonctionner de manière inégale : ils dépendent essentiellement de la mise en place ou non d'une commission / d'un comité permanent chargé de suivre les dispositions initiées.
122. En ce qui concerne la dynamisation des organisations des pasteurs :
- a. Il existe de nos jours dans la quasi-totalité des pays de la région, des organisations des éleveurs et de pasteurs structurées par les réseaux régionaux APSS, le RBM, le CORET et dans une moindre mesure par le ROPPA¹². Ces organisations auxquelles s'ajoutent celles qui ne sont pas affiliées à ces réseaux régionaux, conduisent des actions de plaidoyer, de lobbying et de dialogue sur la prévention et la gestion des conflits à différentes échelles. Le RBM est l'initiateur du cadre de concertation de haut niveau pour une transhumance transfrontalière apaisée en Afrique de l'Ouest et dans le Sahel, événement de haute portée politique qui mobilise chaque année, les décideurs publics, les OPR, les partenaires au développement, les ONG et les acteurs de la société civile.
 - b. Enfin la formation des acteurs, notamment des pasteurs est diversement prise en compte par les Etats en présence. Outre les formations classiques de très courte durée, réalisées lors des ateliers organisés par les projets, les ONG et certaines institutions spécialisées sur les outils de prévention des conflits, certains pays et OPR ont mis en place des formations diplômantes. Dans les Etats fédérés septentrionaux du Nigeria, comme celui du Borno, fonctionnent des écoles pour enfants de pasteurs. Le Niger a aussi institué, tout comme le Tchad des écoles nomades qui permettent de scolariser les enfants des pasteurs, sans les sortir de leur milieu et de leur tradition. Dans cet ordre d'idée, l'APSS a piloté sur financement de la Coopération suisse un Programme régional d'éducation des populations pastorales (PREPP). Enfin le Centre régional AGRHYMET du CILSS, installé à Niamey, anime, en lien avec l'Université Abou Moumouni de Niamey, un master sur le pastoralisme.

4.2.3 Suivi et observatoires

Contenu du règlement

123. Le règlement C/REG.3/01/03 prévoit le cadre suivant :
- a. La mise en place des organes nationaux (comités, réseaux ou toute autre structure) de gestion, de suivi et d'évaluation de la transhumance (article 1) ;
 - b. L'organisation de rencontres annuelles de bilan et de programmation de la transhumance entre les Etats frontaliers et des rencontres biennales sur la transhumance sous-régionale sous l'égide de la CEDEAO, en collaboration avec l'UEMOA, le CILSS et les autres organisations concernées (article 2) ;
 - c. La réalisation d'une étude prospective sur l'avenir de l'élevage, notamment de la transhumance en Afrique de l'Ouest et du Centre (article 2) ;
 - d. La création d'un observatoire régional sur la transhumance pour le suivi de l'application des dispositions communautaires (article 3).

Etat des lieux

124. Ces quatre recommandations spécifiques font l'objet d'un niveau de mise en œuvre très différencié :

¹² Ce dernier réseau a un cadre de concertation des éleveurs.

- a. De nombreux pays ont promu trois sortes de structures de prévention et de gestion des conflits: des comités locaux, des inter collectivités et des comités nationaux de transhumance, ou organisations assimilées. Le degré de fonctionnalité de ces structures est variable. Les évaluations réalisées par le CILSS sur financement du PRAPS montrent que les comités nationaux de transhumance sont plus fonctionnels dans les pays d'accueil que dans les pays de départ des troupeaux. Dans les pays côtiers, ces comités bénéficient à l'instar du CNT du Togo, d'une ligne de financement inscrite dans le budget national. Les comités locaux fonctionnent grâce à l'appui des ONG. Mais partout, ces comités sont inclusifs de la quasi-totalité des acteurs qui interviennent sur le champ de la transhumance. Enfin, il faut signaler que l'Union Africaine a par le biais de son programme frontière, institué dans tous les pays des commissions de coopération transfrontalière qui intègrent la gestion de la transhumance dans leur agenda.
- b. Depuis 2015, la région organise une rencontre multi acteurs régionale, non pas biannuelle comme le prescrit le règlement, mais annuelle, de concertation et de dialogue. Ces rencontres dites conférences de haut niveau pour une transhumance apaisée comporte quatre sessions : (i) une session des OPR, (ii) une session des experts des pays et (iii) une session des partenaires techniques et financiers, (iv) une session ministérielle. Longtemps cantonnée au couloir central impliquant cinq pays côtiers (Nigeria, Bénin, Togo, Ghana et Cote d'Ivoire) et trois pays sahéliens (Burkina Faso, Mali et Niger), les conférences de haut niveau ont été élargies à deux autres couloirs. Il s'agit du bassin de lac Tchad (Nigeria, Niger, Cameroun, Centrafrique et Tchad), et du couloir Ouest impliquant sept pays (Sénégal, Guinée, Guinée Bissau, Libéria, Sierra Leone, Gambie, Guinée Bissau, Mali et Mauritanie). Ces instances apparaissent comme les seules où sont discutées quelques préoccupations liées à la transhumance transfrontalière. Il faudra cependant améliorer leur fonctionnement pour leur permettre de constituer des foras où les Etats peuvent négocier des arrangements bilatéraux pour une réelle et meilleure sécurisation de la transhumance transfrontalière.
- c. La CEDEAO, en collaboration avec l'UEMOA et le CILSS, est en passe de lancer une réflexion prospective sur le devenir des systèmes d'élevage mobiles. Certains Etats comme le Burkina Faso ont effectué des tentatives similaires. Des travaux de recherche action sont conduits dans des terroirs pour mieux appréhender les trajectoires des systèmes agropastoraux (cas du CIRAD à la frontière entre le Bénin, le Togo et le Burkina Faso) ; mais la recommandation reste un vaste chantier à investir en Afrique de l'Ouest.
- d. Il en est de même de la mise en place d'un observatoire régional sur la transhumance pour le suivi de l'application des dispositions communautaires. La faible capacité des Comités nationaux de transhumance, notamment dans les pays sahéliens du couloir central, d'une part et le déplacement du centre de gravité de transhumance des ministères de l'agriculture et de l'élevage vers celui de la sécurité, n'ont pas permis d'asseoir les bases d'un véritable observatoire régional sur la transhumance. L'absence de cet instrument ne permet pas à la communauté de disposer d'informations et de données fiables sur ce mode de vie et ce système de production animale.

4.3 Les adaptations /dysfonctionnements introduits par les Etats et les Acteurs

125. Cette section analyse un certain nombre de phénomènes qui, bien que non prévus explicitement par le cadre règlementaire au niveau régional, sont introduits dans les législations nationales et présentés comme des outils d'adaptation au contexte nouveau de la région. Ils touchent des questions très sensibles, qui dans bien des cas, sont diversement vécues et interprétées par les acteurs, notamment les éleveurs, les pasteurs et leurs organisations.

4.3.1. La gestion des ressources naturelles : le foncier

126. On observe une grande dichotomie entre les pays sahéliens et les pays côtiers quant aux enjeux fonciers et à leurs impacts sur les mouvements des troupeaux. Les pays côtiers mais également certains pays sahéliens tel que le Niger doivent faire face à une démographie en croissance forte. Les espaces dévolus auparavant à l'élevage ou tout du moins au sein desquels les troupeaux pouvaient pâturer sont de moins en moins accessibles. La montée du front agricole est visible partout y compris dans des endroits où il était inconcevable il y a quelques années encore de faire des cultures. Cette progression rapide du front agricole serait estimée entre 3 et 6 % par an selon la FAO (2010) au détriment des terres de parcours. La colonisation des espaces sylvo-pastoraux prend de l'ampleur dans les régions soudano-sahéliennes situées au sud des pays sahéliens et au nord des pays côtiers. Les surplus agricoles et surtout les résidus des cultures, faisant auparavant l'objet d'accords tacites entre les acteurs (alimentation – fumure) sont souvent monétarisés ou utilisés par l'élevage local, augmentant encore la pression sur les ressources.

127. Le foncier et l'accès aux ressources naturelles sont donc devenus un enjeu fort. Les luttes d'influence y sont fréquentes avec leur lot de conflits. Face à cette récurrence des conflits, les Etats et certains acteurs issus de la chefferie traditionnelle ou des organisations professionnelles ont mis en place des systèmes de prévention et de gestion des conflits. Il s'agit, dans la majorité des cas, de pouvoir anticiper les conflits en amont des grands mouvements de troupeaux en début et en fin de saison sèche. Des cadres de concertations, comités ou commissions paritaires impliquant aussi bien les pasteurs que les agriculteurs sont ainsi constitués. Ces dispositifs, à l'image des comités mis en place à la frontière entre le Niger et le Nigeria et entre la Mauritanie et le Sénégal ont une vocation transfrontalière. Ces dispositifs portent leurs fruits localement à condition qu'ils bénéficient d'appuis ou au moins d'une reconnaissance des Etats et concernés et de leurs administrations locales.

128. On peut retenir de cette appréciation que la plupart des pays membres de la CEDEAO concernés par l'investigation ont fait des efforts dans la prise en compte des mesures réglementaires de la décision ADEC 05/10/98

Encadre n° 1 : les enjeux des aménagements pastoraux

L'élevage pastoral se situe au carrefour de plusieurs enjeux cruciaux qu'il convient d'intégrer dans la définition d'une politique d'aménagement pastoral :

-Prise en compte d'enjeux économiques autour de la sécurisation du pastoralisme et de sa mobilité qui permettent de valoriser des ressources naturelles importantes et en même temps variables d'une année à l'autre. Cette valorisation des ressources pastorales permet non seulement aux familles d'éleveurs d'en tirer des revenus, mais stimule également une large série d'acteurs et d'institutions qui se succèdent dans la chaîne des valeurs : Etat, communes et organisations socioprofessionnelles œuvrant dans le commerce de bétail.

-Enjeux d'aménagement du territoire. Selon Bonnet et Guibert (2011), la conception d'infrastructures pastorales, de points d'eau, d'axes de déplacements, d'aires de pâturage constituent une étape cruciale de l'aménagement de l'espace communal, mais nécessite également une mise en cohérence à une échelle plus large, soit au niveau intercommunal, voire même régional ou transfrontalier.

-Enjeux juridiques avec un cadre qui doit favoriser, en même temps, l'application des textes mais également leur mise en cohérence au sein d'un même état mais également entre les états (la directive A/DEC/1998 répond à cet objectif).

-Contexte socio-économique caractérisé par la hausse de la demande en produits alimentaires, notamment en protéines animales et particulièrement dans les pays côtiers. Le développement du pastoralisme représente un véritable enjeu de sécurité alimentaire, de croissance économique durable, d'aménagement des zones pastorales et de paix sociale

liées au foncier pastoral et l'anticipation des problématiques liées à son accès. Ainsi le Bénin, le Togo et le Sénégal, le Niger semblent être en avance dans l'intégration des différentes mesures de la CEDEAO sur le pastoralisme dans leurs législations. Toutefois, des améliorations doivent être faites car tous les pays ne sont pas au même niveau de mise en œuvre. Ils disposent parfois de réglementations très anciennes qui ne collent pas ou plus aux réalités actuelles notamment démographiques et liées à l'utilisation du foncier (privatisation...etc.). Les législations nationales ont parfois des difficultés à suivre les mouvements et les initiatives mis en place par les acteurs.

129. La progression annuelle rapide du front agricole est une constance propre à la quasi-totalité des pays, y compris les pays sahéliens. L'utilisation pastorale des espaces est souvent minimisée au profit d'un usage agricole. Dans les pays côtiers le développement de cultures pérennes (anacarde, coton) tend à figer l'accès à des zones historiquement accessibles. La situation de ces zones devient ainsi fortement conflictogène.
130. Globalement, la mise en place d'un cadre réglementaire au niveau sous régional s'est traduite par les avancées suivantes :
 - La définition de règles permettant de régir l'accès du bétail transhumant aux ressources pastorales dans les zones d'accueil (trajectoire des transhumances, espaces d'accueil pour les troupeaux etc...);
 - L'impulsion d'une dynamique de coopération entre certains pays limitrophes (notamment au travers d'accords bilatéraux) pour prendre en charge, de façon concertée, les flux de transhumance transfrontalière ;
131. Mais des défis restent importants :
 - La délimitation concertée des espaces nécessaires pour l'élevage transhumant sans pour autant enfermer cette activité dans des espaces clos : c'est cette capacité à s'adapter, à adapter les parcours et trajets qui est la base même de la transhumance. De même il existe une grande variabilité saisonnière quant aux utilisations des espaces : certains espaces inaccessibles en saison des pluies du fait des cultures deviennent au contraire un espace très prisé par les troupeaux en saison sèche ;
 - Doter d'un statut juridique les zones utilisées par l'élevage : de tels espaces ne seront préservés que s'il y a dans un premier temps une reconnaissance juridique ;
 - Non harmonisation entre la loi sur le pastoralisme et les lois sur le foncier et les forêts, notamment au sujet du foncier pastoral. La loi sur le pastoralisme favorise l'accès aux aménagements pastoraux tandis que ceux sur la gestion du foncier et des forêts font le contraire. Ils portent en eux des germes de conflits dans leurs exécutions en faveur des aménagements pastoraux ;
 - Mettre en place des infrastructures, des aménagements qui incitent véritablement les pasteurs à fréquenter ces espaces (aires de pâturage, des aires de repos, des pistes de transhumance, des pistes d'accès aux zones de pâture et aux points d'eau, des postes de contrôle des mouvements de transhumance (vétérinaires, de police et de douane et des forêts).

4.3.2. La fiscalisation de la transhumance

132. L'élevage représente une manne financière importante. Un des protocoles fondateurs de la CEDEAO prévoit la libre circulation des personnes et des biens. De façon plus spécifique, le schéma de libéralisation des échanges adopté en 2003, impose la circulation exempte de droits de douanes et autres taxes, des produits du cru du règne animal et végétal, ainsi que ceux de l'artisanat. Ces grands principes régionaux se heurtent parfois à des mesures prises localement, lors du franchissement des frontières, de manière plus ou moins arbitraire et matérialisées par l'imposition de taxes sur le bétail. Perçues, dans un premier temps de façon anarchique par les collectivités locales et les forces de sécurité, (gendarmerie, police, agents des eaux, forêts et chasse), ces taxes ont parfois été « légalisées » par certains pays, à l'instar du Bénin, qui les a explicitement inscrites dans son code pastoral.

Encadré n°2 : les taxes sur le bétail au Bénin

Quatre différentes taxes (dont une caution) sont prévues dans le Code Pastoral :

- La taxe d'entrée à laquelle, les transhumants transfrontaliers sont assujettis une fois sur le territoire national. Cette taxe sera fixée par loi de finances et n'est pas connue pour le moment

- La caution d'entrée est de 1.000 FCFA par tête de petit ruminant et de 5.000 FCFA par tête de gros bétail. Elle constitue une garantie et est remboursable par le receveur-percepteur à la sortie du territoire national sur présentation de la quittance originale et d'une attestation de bonne fin de transhumance délivrée par l'ANGT

- Une taxe de pacage établie par animal au nom du possesseur des troupeaux transhumants transfrontaliers

- Une taxe de développement local perçue par les services des impôts au profit des collectivités locales

Un décret pris en Conseil des Ministres fixe les modalités de prélèvement des taxes de pacage et de développement local y compris le mécanisme de rétrocession des ressources provenant desdites taxes au Fonds d'appui au pastoralisme

133. Le prélèvement de ces taxes fait parfois l'objet de subtilité de la part des autorités locales. Les flux de transhumance étant confondus à ceux commerciaux, les animaux identifiés comme non autochtones sont systématiquement dirigés vers les marchés à bétail où ils sont assujettis aux différentes taxes de transaction des animaux. Cette stratégie est plutôt adoptée par les collectivités locales pour compenser les pertes de recettes découlant de la légalisation des taxes, qui désormais sont intégrées à la trésorerie nationale.

134. L'utilisation faite des taxes « légalement » perçues est variable selon les pays. Au Bénin les ressources ainsi prélevées serviraient à faire fonctionner les dispositifs d'encadrement de la transhumance, mis en place par les pouvoirs publics. En Gambie, elles seraient destinées à la restauration des forêts du pays.

135. Dans tous les cas de figures, l'existence de ces taxes sur le bétail sur pieds pose l'épineux problème de la transgression des règles communautaires par les Etats. Selon les responsables d'Organisations des Pasteurs et des éleveurs rencontrés, ces taxes sont en partie à la base du non-respect du franchissement des frontières par les transhumants le jour. Ils préfèrent passer inaperçus la nuit pour contourner le paiement des taxes. Pour les autorités du Bénin, la gestion de la transhumance coûte de plus en plus chère. Il y a donc nécessité de repenser l'ensemble du dispositif de gestion de la transhumance au niveau régional pour limiter l'occurrence de telles pratiques contraires à la réglementation régionale.

4.3.3. La gestion de la sécurité des biens et des personnes

136. La décision ADEC 05/10/98 vise à protéger les pasteurs et leurs troupeaux lorsqu'ils se trouvent en dehors de leurs frontières nationales. Les textes prévoient que les pasteurs étrangers se plient aux lois du pays où ils sont et dont ils bénéficient de la protection.

137. Des conventions ou chartes locales relatives à la gestion des pâturages au niveau local ont été élaborées dans la plupart des pays concernés par l'investigation (Sénégal, Mali, Bénin, etc.). L'application de leur contenu rencontre un certain nombre de contraintes : l'absence de base juridique (pas de textes de référence) et une certaine réticence des autorités administratives à cautionner ces écrits, la faible diffusion de la convention entraînant une méconnaissance de ses différentes clauses par les usagers (implication trop partielle des organisations professionnelles ou traditionnelles qui pourraient contribuer à la vulgarisation de leur contenu), des difficultés à mettre en œuvre une approche réellement participative et impliquant les usagers enfin, la faible efficacité des mécanismes de suivi et d'évaluation des impacts / du respect de ces accords.
138. Les conventions locales ont montré des impacts positifs : elles contribuent à un renforcement de la cohésion sociale dans les zones où elles sont mises en œuvre, elles concourent à la consolidation de la durabilité des parcours (implication des usagers), les phénomènes de dégradation des ressources pastorales et, au final, réduisent les conflits entre usages.
139. Cependant ces arrangements qui permettent de régler à l'amiable les conflits sont mis à mal par le nouveau contexte sécuritaire de la région. La montée de l'insécurité qui sévit en Afrique de l'Ouest : terrorisme, banditisme a complètement dénaturé l'interprétation de la protection que les pays d'accueil sont sensés apporter aux pasteurs. Dans bien des cas, il est noté des amalgames qui fragilisent la cohésion sociale entre les groupes d'acteurs en présence. En effet, face aux vols et autres agressions dont ils sont souvent sans discernement l'objet, certains bergers, notamment les salariés recrutés par des éleveurs s'arment illégalement pour se défendre. Ce phénomène difficile à maîtriser dans le contexte de l'insécurité de la région est très mal vécu et interprété par les autres acteurs. Il est de plus en plus brandi par certains acteurs pour accuser les communautés d'éleveurs de propagation de banditisme, si ce n'est de Djihadisme.
140. Ces amalgames qui complexifient les relations entre les pasteurs et les autres groupes socioculturels sont souvent mis en avant par certains gouvernements pour prendre des mesures restrictives à l'exercice de la transhumance. Cette situation a complètement dénaturé les politiques de gestion de la transhumance, qui dans certains pays relèvent désormais de la présidence de la République ou des ministères de la sécurité.

4.3.4. La gestion des infrastructures agropastorales

141. L'importance de la sécurisation des espaces vitaux pour le pastoralisme et la mobilité correspondante des hommes et des troupeaux demeure une donnée centrale de la paix. Cette sécurisation passe à la fois par des accords sociaux, comme mentionné ci-dessus, mais également, lorsque le contexte le permet, des aménagements pastoraux permettant une bonne sécurisation des transhumances.
142. Le préalable porte sur des accords implicites ou formalisés reconnaissant l'existence des axes de transhumance des animaux (locaux, communaux, départementaux, internationaux) desservant des aires pastorales et des aires de repos attenantes aux points d'eau correspondants. Ce préalable étant assuré, des aménagements permettront de sécuriser « physiquement » les parcours.
143. Les aménagements pastoraux sont prévus d'une manière ou d'une autre par les textes relatifs au pastoralisme et dans certains plans stratégiques sectoriels. Leur mise en application fait hélas souvent défaut. L'intervention d'un projet ou d'un partenaire du développement palie souvent à cette situation. Les aménagements réalisés sur les couloirs de transhumance

transnationaux sont une bonne illustration des problématiques de gestion : certains Etats ne sont pas enclins à investir dans l'aménagement des couloirs au prétexte des coûts souvent élevés (il s'agit de zones parfois enclavées ou difficiles d'accès) et également par le fait qu'ils serviraient des bénéficiaires souvent étrangers. En effet ces aménagements sont majoritairement utilisés par les pasteurs en provenance des pays voisin mais leur gestion échoit aux administrations et collectivités locales.

144. Pour les pasteurs, les aménagements (notamment les points d'eau) sont une excellente chose, à la seule condition qu'ils soient raisonnés et issue d'une planification inclusive. Les infrastructures pastorales mises en place par les différents Etats ont en principe une vocation universelle quant à leur utilisation (ressortissants nationaux ou non nationaux) mais ont de fait, par leur positionnement géographique, une utilisation plutôt axée sur les transhumants en provenance des pays voisins.
145. Certains pays, produisent chaque année un rapport d'évaluation de la campagne de transhumance qui renseigne sur des éléments des mesures de la réglementation communautaires et nationales (détention du CIT, détention des pièces d'identité valables, âge minimum de 18 ans des bouviers-transhumants, par les transhumants, l'importance des dégâts aux cultures par les animaux en transhumance, les préjudices causés aux hommes et aux animaux lors de la transhumance, etc.). Ces évaluations permettent d'améliorer les actions à mettre en place ultérieurement.

5. Conclusion et recommandations

5.1 Eléments de conclusions

146. La réglementation de la transhumance transfrontalière constitue une des avancées majeures du processus d'intégration régionale en Afrique de l'Ouest. Elle est de fait une sorte de laboratoire pour deux dimensions de la politique d'intégration régionale en Afrique de l'Ouest : d'une part, l'exploitation optimale des avantages comparatifs des différentes zones agro écologiques de la région et, d'autre part, la concrétisation du principe de libre circulation des biens et des personnes au sein de l'espace communautaire.
147. En tant que cadre juridique adopté de façon consensuelle par les chefs d'Etat de la région, le cadre réglementaire de la transhumance transfrontalière a largement contribué à l'accès du cheptel sahélien aux ressources pastorales des pays côtiers. Simultanément, il a permis à ces derniers de bénéficier des retombées économiques, alimentaires et nutritionnelles assez importantes de la présence du cheptel des pays sahéliens sur leur territoire. Il a également permis de renforcer le processus d'intégration régionale, le brassage des populations et la circulation des biens. Il a, de façon spécifique, contribué à positionner les transactions des animaux sur pieds au second rang des échanges commerciaux intracommunautaires dans l'espace CEDEAO.
148. Cependant la faible internalisation de certaines clauses du cadre réglementaire par de nombreux acteurs, dans un contexte régional marqué par de profondes transformations structurelles (forte croissance démographique, accentuation du changement climatique, forte pression sur les ressources naturelles du fait de l'action anthropique, multiplication des actes attentatoires à la sécurité des populations et des biens, à la cohésion sociale et à la cohabitation pacifique des communautés) conduisent à des pratiques parfois en déphasage vis-à-vis de la législation communautaire en vigueur.
149. En effet, le cadre réglementaire de la transhumance transfrontalière n'a pas totalement réussi à construire une vision partagée autour de ce système de production, à le faire accepter par toutes les parties prenantes comme un modèle de développement profitable à la région, un patrimoine régional à préserver et à valoriser. Les Etats ont souvent pris des libertés vis-à-vis de certaines clauses de la réglementation communautaire, qui constituent, soit des entorses, soit des restrictions à la mobilité des animaux et des pasteurs. De même, face à certaines rigidités administratives, les éleveurs et les pasteurs ont développé des stratégies de contournement : minimisation des déclarations sur les fiches du Certificat international de transhumance, entrée dans les pays d'accueil par des pistes non balisées, franchissement des frontières la nuit, etc. Ces pratiques conduisent souvent à des conflits d'envergure variable, d'une zone à l'autre. Ces conflits ont connu un pic en 2018, au point de susciter la tenue d'une conférence ministérielle régionale sur la question. Cette situation amène de nombreux acteurs à s'interroger sur l'efficacité du cadre réglementaire en tant qu'instrument de « régulation » et d'encadrement de l'exercice de la transhumance transfrontalière.
150. Finalement, les insuffisances actuelles que véhicule le cadre réglementaire résultent pour l'essentiel de la faiblesse de l'engagement des Etats dans la gouvernance du sous-secteur de l'élevage en général, du pastoralisme et de la transhumance transfrontalière en particulier. Il existe un décalage important entre le degré de volonté politique affichée lors du lancement de la décision ADEC 05/10/98 et le niveau des engagements financiers des Etats en faveur du sous-secteur de l'élevage, du pastoralisme et de la transhumance transfrontalière.
151. La faiblesse des allocations des ressources budgétaires au sous-secteur n'a pas permis de mettre en œuvre les services d'appui à l'exercice d'une transhumance transfrontalière apaisée

tels que prescrits par le règlement C/REG.3/01/03 de 2003, notamment : (i) la réalisation d'infrastructures pour sécuriser la mobilité, (ii) la délivrance du Certificat international de transhumance, (iii) la conduite d'actions de communication et de sensibilisation, (iv) la conduite de réflexion sur le devenir des systèmes d'élevage mobiles et (v) la mise en place d'un observatoire régional de ce système.

152. En dépit de l'édition de la décision ADEC 05/10/98 et du règlement C/REG.3/01/03, la transhumance transfrontalière a souffert des défaillances en matière de gouvernance globale du sous-secteur élevage qui se sont traduites par :

- a. **L'inertie politique dans la conception d'une stratégie régionale de gestion des ressources naturelles à la hauteur des enjeux sociaux fonciers actuels.** L'accès à ces ressources donne lieu à une compétition de plus en plus rude entre différents usagers en général, entre agriculteurs, pasteurs et agropasteurs, en particulier. La directive régionale sur le foncier, censée donner de grandes orientations sur la gestion de ce facteur de production agricole et d'élevage se trouve depuis 2013 dans les tiroirs du Comité ministériel spécialisé « agriculture, environnement et ressources en eau » de la CEDEAO ;
- b. **Les déviations de plus en plus marquées des législations nationales vis-à-vis du cadre réglementaire régional.** Celles-ci donnent clairement la priorité à l'agriculture sur l'élevage sans pour autant définir de processus de transformation des systèmes qui tiennent véritablement compte des enjeux démographiques, agro-écologiques et climatiques du moment. Elles restreignent de manière brutale la mobilité du cheptel, tant à l'intérieur des territoires nationaux que dans l'espace communautaire (interdiction de la transhumance dans certaines zones des pays, fermeture des frontières). A ces pratiques s'ajoutent d'autres mesures, telles que la fiscalisation et la taxation des animaux en transhumance, ce qui est en contradiction des clauses du schéma de libéralisation des échanges et de la libre circulation des personnes et des biens dans l'espace communautaire ;
- c. **La place de plus en plus importante que prennent les questions sécuritaires dans le traitement du pastoralisme en général et de la transhumance transfrontalière en particulier.** Il est apparu au cours des dernières années une forte propension de la part des pays d'accueil à réduire les questions du pastoralisme et de la transhumance à une problématique sécuritaire. Cette attitude qui résulte souvent des amalgames entre les dynamiques que connaît le pastoralisme (port d'armes par certains pasteurs) et l'occurrence de phénomènes nouveaux (vols massifs de bétail, kidnapping de personnes suivis de demande de rançon, terrorisme, etc.) débouchent sur des stigmatisations préjudiciables à la cohésion intercommunautaire ;
- d. **L'absence d'une politique ou tout au moins d'une stratégie régionale de sécurisation des systèmes de production animale,** y compris le pastoralisme et la transhumance transfrontalière, dont le cadre réglementaire régional constituerait l'instrument juridique de mise en œuvre. Cette absence est la résultante d'un autre déficit stratégique, celui d'une évaluation rigoureuse de la portée du pastoralisme et de la transhumance, en tant que système productif intégré et modèle éprouvé de développement et de renforcement de la résilience des populations en général, des pasteurs et des éleveurs en particulier, mais également très largement contributif en termes d'emplois sur toute la filière bétail/viande.

5.2 Eléments de recommandations

153. Toutes les faiblesses énumérées ci-dessus (de manière non exhaustive) exigent de revoir le modèle de gouvernance du pastoralisme et de la transhumance transfrontalière

en Afrique de l'Ouest, en considérant ce système de production animale, non plus comme une contrainte, mais comme une des alternatives crédibles pour promouvoir un développement durable et intégré de la région. Ce modèle de gouvernance doit constituer le socle d'une vision partagée entre les Etats et les acteurs à la base (agriculteurs, éleveurs, pasteurs et autres usagers des ressources naturelles) et être en phase avec le cadre stratégique de l'Union africaine. En effet, en son objectif spécifique 2, le cadre de l'UA prescrit « *la nécessité de reconnaître les droits, les contributions actuelles au développement et le potentiel des contributions économiques futures des éleveurs nomades, avec les processus nécessaires visant d'élaborer des politiques pastorales et d'intégrer pleinement le pastoralisme dans les programmes et les plans de développement nationaux et régionaux* ». Ce cadre s'appuie sur le potentiel de développement de ce sous-secteur, potentiel effectivement mis en relief par l'étude sur l'avenir de l'élevage africain¹³.

154. Dans ce contexte, il importe, autant pour la communauté régionale que pour les Etats et les collectivités locales, de mettre en œuvre un certain nombre de mesures stratégiques :
- a. Assurer un accès équitable aux ressources naturelles aux différents usagers en présence, notamment aux éleveurs, pasteurs, agriculteurs. Cela implique : (i) pour la région, de **relire et finaliser sa directive sur le foncier, chantier qui est à l'arrêt depuis 2013** ; (ii) pour les Etats, d'assurer une plus forte cohérence des législations nationales (code pastoral et code foncier) et (iii) pour les collectivités locales, de promouvoir des instances pérennes de régulation du foncier et de prévention des litiges agro-pastoraux, en s'inspirant par exemple des Commissions foncières promues par le Code Rural du Niger ;
 - b. Mettre en place **un véritable dispositif de suivi et d'évaluation de l'application des réglementations** par les Etats et des acteurs institutionnels. Cette recommandation suggère le renforcement des moyens d'actions, outre les comités nationaux de transhumance, des comités locaux et autres systèmes d'information déployés par les organisations socioprofessionnelles des pasteurs et éleveurs, mais surtout le déploiement d'un observatoire régional de la transhumance, sous le leadership de la CEDEAO ;
 - c. Renforcer la coopération entre les Etats et les communautés par i) **l'intensification du dialogue de haut niveau pour une transhumance apaisée** entre pays côtiers et pays sahéliens, ii) la facilitation de la conclusion d'accords bilatéraux sur la transhumance entre les Etats et (iii) la dynamisation des **initiatives de coopération transfrontalière entre collectivités** afin d'assurer une meilleure gouvernance de la transhumance et du commerce transfrontalier ;
 - d. Sécuriser les différents acteurs, notamment les éleveurs et pasteurs dans leurs activités et faciliter la cohabitation entre les communautés. Au vu des constats persistants et assez généralisés sur les entraves et tracasseries dénoncées par les

¹³ UA-BIRA, 2014 ; l'avenir de l'élevage africain, réaliser le potentiel de l'élevage pour la sécurité alimentaire, la réduction de la pauvreté et la protection de l'environnement en Afrique subsaharienne, rapport d'étude, 122 pages. Cette étude a, entre autres résultats, montré que : (i) « les systèmes de production mixte culture – élevage des petits exploitants sont et resteront les principaux producteurs de produits de ruminants jusqu'en 2050, ... Toutefois, dans les trajectoires socio économiques partagées 1 et 2, les systèmes pastoraux de toutes les régions et les systèmes de production mixte des petits exploitants dans les zones les plus humides pourront multiplier par quatre à huit la production de viande et de lait par rapport à la production de l'année 2000 ... », (ii) « A elle seule, l'intensification durable de la production animale ... n'est pas suffisante pour répondre à la demande croissante de produits d'élevage ; l'expansion des terres cultivées et des pâturages est nécessaire dans tous les scénarios pour augmenter la production de produits d'élevage à l'horizon 2050 »

acteurs du commerce et de la transhumance, il est essentiel de développer **des actions de renforcement des capacités des acteurs pour une meilleure compréhension du cadre législatif et réglementaire** agro-pastoral et du commerce et le respect, la mise en pratique de ces droits. Au-delà, on encouragera la mise en place **de dispositifs d'assistance juridique aux professionnels éleveurs, agriculteurs et commerçants de bétail ;**

- e. **Renforcer activement les liens sociaux, économiques, culturels entre les communautés agricoles et pastorales, d'une part, et anticiper les effets et impacts environnementaux d'autre part, par la promotion et le financement des initiatives locales intercommunautaires dans les territoires transfrontaliers et les zones d'accueil** au bénéfice notamment des jeunes et des femmes. Il est essentiel que ces initiatives soient portées par les organisations locales (OP, associations, ONG, collectivités territoriales...) de ces territoires stratégiques.

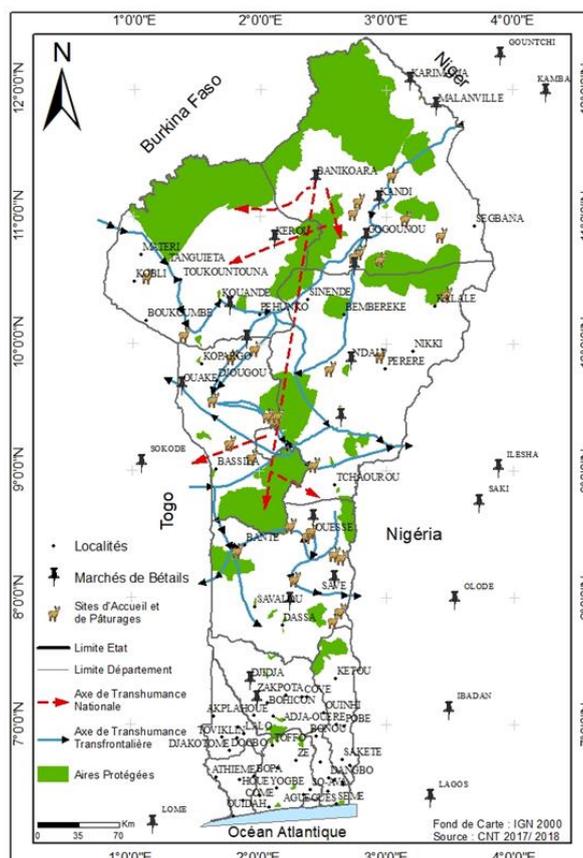
Monographies nationales sur les cadres réglementaires de gestion de la transhumance

1. Bénin

Le Bénin est un pays de l'Afrique de l'Ouest, situé dans la zone intertropicale, entre les 6°30' et 12°30' parallèles de latitude Nord. Il s'étend sur une superficie de 112 620 Km². De climat tropical, sa population est estimée à quelques 12,13 millions d'habitants en 2020¹⁴.

L'élevage constitue une composante importante des activités en milieu rural, notamment dans les régions septentrionales où est concentré l'essentiel du cheptel du pays. L'effectif des bovins présents sur le territoire national s'élevait à 2 812 000 têtes en 2018, comprenant 2 462 000 têtes pour les bovins du Bénin et 350 000 têtes pour les bovins des transhumants transfrontaliers ; soit respectivement 88% pour les systèmes agropastoraux, pastoraux et agro élevage nationaux et 12% pour le système transhumant transfrontalier. On y recense 958 333 têtes d'ovins et 1 916 667 têtes de caprins selon la Direction de l'élevage en 2018. Le pays accueille des animaux provenant principalement du Niger, du Burkina Faso, du Nigeria et parfois du Togo.

Figure 1 - Carte des circuits, zones de transhumance et marchés à bétail au Bénin



¹⁴ <https://www.worldometers.info/world-population/benin-population/>

1.1 Présentation des principaux des textes législatifs et instruments de la gestion de la transhumance au Bénin

Longtemps jugé insuffisant pour prendre en compte les défis de l'élevage et du pastoralisme, le Bénin s'est doté récemment en bonne et due forme d'une loi sur le pastoralisme (loi n°2018-20 du 23 avril 2019 portant Code pastoral en République du Bénin). Elle abroge toutes les autres dispositions antérieures contraires, notamment celles de la loi n°87-013 du 21 septembre 1987 portant réglementation de la vaine pâture, de la garde des animaux domestiques et de la transhumance. Le pastoralisme est aussi régulé au travers d'autres textes juridiques en vigueur au Bénin (cf. ci-dessous).

Textes juridiques clés sur la transhumance en vigueur au Bénin

- *Loi n°2018-20 Portant Code pastoral en République du Bénin (du 23 avril 2019)*
- *Loi n° 93-009 Portant régime des forêts en République du Bénin (02 juillet 1993)*
- *Loi n° 2013-001 Portant code foncier et domanial en République du Bénin (14 août 2013)*
- *Loi n°97-028 Portant organisation de l'administration territoriale en République du Bénin (du 15 janvier 1999)*
- *Loi n° 97-029 Portant organisation des communes en République du Bénin (15 Janvier 1999)*
- *Arrêté interministériel n°010/MISAT/ MDR/D-CAB Portant création, organisation, attributions et fonctionnement des Comités de transhumance (20 janvier 1992)*
- *Arrêté interministériel N°2016-269/MISP/MAEP/MDGL/MCVDD, portant création attribution organisation et fonctionnement des comités de transhumance*
- *Arrêté interministériel fixant les modalités de déroulement de la campagne de transhumance de 2019-2020 en République du Bénin*
- *Décret n° 2016-681 du 07 Novembre 2016 portant cadre institutionnel du développement agricole*
- *Limitation des mouvements des troupeaux transfrontaliers par décision du conseil des ministres du 13/12/17*

Arrêtés interministériels sur les Comités de transhumance

C'est depuis 1992 que les Comités de transhumance ont été institués pour accompagner la régulation de la transhumance. Longtemps restés partiellement fonctionnels, ils ont fait l'objet de dynamisation avec l'avènement de la décentralisation. Beaucoup d'efforts ont été déployés par les projets et certaines Communes pour rendre fonctionnels ces comités comme « espaces de dialogue » afin de faciliter la régulation de la transhumance et les relations entre cultivateurs et éleveurs. Suite aux réformes du secteur agricole béninois, l'Arrêté interministériel N°2016-269/MISP/MAEP/MDGL/MCVDD, portant création attribution organisation et fonctionnement des comités de transhumance (25 novembre 2016) a permis de revoir la composition, les attributions, le fonctionnement et les rôles des comités de transhumance depuis le niveau national au niveau local (villageois) locaux de transhumance : CNT, CDT, CCT, CAT et CLT. Cette disposition constitue un intéressant canal de circulation d'informations sur transhumance du niveau national vers le niveau local et vice-vers-ça. L'arrêté de la mairie de Dassa-Zoumè, portant création attribution organisation et fonctionnement des comités de transhumance a institué l'organisation d'une réunion hebdomadaire pour le suivi de cette activité pendant la campagne de transhumance. Un rapport est fait à l'autorité préfectorale à l'issue de cette réunion. Au niveau village, les chefs de villages, assistés des autres membres du conseil de village sont tenus d'informer et de sensibiliser la population sur les dispositions prises par le gouvernement pour un bon déroulement de la campagne de transhumance et de remonter les informations à leurs hiérarchies.

Loi n°2018-20 Portant Code pastoral en République du Bénin (du 23 avril 2019)

Dans cette loi, l'Etat du Bénin déclare qu'il distingue et reconnaît la transhumance nationale et la transhumance transfrontalière (article 50). Il reconnaît et distingue de même le nomadisme sur le territoire national (article 65). Il met l'accent des mesures réglementaires structurées autour des points suivants :

- Des conditions de déplacement du bétail sur le sol béninois
- De l'aménagement et de la gestion des ressources pastorales
- De la garde des animaux domestiques et de l'organisation de la transhumance
- Du fonds d'appui au pastoralisme et de la taxe pastorale
- De la prévention et de la gestion des conflits

Dans son article 43, le Code pastoral prévoit que les déplacements des troupeaux transhumants se font obligatoirement à travers les pistes de transhumance. Les collectivités territoriales décentralisées disposent d'une liste des pistes et des itinéraires de transhumance

L'Etat définira la politique d'aménagement des espaces pastoraux et contribuera à son opérationnalisation. Sur cette base, l'autorité communale devra intégrer les espaces pastoraux dans le schéma directeur d'aménagement de son territoire (article 39). Les collectivités territoriales disposent d'un délai de deux ans pour se conformer aux dispositions de la présente loi (article 103)

Dans son article 21, le Code pastoral interdit aux usagers de procéder à tout défrichement, à toute installation de culture ou à toute autre activité non pastorale sur une distance de cent mètres autour des pâturages, des couloirs de passage, des axes et pistes de transhumance, des aires de repos, des marchés à bétail et des points de rassemblement du bétail

Des services compétents nationaux évaluent la capacité de charge des zones d'accueil et répartissent, sur cette base, l'effectif du bétail transhumant transfrontalier par pays de provenance avant chaque campagne de transhumance (article 22)

Les jachères et les espaces cultivables privés sont ouverts au pâturage des troupeaux sous réserve du consentement du propriétaire

L'utilisation des ressources en eau à des fins pastorales est faite dans le respect du droit des autres utilisateurs

Le Code pastoral spécifie que la divagation des animaux domestiques est interdite sur toute l'étendue du territoire national. Ainsi, l'âge minimum requis pour la garde des animaux domestiques hors du terroir villageois est fixé à dix-huit ans révolus (article 46). Le nombre de gardiens par troupeau devra être au minimum un pour cinquante têtes de bétail et tout troupeau franchissant une frontière doit être accompagné par au moins deux gardiens. Les dates d'arrivée et de retour des troupeaux transhumants transfrontaliers sont fixées chaque année par arrêté du Ministre chargé de l'élevage en tenant compte des zones agropastorales, des saisons culturelles et des changements climatiques

Le Code pastoral stipule dans son article 52 que conformément à la décision A/DEC.5/10/98 relative à la réglementation de la transhumance entre les Etats membres de la CEDEAO ; les candidats à la transhumance transfrontalière en République du Bénin sont tenus de se conformer aux exigences ci-après :

- Se doter d'un certificat international de transhumance (CIT)
- Respecter le passage obligatoire pour les couloirs et pistes de transhumance
- Respecter l'obligation de traverser la frontière pendant la journée
- Respecter l'obligation d'avoir des bergers en nombre suffisant suivant l'effectif du

troupeau

Le Code pastoral a prévu la création d'un établissement public dénommé Agence nationale de gestion de la transhumance (ANGT) chargée de mettre en œuvre la politique de l'Etat en matière de transhumance. Il prévoit la création d'un établissement public dénommé Fonds d'appui au pastoralisme chargé du financement au pastoralisme (article 71) placés sous l'autorité du MAEP.

Quatre différentes taxes (dont une caution) sont prévues dans le Code pastoral :

- La taxe d'entrée à laquelle, les transhumants transfrontaliers sont assujettis une fois sur le territoire national. Cette taxe sera fixée par loi de finances et n'est pas connue pour le moment.
- La caution d'entrée est de 1 000 FCFA par tête de petit ruminant et de 5 000 FCFA par tête de gros bétail. Elle constitue une garantie et est remboursable par le receveur-percepteur à la sortie du territoire national sur présentation de la quittance originale et d'une attestation de bonne fin de transhumance délivrée par l'ANGT.
- Une taxe de pacage établie par animal au nom du possesseur des troupeaux transhumants transfrontaliers.
- Une taxe de développement local perçue par les services des impôts au profit des collectivités locales.
- Un décret pris en Conseil des Ministres fixe les modalités de prélèvement des taxes de pacage et de développement local y compris le mécanisme de rétrocession des ressources provenant des dites taxes au Fonds d'appui au pastoralisme

Dans son article 43, le Code pastoral prévoit que les déplacements des troupeaux transhumants se font obligatoirement à travers les pistes de transhumance. Les collectivités territoriales décentralisées disposent d'une liste des pistes et des itinéraires de transhumance

Il est prévu en début de chaque saison de transhumance, que l'ANGT et ses démembrements (déconcentrés) organisent des séances de concertation et d'échanges sur les règles de gestion de la transhumance dans les zones de transit et d'accueil des transhumants

Les litiges liés au pastoralisme sont réglés à l'amiable entre les parties. En cas d'échec de ce mode de règlement, les litiges sont portés devant le démembrement compétent de l'ANGT.

En cas de non-conciliation, les litiges liés au pastoralisme sont portés devant les juridictions de droit commun de la République du Bénin.

Le Code pastoral garantit aux éleveurs transhumants transfrontaliers, régulièrement admis sur le territoire leur protection et leurs droits fondamentaux. En conséquence, le port d'armes à feu est interdit (article 53 & 54).

Décret n° 2016-681 du 07 novembre 2016 portant cadre institutionnel du développement agricole

La protection zoo-sanitaire sur le terrain est l'une des principales missions des DDEAP. Elles sont appelées à assurer la protection phytosanitaire et zoo sanitaire, et le suivi du secteur agricole sur le terrain. Ce travail régalien des DDEAP est confié à l'un de ses services : le Service de la réglementation et du Contrôle (SRC) qui devra travailler en lien avec le service (articles 13 & 17). Le SRC/DDEAP travaille en étroite collaboration avec la Direction de l'élevage dont quelques-unes de ses missions sont d'assurer la surveillance, la protection sanitaire des animaux domestiques et de la faune sauvage, et de contrôler les denrées alimentaires d'origine animale et les facteurs de production animale (aliments de bétail, produits vétérinaires et autres intrants).

Loi n° 97-029 portant organisation des communes en République du Bénin (15 janvier 1999)

Cette loi fait obligation aux communes de planifier l'usage de leurs terres en établissant un Schéma directeur d'aménagement communal (SDAC). Ces derniers doivent planifier les différentes zones d'occupation et d'affectation du territoire de la Commune, notamment les zones d'affectation et d'élevage (cultures pluviales, zones de pâturages contrôlés, couloirs de transhumance, etc.). On dénombre environ 30 communes qui ont élaborés leurs SDAC avec les appuis techniques des projets /programmes (dont le PAGEFCOM). Aucun de ces SDAC n'a fait l'objet de mise en œuvre, alors qu'ils pourraient être un outil de sécurisation des espaces agropastoraux (couloirs de transhumance, zones de pâturages). Pour mettre fin à cette léthargie, le Code pastoral responsabilise l'Etat central afin qu'il prenne le lead dans la définition de la politique d'aménagement des espaces pastoraux et son opérationnalisation. Ainsi, il est demandé expressément aux autorités communales d'intégrer les espaces pastoraux dans le schéma directeur d'aménagement de leur territoire (article 39) dans les deux ans à venir (i.e.: jusqu'en 2021 au plus grand tard).

Loi n° 2013-01 portant Code foncier et domanial en République du Bénin, modifiée et complétée par la loi n° 2017-15

La loi n° 2013-01 portant code foncier et domanial en République du Bénin, modifiée et complétée par la loi n° 2017-15, est peu favorable à l'élevage pastoral. Elle admet le plan foncier rural (PFR) comme outil de confirmation des droits fonciers en milieu rural (article 192). Ces derniers sont réalisés dans plus de 320 villages. Le constat est qu'ils omettent que les couloirs, campements d'éleveurs, aires de pâturages et bas-fonds sont des domaines à sortir des zones à appropriation privative et usages agricoles. Ils sont attribués dans les registres fonciers comme propriétés des individus des collectivités. Elle n'est donc pas favorable à l'intégration agropastorale. Mais, le présent Code pastoral demande aux collectivités de veiller à l'intégration agropastorale dans leurs plans d'aménagement du territoire (art.67). Elle reconnaît l'utilité publique des campements pastoraux et feront l'objet de sécurisation par les collectivités territoriales en relation avec les OP d'agriculteur et d'éleveurs

Le code foncier a aussi prévu la création dans chaque commune rurale, d'une commission de gestion foncière (CoGeF) et des démembrements au niveau village dénommés Sections villageoises de gestion foncière (SVGF), qui ont un rôle consultatif et assistent le maire dans la gestion des questions foncières (article 428 nouveau). Les élus communaux et les élus locaux ou leurs représentants (dont le chef d'arrondissement et le chef de village) sont membres de droit de ces instances locales de gestion foncière. Certaines communes ont démarré le processus d'installation des CoGeF et des SVGF et de réalisation des PFR avec les appuis des PTF en collaboration avec l'Agence nationale du domaine et du foncier (ANDF). Les SVGF sont chargées « d'accompagner les populations du village dans la formalisation des transactions et mutations foncières », et, du coup, elles sont restrictives par rapport aux questions liées au pastoralisme. Ces institutions devront être intégrées dans les comités de concertations sur les questions du pastoralisme au niveau local.

Loi n° 93-009 portant régime des forêts en République du Bénin (02 juillet 1993)

Les parcs nationaux et réserves de faune sont interdits de tous les droits de parcours de même que dans les forêts classées. La possibilité d'exploitation de la vaine pâture de ces entités forestières par des animaux domestiques ou en transhumance est subordonnée à une autorisation de l'administration forestière (article 59). L'allumage des feux de brousse est également réglementé par cette loi.

Limitation des mouvements des troupeaux transfrontaliers par décision du conseil des ministres du 13/12/2017

L'examen des résultats des campagnes de la transhumance transfrontalière par le Conseil des Ministres du 13 décembre 2017 a permis aux autorités béninoises gouvernementales de prendre des mesures suivantes :

- Limiter les déplacements des troupeaux à la latitude de la Commune de Dassa-Zoumè ;
- Interdire l'arrivée des troupeaux transhumants vers la région méridionale où les dégâts humains sont plus graves au vu des expériences des années passées ;
- S'assurer que tous les couloirs de passage de troupeaux sont libérés d'éventuelles cultures ;
- Sensibiliser les populations riveraines sur les comportements à adopter ;
- Mettre en place un dispositif d'accueil, de contrôle sanitaire, d'enregistrement et d'orientation des transhumants ;
- Mieux suivre les mouvements des troupeaux transhumants.

Arrêté interministériel fixant les modalités de déroulement de la campagne de transhumance

Un arrêté interministériel fixant les modalités de déroulement de la campagne de transhumance est pris chaque année pour organiser le déroulement de la campagne de transhumance. Il fixe les dates d'entrée et de sortie des transhumants et fait le choix des portes d'entrée et les axes prioritaires, itinéraires et les sites d'accueil des troupeaux transhumants dans les départements du pays. Un manuel de procédures administratives des acteurs de la transhumance est rédigé à ce propos

1.2 Analyse textes législatifs et instruments de gestion la transhumance au Bénin

Points forts

On peut dire qu'avec la loi sur le Code pastoral au Bénin, le pays a posé un acte fort qui traduit la volonté de l'Etat béninois d'accorder une importance particulière au pastoralisme et à la transhumance transfrontalière. Il a permis d'actualiser des règles de gestion du pastoralisme au Bénin et s'est engagé dans un processus d'assainissement de la transhumance transfrontalière.

La loi sur le Code pastoral a responsabilisé les structures de base (communes, intercommunalités, les OP d'éleveurs) dans la gestion de la transhumance. Elle milite en faveur de la sauvegarde du foncier pastoral (les campements d'éleveurs, les couloirs de passages, les aires de pâtures, contrairement au Code foncier qui n'a pas pu aborder ces thèmes.

La loi envisage la création d'institutions clés pour une gestion « durable » et « équitable » du pastoralisme. On peut citer l'Agence nationale de gestion de la transhumance (AGNT) et un Fonds d'appui au pastoralisme.

Un guide de balisage des couloirs de passage du bétail est élaboré par la Direction de l'Elevage avec les appuis financiers de la DDC.

Un guide de conseils pratiques aux acteurs de la transhumance au Bénin est élaboré (Direction nationale de l'élevage, ANOPER, POTAL MEN, GERED ONG, 2013) avec l'appui financier de la GiZ ZFD.

Points faibles

Après son adoption par l'Assemblée nationale et sa promulgation par le Président de la République du Bénin, la loi sur le Code pastoral n'a bénéficié d'aucun décret d'application des mesures

juridiques en son sein

D'autre part, cette loi n'a pas développé un chapitre pour la sécurité sanitaire des animaux. Certainement, le législateur a réservé ce chapitre au Code de l'élevage en cours de réflexion. En effet, le projet de Code de l'élevage dans ses articles 206 et 207 traite des questions de la police sanitaire des animaux domestiques. Vingt-cinq (25) maladies animales sont à déclaration obligatoire au Bénin.

Article 207 : La police sanitaire des animaux domestiques est assurée par les vétérinaires inspecteurs et les para vétérinaires assermentés, sous la responsabilité des vétérinaires inspecteurs.

La loi pastorale du Bénin n'a pas su :

- Valoriser le savoir-faire technique et gestionnaire des communautés pastorales, notamment, l'expérience des « Garso » ou leaders/coach traditionnels des jeunes bouviers dans les campements. Les « Garso » pourraient être formés et servir de relais locaux dans l'éducation, l'information et la formation de jeunes bouviers ;
- Développer des contrats de fumure entre les agriculteurs et les éleveurs dans le but d'améliorer la fertilité des sols ;
- Valoriser les produits d'élevage à partir des appuis à la construction et la gestion des marchés à bétail « autogérés » dans les zones d'accueil ;
- Promouvoir des AGR axées sur la production et la vente des plantes fourragères par les populations aux transhumants ;
- Aider les jeunes et les femmes à profiter de la transhumance en créant de nouveaux emplois, notamment autour de l'embouche bovine (comme cela se fait à Fada N'gourma au Burkina Faso) ;
- Développer des emplois autour des ventes des sous-produits agro-industriels (graines de coton) ;
- Engager les éleveurs dans des initiatives d'amélioration des pâturages dégradés et dans la production fourragère.

Le Code pastoral bien que favorable au foncier pastoral n'est pas explicite sur les procédures et les modalités de gestion ou cogestion de espaces pastoraux ou réserves pastorales (campements, les couloirs de passage, les aires de pâtures, etc.) qu'il prévoit sauvegarder en lien avec les collectivités locales. En effet, certains présumés propriétaires fonciers s'opposent aux couloirs de passages matérialisés de « façon consensuelle », réclamant qu'on les dédommage : il y a un risque de conflits entre le Code Pastoral et le Code foncier autour du foncier pastoral.

Bien qu'ils soient plus en plus dynamiques sur terrain, les comités de transhumance ne figurent pas dans aucun article du Code pastoral, et, rien n'est dit sur leur sort dès l'avènement de l'ANGT.

Le Code pastoral prévoit le prélèvement de plusieurs taxes qui peuvent susciter de la confusion et des tracasseries administratives et fiscales. Les membres des comités mêmes ont des difficultés à informer et vulgariser toutes ces taxes auprès des éleveurs. Ils ne prélèvent pour le moment que la caution de 5 000 FCFA/tête de bovin et 1 000 FCFA/tête des petits ruminants ; ce qui est normalement une caution remboursable. Or la tendance actuelle sur le terrain est de faire de cette caution l'unique taxe pastorale, à l'instar du Togo.

Recommandations

- Proposer rapidement et faire signer des Décrets d'application des diverses mesures juridiques du code pastoral après des études et des concertations, notamment pour ce qui concerne l'AGNT, le Fonds d'appui au pastoralisme, le prélèvement des taxes pastorales, la sécurisation des espaces pastoraux, etc.

- Rédiger un document de politique sur la « gestion durable » de la transhumance au Bénin.
- Mener une étude sur l'identification et les modes de gestion ou cogestion des espaces pastoraux publics et/ou privés et, faire des propositions de nouvelles règles de dédommagement des propriétaires terriens et des collectivités locales qui auraient cédé leurs « propriétés foncières » au profit de ces « réserves pastorales ».
- Orienter l'élaboration des nouveaux SDAC ou l'actualisation des anciens SDAC de façon qu'ils contribuent à la sécurisation du pastoralisme. Ce processus devrait être fondé sur une approche de concertation de bas en haut avec les institutions locales (y compris les représentants des éleveurs et les propriétaires terriens, etc.).
- Préparer le décret d'application de la loi sur la mise en place de l'AGNT et ses démembrements en cherchant à valoriser les acquis des comités de transhumance à divers niveaux.
- Relire le Code Foncier afin de l'amener à être en harmonie avec le Code pastoral, notamment au sujet du foncier pastoral. Le Code foncier doit être révisé pour intégrer les opportunités qui sont dans le Code pastoral en faveur du foncier pastoral.
- Recentrer (dans un décret d'application des prélèvements des taxes pastorales) les différentes taxes et cautions en une seule et unique taxe (comme cela se fait au Togo) et établir un dispatching à tous les niveaux (national, départemental, communal, local, etc.).

1.3 Arrimage des textes législatifs du Bénin avec la réglementation de la CEDEAO sur la transhumance

Points forts

Le Code pastoral béninois affiche très clairement son alignement à la décision ADEC 5/10/98 et le Règlement C/REG.3/01/03 qui l'accompagne. En effet, il stipule dans son article 52 que conformément à la Décision A/DEC.5/10/98 relative à la réglementation de la transhumance entre les Etats membres de la CEDEAO ; les candidats à la transhumance transfrontalière en République du Bénin sont tenus de se conformer aux exigences ci-après :

- Se doter d'un certificat international de transhumance (CIT) ;
- Respecter le passage obligatoire pour les couloirs et pistes de transhumance ;
- Respecter l'obligation de traverser la frontière pendant la journée ;
- Respecter l'obligation d'avoir des bergers en nombre suffisant suivant l'effectif du troupeau.

Comme demandé par le règlement C/REG.3/01/03, chaque année, le Gouvernement du Bénin planifie l'organisation de campagnes de transhumance. Il fixe les dates d'entrée et de sortie des éleveurs, les portes d'entrée, les couloirs et les zones des pâturages qui devront être usités.

Le CNT et ses démembrements sur le terrain (CDT, CCT, CAT, CLT) sont instruits dans les arrêtés qui les fondent à gérer les sessions d'information, de communication de sensibilisation, de formation et d'éducation en faveur des éleveurs transhumants et des différents acteurs impliqués dans la transhumance au niveau des zones de départ, de transit et d'accueil des troupeaux transhumants.

Les textes ont prévu la mise en place d'un dispositif d'accueil et d'orientation des transhumants. Il s'agit d'équipes de 10 spécialistes composés de vétérinaires, agents de trésors publics, éléments de forces de l'ordre, forestiers, représentants d'éleveurs, représentants de la mairie. Il est prévu une équipe par porte d'entrée des transhumants dans le pays.

Dans son Article, le Code pastoral favorise la création et le développement d'organisations

pastorales représentatives, capables de participer à la bonne gouvernance, à la défense des droits et des intérêts des pasteurs, à une meilleure diffusion et application des textes législatifs liés à la gestion durable des ressources pastorales (Article 15).

Points faibles

Le Code pastoral, n'a pas fait cas de question sanitaire préconisée dans le règlement C/REG.21/11/10 du 26 novembre 2010 portant harmonisation du cadre structurel et des règles opérationnelles en matière de sécurité sanitaire des végétaux des animaux et des aliments dans l'espace CEDEAO. Les mesures de ce règlement sont prises en compte dans le projet de code de l'élevage qui est actuellement en passe d'examen de la Commission nationale de Législation et de Codification avant sa soumission au Conseil des Ministre et à l'Assemblée Nationale. Il aborde dans son chapitre 4 les questions importation et exportation des animaux et des produits d'origine animal et dans son titre 8 les questions relatives à la police sanitaires des maladies animales. Cependant, qu'en est-il de la libre circulation des biens et des personnes et de la fiscalisation de la transhumance ?

Recommandations

- Appuyer la Direction de l'Elevage (DE-Bénin) dans son processus de finalisation, d'adoption et de promulgation du Code de l'élevage au Bénin. Le pays pourrait par ce biais mieux conformer aux règlements de la CEDEAO sur les mécanismes de la police et de la sécurité des troupeaux transhumants et des élevages
- Veiller à une meilleure intégration des mesures communautaires sur la gestion de la transhumance dans les projets de Décrets d'application du Code pastoral au Bénin
- Appuyer la Direction et le CNT à proposer et soumettre rapidement au Gouvernement, des Décrets de d'application du Code pastoral pour signature
- Simplifier les taxes pastorales pour les éleveurs transhumants. Ramener tout simplement les différentes taxes et caution à une « taxe-unique » qui prendra en compte toutes les redevances pour éviter des tracasseries administratives et des confusions.

1.4 Appréciation de la mise en pratique des mesures de la CEDEAO par le Bénin

Résultats des campagnes de transhumance au Bénin

Le tableau ci-dessous est une synthèse des résultats obtenus par le Comité national de gestion de la transhumance dans le suivi et la conduite des campagnes de transhumance de 2016-2018 au Bénin.

Tableau 1 – Résultats des trois dernières campagnes de transhumance au Bénin

Eléments d'appréciation de la campagne	Campagne de transhumance		
	2016-2017	2017-2018	2018-2019
Evolution du nombre d'éleveurs transhumants	4934	6918	1140
Evolution des flux de bovins transhumants	370 000	320 000	5 995 (paiement taxes)
Evolution des flux de petits ruminants transhumants	ND	ND	15 705 (paiement taxes)
Paiement des taxes	Gratuit	Gratuit	Récupération
Evolutions des dégâts occasionnés	775	1153	519

cultures			
Préjudices sur Animaux	Non estimé	176	29
Evolutions des pertes en vie humaine	Non estimé	46	3
Nombre d'agents pluridisciplinaires déployés	Non estimé	Non estimé	112
Pistes et couloirs de passage aménagés (km)	600	400	1200 (en cours)
Sites d'accueil aménagés	6000	4000	-
Détention de document d'identité	-	-	80% des T
Détention CIT		2%	25%
Respect obligation bergers en nombre suffisant		3,04%	75%
Respect portes itinéraires et sites d'accueil		2,06%	32,6%
Traversée des frontières pendant la journée		2,48%	40,35%
Respect zones agropastorales autorisées		0,61%	33%

Source : DE/CNT Bénin

Points de vue du CNT sur les résultats obtenus lors des transhumances

Tableau 2 – Forces et faiblesse des campagnes de transhumance au Bénin

Points forts de la campagne	Points faibles de la campagne
<ul style="list-style-type: none"> • Promulgation du code pastoral • Fixation du calendrier pastoral 2018-2019 (15 Décembre au 31 Mai) • Poursuite des efforts de mise en place infrastructures et aménagements pastoraux • Réalisation des études diagnostiques sur pastoralisme et la transhumance • Forte participation des collectivités décentralisées et des OP • Intensification de la sensibilisation-communication-information des cibles • Formation et suivi des équipes d'accueil et d'orientation des transhumants • Forte réduction des pertes en vies humaines lors de la dernière campagne • Baisse de moitié des dégâts aux cultures lors de la dernière campagne de transhumance • Forte baisse des préjudices causées par les agriculteurs sur les animaux • Pendant la dernière campagne; il y a plus de discipline des éleveurs transhumants dans : <ul style="list-style-type: none"> ○ Le respect zones autorisées ○ La traversée des frontières pendant le jour ○ Le respect des itinéraires et des sites d'accueil ○ Du ratio : Nbre de Bouviers/Têtes d'animaux ○ La détention de pièces d'identité • Démarrage de paiement des taxes par les transhumants transfrontaliers • Atelier-bilan de la campagne de transhumance avec la participation des pays frontaliers tels que le Togo et le Niger • Faible respect d'âge minimal (18 ans): les enfants continuent de suivre les animaux 	<ul style="list-style-type: none"> • Arrivée précoce des transhumants à mi-octobre contrairement à la date du 15 décembre fixée officiellement • Faible respect des portes d'entrée officielles des troupeaux transhumants par leurs conducteurs • Persistance des démarcheurs ou intermédiaires des éleveurs transhumants

Source : DE/CNT Bénin

Appréciations par les acteurs du respect des mesures (résultats des entretiens au Bénin)

Respects des mesures de la CEDEAO	Appréciations par les acteurs du respect des mesures (résultats des entretiens au Bénin) et données de la documentation
Détention du CIT par les éleveurs transhumants	<ul style="list-style-type: none"> • D'après le CNT-Bénin, 32,6% des transhumants ont détenus le CIT lors de la dernière campagne contrairement aux précédentes. On note un début de collaboration entre transhumants et l'administration
Détention de pièces	<ul style="list-style-type: none"> • D'après le CNT-Bénin, plusieurs transhumants (80%) recensés lors de la dernière campagne avaient sur eux leurs pièces d'identité. C'est un record,

d'identité par les éleveurs transhumants	puisque dans les années antérieures, la majorité d'éleveurs transhumants opèrent sans leurs pièces d'identité
Respects des calendriers agropastoraux (de transhumance)	<ul style="list-style-type: none"> • Les calendriers agropastoraux sont fixés par arrêté interministériel chaque année. Celui de 2019-2020 daté d'Octobre 2019) fixe le calendrier entre le 15 décembre 2019 au 31 mai 2020 • Le constat fait est que les transfrontaliers arrivent plus tôt avant le 15 décembre (Octobre-Novembre). Dans le retour (même à bonne date), ils se heurtent à l'installation des champs précoces (cultures de contre saison, dans les bas-fonds, aux abords des points d'eau) par les agriculteurs ; ce qui engendre beaucoup de conflits
Respect des couloirs de transhumance	<ul style="list-style-type: none"> • D'après les responsables d'éleveurs, peu d'éleveurs transhumants suivent les couloirs matérialisation à causes des constatations des populations par endroit. En effet, les comités de suivi de ces couloirs ne sont pas fonctionnels faute de moyens matériels (moto) et financiers (achat d'essence) • D'après les statistiques du CNT-Bénin 32,6% et 33% d'éleveurs transhumants ont respecté respectivement les couloirs formels de transhumance et les zones agropastorales autorisées
Obligation faite aux éleveurs de franchissement les frontières dans la journée	<ul style="list-style-type: none"> • Le CNT a dénombré au moins 40,35% des éleveurs transhumant qui ont respecté cette mesure lors de la dernière campagne, contrairement aux campagnes antérieures au cours desquelles, aucune disposition d'accueil des transhumants n'a été prise
Respect du ratio Nbre de Bouviers/Nbre de Bovins conduits	<ul style="list-style-type: none"> • D'après les chiffres du CNT, 75% des éleveurs transhumants ont présenté un nombre suffisant de bouviers pour la conduite de leurs troupeaux lors de la campagne passée. Ce qui n'était pas dans leurs habitudes, puisque la campagne 2017-2018, seulement 3% d'éleveurs transhumants ont respecté une telle disposition • On note donc des prouesses (à ce niveau) qui méritent d'être maintenues. En effet, le respect de cette mesure permet aux éleveurs transhumants d'améliorer leurs capacités de contrôle des animaux lors de leurs déplacements
Protection des éleveurs dans le pays d'accueil	<ul style="list-style-type: none"> • Depuis la dernière campagne, le CNT-Bénin s'active à mieux accompagner la campagne de transhumance et à donner de la confiance aux éleveurs transhumants. La fonctionnalité de son dispositif d'accueil et d'orientation des transhumant (composé de spécialistes : vétérinaire, forces de sécurité, forestiers, représentants des éleveurs, représentant de la mairie, agent de trésor) a eu des effets positifs sur la gestion de la campagne de transhumance (2017-2018) comparativement à celle : <ul style="list-style-type: none"> ○ Réduction des morts d'hommes de 93,47% ○ Réduction des préjudices causés aux animaux de 83,52% ○ Réduction des dégâts aux cultures de 54,98%
Règlement pacifique des conflits	<ul style="list-style-type: none"> • Les organisations / associations d'éleveurs, fédérées par l'ANOPER avec des démembrements départementaux (UDOPER), communaux (UCOPER), et locaux (GPER). Ces structures corporatistes jeunes font de la prévention des conflits en prenant d'une part, des initiatives de négociations et de préparation de l'arrivée des transhumants dans les communes • Les règlements des conflits (liés aux dégâts aux cultures) se font soit à l'amiable entre les différentes parties, soit par les instances

	<p>administratives locales (Chefs de villages, Chefs d'arrondissement, Maires, etc.) ou soit par les instances judiciaires (gendarmeries, commissariats de police, tribunaux) pour ceux portés à leur niveau</p> <ul style="list-style-type: none"> • De plus en plus, les agriculteurs et les éleveurs privilégient les règlements à l'amiable qui sont selon plus justes et rassurants pour tous les partis au conflit
<p>Respect de l'âge minimum de 18 ans des bouviers conducteurs des troupeaux transhumants</p>	<ul style="list-style-type: none"> • D'après les responsables d'éleveurs, cette mesure n'est pas encore respectée par les éleveurs transhumants. Ces derniers se déplacent toujours avec les jeunes de moins de 18 ans qui les aident quotidiennement dans la conduite des animaux aux pâturages
<p>Mise en place d'un système d'information sur la transhumance</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Une mission d'évaluation de la transhumance a lieu chaque année. Elle met ensemble de plus en plus toutes les structures concernées par la transhumance, notamment, la direction de l'Elevage (DE), le ministère de l'intérieur, le ministère des affaires étrangères et de la coopération, le ministère des collectivités locales, le ministère de cadre de vie, le MAEP, les ONG et les OP actives dans la transhumance. • Cette mission qui se fait avec des appuis financiers de la DDC permet de : <ul style="list-style-type: none"> ○ Echanger avec les acteurs clés au niveau des portes d'entrée officielle et quelques sites d'accueil ○ Apprécier le dispositif local d'accueil et d'orientation des pasteurs et de leurs troupeaux ○ Echanger avec les acteurs communaux pour apprécier les conditions de séjour et de cohabitation des pasteurs avec les populations ; ○ <u>Faire le point de la campagne de transhumance avec les comités de transhumance et les organisations pastorales à divers niveaux ;</u> ○ Echanger avec les OSC (ONG et OP) actives dans l'élevage des ruminants et dans la gestion des campagnes de transhumance • Un chapitre est consacré à la transhumance transfrontalière dans le rapport annuel d'activité de la Direction de l'Elevage • Un manuel de procédures administratives des acteurs de la transhumance est élaboré, de même qu'un livret d'accueil et d'orientation du transhumant et un guide de balisage des couloirs de passage du bétail au Bénin
<p>Circulation des informations zoo-sanitaires et fonctionnement de l'administration sanitaire des animaux</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Les maladies animales (fièvre aphteuse, peste des petits ruminants et peste porcine africaine) sévissent à l'état enzootique et sont le fait des mouvements transfrontaliers. La péripneumonie contagieuse apparaît sporadiquement. Ces apparitions sont liées aux mouvements transfrontaliers • Ce sont les services de la Direction de l'Elevage qui assure le travail régulier de la surveillance, la protection sanitaire des animaux domestiques. Ils s'appuient sur l'Ordonnance n°72-31 du 27 septembre 1972, portant réglementation de la Police Sanitaire des animaux et de l'inspection des denrées alimentaires d'origine animale. Le décret d'application de l'article 10 de cette ordonnance (décret n°2005-637 du 13 octobre 2005 portant réglementation zoo-sanitaire des maladies animales à déclaration obligatoire en république du Bénin) et l'arrêté n°2176/MAEP/MSPCL/D-CAB/SGM/DRH/DE/SA du 7 juillet 2006 rendent

	<p>obligatoire et synchrone la vaccination des animaux contre la septicémie hémorragique et la péripneumonie contagieuse chez l'espèce bovine sur toute l'étendue du territoire national</p> <ul style="list-style-type: none"> • L'organisation des vaccinations se fait au Bénin dans un cadre de collaboration fructueuse entre les agents services vétérinaires privés (agrés) et publics et l'ANOPER • D'après la DE (2018), les taux de couverture vaccinale ont été évalués à 33,71% pour la pasteurellose bovine (1ère édition de juin-juillet), à 30,11% pour la pasteurellose bovine (2ère édition de novembre-décembre), pour la PPCB à 29,02%. Ces résultats sont faibles et largement en dessous des objectifs prévisionnels de vaccination de 60 % à atteindre d'ici 2020
<p>Efforts d'aménagement des zones pastorales</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Des efforts d'aménagement pastoraux sont menés à la faveur des projets et programme de développement (Projet de Réduction des Pressions de la Transhumance sur le complexe WAP (PRPT-WAP), Projet sur la Commercialisation du bétail en Afrique de l'Ouest (PRAPE), Projet d'appui à la filière lait et viande (PAFILAV). Les actions du projet PAFILAV (financé par la BAD) ont permis de réaliser 1000 km de pistes de transhumances et 15000 ha de pâturages dans 22 communes du Bénin (Cf. annexe 10). D'après le CNT, 1200 km de couloirs (supplémentaires) de transhumance seraient en cours de réalisations • Le projet PADAC (financé par l'AFD) vient de lancer une étude dans les collines et prévoit d'accompagner les SIX (06) communes des Collines dans ce domaine d'aménagement des couloirs de passages d'animaux et des aires de pâtures • Les acteurs rencontrés lors de cette étude ont signalé que des portions de ces aménagements sont déjà en difficultés (vers Djidja) faute de suivi et d'indemnisation des propriétaires terriens • Plus de 200 retenues d'eau et de barrages sont répartis dans le pays. Ces ressources en eau pour l'élevage souffrent de vétusté par manque d'entretiens • Pour le moment, le rôle d'aménagement de l'espace communal assigné aux mairies dans le cadre de la décentralisation n'est pas effectif. Ces dernières organisent le prélèvement de rentes diverses sur la transhumance et ne perçoivent pas encore leurs intérêts à aménager des infrastructures socio-économiques d'accueil ou de transit des transhumants transfrontaliers (aires de pâtures, aires de repos, retenues d'eau, tracer des couloirs de passage, etc.) afin de mieux valoriser les bienfaits de la transhumance et prendre en mains sa pacification
<p>Appui à la dynamisation des OP</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Au Bénin, les éleveurs de ruminants sont organisés depuis le niveau local jusqu'au niveau national en passant par les départements : GVPER-UCOPER-UDOPER-ANOPER (l'Association Nationale des Organisations de Professionnels). • L'ANOPER est affiliée au Réseau des Organisations Paysannes et de Producteurs Agricoles de l'Afrique de l'Ouest (ROPPA), à la Plateforme Panafricaine des Producteurs Agricoles (PAFFO) et à la Fédération Internationale des Producteurs Agricoles (FIPA) L'ANOPER est affiliée au réseau régional des éleveurs (Réseau Billital Marobe/RBM). • L'ANOPER est associées à toutes les actions d'organisation et de suivi de la transhumance à divers niveaux ; local, communal, national et sous-

	<p>régional. Elle est appuyée dans ses actions par plusieurs PTF, et a contribué à l'avènement du nouveau cadre national réglementaire de gestion de l'agropastoralisme et de la transhumance (Loi n°2018-20 du 23 avril 2019 portant Code pastoral en République du Bénin)</p> <ul style="list-style-type: none"> • La représentativité des démembrements de l'ANOPER est faible dans les régions du Sud-Bénin comparativement à celles du Nord et du Centre-Bénin à cause de son jeune âge, les faibles moyens dont elle dispose et la faible capacité des agents techniques qu'elle déploie dans le plaidoyer • Mais, en raison de leurs propres intérêts dans les activités d'élevage en tant qu'éleveurs, les responsables des OP d'éleveurs apparaissent vulnérables face aux administrations locales, et ne peuvent donc entreprendre certaines initiatives de plaidoyer, d'information et de sensibilisation sans rencontrer l'adversité des autorités locales et des administrations publiques
Organisation des campagnes de sensibilisation des acteurs de la transhumance	<ul style="list-style-type: none"> • Le Comité National de Transhumance (CNT) organise chaque année des campagnes de sensibilisation des acteurs de la transhumance au niveau des communes transfrontalières (Kandi, Malanville, Nikki, Parakou, Tanguiéta, Natitingou, Matéri, Bantè, Dassa-Zoumè, Pobè Kétou, Djidja, Abomey, Aplahou, Lokossa, Athiémé, Zogbodomey, Covè, Zangnanado, Ouinhi) et des zones conflictuelles pendant les semaines avant le démarrage officiel de la transhumance (mois de septembre, octobre, novembre) • Comme dit plus haut, le CNT organise l'évaluation participative de la campagne de transhumance chaque année • Sous l'égide du Ministère des affaires étrangères et de la coopération, le Bénin entreprend depuis l'an passé, des rencontres bilatérales sur la transhumance transfrontalière. On peut citer celles d'Ibadan au Nigeria, le 27 Août 2018, celles de Kopinga/Burkina Faso, et de Dapaong au Togo. Ce sont des rencontres financées par le budget national, au cours desquelles les deux pays réaffirment leurs engagements à pacifier la transhumance. Elles ont permis aux représentants de l'Etat béninois de dire les mesures réglementaires prises par le Bénin pour un meilleur contrôle de la transhumance (taxes prélevées sur les bovins et les petits ruminants, âges des conducteurs des troupeaux, l'interdiction de port d'armes, le calendrier de transhumance, etc.). • La commune de Malanville organise souvent des rencontres tripartites sur la transhumance avec ses homologues du Niger et du Nigeria. Mais les communes du Sud-Bénin ont des difficultés à rentrer en contact avec leurs homologues du Nigeria pour des échanges sur l'organisation de la transhumance transfrontalière
Mise en place d'un observatoire sur la transhumance	<ul style="list-style-type: none"> • Il n'existe pas encore un observatoire spécifique à la transhumance au Bénin. Ce travail pourrait être confié à l'ANAT qui possède déjà un observatoire d'analyse spatiale et qui est chargé d'accompagner les mairies dans l'élaboration des schémas directeurs d'aménagement communal (SDAC)
Autres mesures	<ul style="list-style-type: none"> • Port d'armes par les transhumants transnationaux (sans autorisation)

2. Burkina Faso

Le Burkina Faso est un pays soudano-sahélien d'Afrique de l'Ouest doté d'une superficie de 274 222 km². Sa population estimée en 2020 à 20,9 millions d'habitants avec un taux de croissance de 3,1% par an. Le pays est organisé en 13 régions. L'économie du Burkina Faso est fortement liée à l'agriculture et à l'élevage. Ces deux activités, longtemps séparées, convergent vers leur association. La transhumance des troupeaux burkinabè s'exerce principalement vers le Ghana, la Côte d'Ivoire, le Togo, le Bénin mais aussi en direction des pays sahéliens voisins (Niger et Mali).

2.1 Dynamiques du pastoralisme transhumant au Burkina Faso

2.1.1 L'élevage burkinabè en pleine mutation et un cheptel qui augmente

La population « éleveur », c'est-à-dire l'ensemble des producteurs qui pratiquent l'élevage à titre d'activité primaire ou secondaire étaient en majorité l'apanage des pasteurs Peul. Aujourd'hui ce n'est plus le cas, les Peuls ne détiennent plus que 44% du bétail contre plus de 70% dans les années 1970. Avec l'avènement des sécheresses des décennies 1970 et 1980, les animaux sont passés dans d'autres mains, celles des agriculteurs qui ont su investir pendant les périodes de sécheresse dans l'élevage en réinvestissant les revenus tirés de la coton culture et du maraichage dans l'élevage.

Les systèmes productifs tendent vers la sédentarisation et l'intégration agriculture élevage. Seuls les Peuls pratiquent toujours la transhumance à grande échelle en dehors du territoire. Il y a une certaine résilience de l'élevage burkinabè qui malgré les crises climatiques, continue de croître comme le montre le tableau ci-après sur les cinq dernières années.

Tableau 3 – Effectifs du cheptel des ruminants au Burkina Faso (en milliers de têtes)

Type de bétail	2011	2012	2013	2014	2015
Bovins	8,566	8,738	8,912	9091	9,273
Ovins	8,491	8,745	9,008	9,278	9,556
Caprins	12,713	13,094	13,487	13,891	14,305

Source: MRAH, 2017

La répartition géographique de ces animaux ruminants varie selon les espèces animales. L'espèce bovine est plus représentée dans les régions du Sahel et des Hauts-Bassins, avec respectivement 20,6 % et 16,6 % de l'effectif total. Les régions du Sahel (14,0 %) et du Centre-Ouest (11,1 %) détiennent les effectifs les plus importants d'ovins. Pour l'espèce caprine, les effectifs les plus importants sont enregistrés dans les régions du Sahel (16,8 %) et du Centre-Ouest (12,1 %) (MRHA, 2015).

2.1.2 Contribution économique de l'élevage

Sur le plan macroéconomique, le sous-secteur de l'élevage contribue, pour plus de 18 % (12 % pour les animaux sur pied et 6 % pour les cuirs et peaux) à la formation de la valeur ajoutée nationale. La part des produits animaux, y compris les cuirs et peaux, dans la valeur des exportations, est d'environ 26 % et constitue le troisième poste d'exportation en importance du pays après l'or et le coton (MRA, 2011).

2.1.3 Contraintes de développement liées au milieu physique et au climat

L'élevage burkinabè est confronté pour sa productivité à l'insuffisance des ressources naturelles (pâturages et eau) indispensables à leur alimentation et leur abreuvement toute l'année. La question foncière empêche les mouvements des animaux de manière aisée pour atteindre les zones de pâturages qui sont aléatoires au Sahel. Il faut aller vers les zones agro climatiques où il existe, plus de biomasse.

Eu égard aux conditions écologiques difficiles et le déclin de la sécurité dans le septentrion du pays (Sahel), le Nord et le Centre Nord, les populations bovines, ovines et caprines ont tendance à descente progressivement vers le Centre Est, les Hauts Basins, les Cascades et le Centre Sud. A partir de ces régions, beaucoup progressent vers le Ghana et d'autres pays tels, le Bénin et le Togo où, ils sont accueillis par des parents partis plusieurs années plus tôt et identifiés aujourd'hui comme des citoyens de ces pays qui les ont accueillis hier. Le PTT au Burkina Faso est dans une phase dynamique de transformation.

2.1.4 Rétrospective du pastoralisme transhumant au Burkina Faso

Les gouvernements qui se sont succédé depuis l'accession à l'indépendance en 1960 ont développé différentes politiques et stratégies de développement et de transformation du secteur de l'élevage. Plusieurs textes législatifs et réglementaires ont également été pris pour faciliter l'activité d'élevage et les autres formes de sa pratique. La tendance générale aujourd'hui est à la sédentarisation et l'intégration agriculture élevage. Les pouvoirs publics pour favoriser la sédentarisation et l'association agriculture élevage avaient créé plusieurs zones pastorales, mais les mouvements de transhumance semblent résister au temps et aux orientations des politiques nationales. Le gros du bétail appartenant aux groupe social Peul est toujours dans le système pastoral transhumant qui est conduit selon deux formes principales comme cela est indiqué dans l'encadré suivant :

Encadré : Les deux principales formes de transhumance au Burkina

La transhumance interne dite nationale continue à être pratiquée avec beaucoup de difficultés. Elle est réglementée par la loi d'orientation sur le pastoralisme, adoptée en 2002

La transhumance transnationale qui draine des animaux dans les pays voisins notamment en Côte d'Ivoire, au Ghana, au Togo et au Bénin. La transhumance transnationale en revanche tombe sous la coupe des textes promus par la CEDEAO pour réglementer les mouvements transfrontaliers du bétail. Il s'agit de la décision de 1998 du 30 Octobre 2008 organisant la transhumance (CEDEAO, 1998) et son texte d'application, le règlement de 2003 daté du 28 janvier 2003 donnant les modalités pratiques et les rôles des différentes parties prenantes régionales, nationales des pays d'accueil tout comme des pays de départ ainsi que les pasteurs et leurs différentes organisations nationales et régionales (CEDEAO, 2003).

Les transhumants transnationaux du Burkina Faso vont dans quatre principales directions : Bénin, Côte d'Ivoire, Ghana et Togo. Il n'existe pas de séries statistiques longues en matière de transhumance ; les services commencent à y travailler et les informations agrégées par le Ministère des ressources animales et halieutiques au titre de la campagne 2017-2018 indiquent qu'un total de 106.223 bovins et 4.685 ovins ont franchi les frontières munis de documents comme le CIT en direction des quatre pays évoqués plus haut, réputés être les récipiendaires des animaux burkinabè (MRAH, 2018).

Sur ce total, on note que 31.850 bovins et 1.406 ovins sont partis au Ghana, les 74.373 bovins et 3.279 ovins ont choisi la Côte d'Ivoire, le Togo, et le Bénin. Le Ghana est le pays de prédilection pour les pasteurs burkinabè si l'on s'en tient aux données fournies par le Ghana sur les transhumants en provenance du Burkina Faso. En effet, dans un rapport du Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation du Ghana (MOFA) les chiffres sont largement supérieurs à ceux

agrégés par les services de l'élevage du Burkina Faso¹⁵. Au titre des années, 2017, 2018 et le premier semestre de 2019, les données se présentent comme suit.

Tableau 4 – Nombre d'animaux transhumants du Burkina Faso vers le Ghana

Périodes	2016-2017		2017-2018		2018-2019	
	BF	GH	BF	GH	BF	GH
Bovins		93.256	31.850	91.618		42.839
Ovins			4.685			

Source : MARHA et MOFA

Comme on peut le constater aisément, le pays de prédilection au regard du nombre de têtes de bétail qui franchissent les frontières chaque année se dirigent vers le Ghana. Cette contradiction entre les données statistiques des deux pays est liée au fait que beaucoup de pasteurs transhumants ne se présentent pas dans les services vétérinaires pour se procurer le CIT avant de partir au Ghana.

Les discussions avec les responsables nationaux des éleveurs du Ghana et certains éleveurs à Kumasi permettent de donner l'origine des pasteurs qui sont actuellement soit sédentarisés soit en cours de l'être au Ghana. L'encadré suivant donne la situation du sens dans lesquels ils transhumant.

Encadré : Les itinéraires de transhumance de pasteurs burkinabés

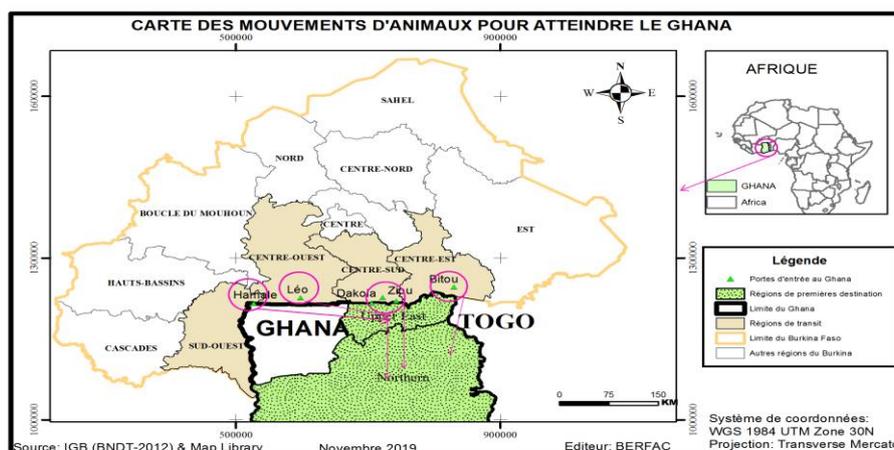
Les animaux partent du Nord en traversant la région de la Boucle du Mouhoun, ils transitent dans les régions des Hauts Bassins, des Cascades et du Sud-Ouest pour ensuite regagner le Ghana ;

Les animaux qui quittent le Centre Nord, vont dans deux principales directions, la région du Centre Ouest par la province de la Sissili alors que d'autres partent directement dans les régions du Centre Sud par la province du Nahouri ou encore par Zabré avec pour porte de sortie Ziou. Beaucoup passent par le Centre Est par les provinces du Boulgou et du Koulpelgo à partir d'où, ils mettent le cap sur le Ghana ;

Certains animaux de la Boucle du Mouhoun passent par la province de la Bougouriba dans la région du Sud-Ouest pour regagner le Ghana par la porte de Hamilé.

Ces itinéraires montrent bien que les régions du Centre Est, du Sud-Ouest et des Cascades sont les véritables exutoires pour atterrir sur le territoire de la République du Ghana comme le montre la carte ci-dessous.

Figure 2 – Carte des mouvements d'animaux du Burkina Faso vers le Ghana



¹⁵ La différence entre les données des deux pays résulte de la sous estimation du cheptel consigné dans les CIT dans les pays de départ.

A partir de ces régions burkinabè, les pasteurs rentrent par les portes définies par la Ghana qui sont situées dans huit (08) localités relevant des trois régions frontalières de la République du Ghana frontalière avec le Burkina Faso. Le tableau suivant indique, lesdites portes officielles.

Figure 3 - Régions d'accueil au Ghana des transhumants burkinabè

Régions	Districts	Localités
Northern	Gonja Central	Tuluwe Yapei
	Kassena Nankana	Paga
Upper East	Kassena Nankana	Pusiga
	Bongo	Namoo
	Lambusie	Hamile
Upper West	Sissala	Fimoa
		Kupulma

Source : MOFA, Ghana

Une fois les portes d'entrée indiquées dans le tableau, franchies, les pasteurs se dispersent dans différentes régions du Ghana sur la base des orientations données par les éclaireurs. Ces derniers sont pour la plupart arrivés avant eux. Ils sont des parents proches partis il y a quelques années, voire des décennies. Ils sont des sédentaires qui bénéficient des documents officiels de résidence au Ghana.

Il est fréquent de voir certains nouveaux pasteurs transhumants ne disposer d'aucune pièce d'identification nationale ou n'ayant pas pris le Certificat International de Transhumance, (CIT) avant de quitter le territoire burkinabè. Ils fraudent pour rentrer sur le territoire par des portes illégales, c'est à dire des points d'entrée où il n'existe aucun contrôle sanitaire ni de police de frontière. Il semble que cela se fait avec la complicité de certaines populations locales moyennant des paiements en espèces (bovins ou ovins).

En définitive, les écarts entre les chiffres des bétails transhumants communiqués par le Burkina Faso et ceux donnés par le Ghana sont liés certainement à ces cas de figure. Mais il est difficile au regard du dispositif de décentralisation du Ghana d'échapper au comptage des animaux et des nouveaux arrivants qui doivent nécessairement se faire recenser auprès de l'assemblée villageoise pour des raisons de sécurité mais aussi pour le comptage des ressources économiques nouvelles.

En outre, les enquêtes de terrain permettent de dire que les pasteurs qui rentrent pour la transhumance saisonnière ne ressortent pas avec tout le bétail. S'ils décident de repartir, ils le font avec une portion faible du bétail, le plus gros du troupeau reste avec d'autres membres de la famille.

2.1.5 Tendances actuelles ayant des influences sur le pastoralisme transhumant burkinabè

L'élevage pastoral transhumant sur de grandes étendues de pâturages n'est plus possible au Burkina Faso. La densité de population est très forte, 77,08 habitants au km², cela implique une demande forte en terre de culture et pour diverses activités de développement. Les espaces autrefois réservés aux animaux sont occupés par des nouveaux acteurs qui investissent dans l'agriculture et l'arboriculture laissant peu ou pas du tout d'espace pour les animaux.

Les éleveurs qui ont des attaches foncières dans certaines régions du Centre-Est, de l'Ouest et du Sud-Ouest deviennent des agropasteurs sédentaires encore appelé système mixte agriculture-élevage. Ce processus de sédentarisation se passe aussi bien à l'intérieur du Burkina Faso qu'à l'extérieur du pays en témoigne l'entretien réalisé auprès d'un éleveur installé au Ghana il y a plus de 20 ans. Sur ce point, cet éleveur sédentarisé au Ghana s'est confié dans des termes clairs résumés dans l'encadré suivant

De l'avis donc des acteurs rencontrés dans la région du Centre Sud, la tendance actuelle des éleveurs n'est plus une transhumance annuelle, mais de véritables migrations fuites vers le Ghana et le Togo essentiellement. Il y a donc un déplacement de l'élevage sahélien vers les pays comme le Ghana et le Togo.

Encadré : Interviews réalisé auprès d'un éleveur sédentarisé au Ghana dans la région de Tamal

« Vous savez la situation est très difficile au Burkina Faso, il n'existe plus de zones de pâturages, tout a été pris par les champs, on ne peut même pas circuler avec les animaux lorsque part à la transhumance. On tombe toujours dans une exploitation de plantation d'arbres ou de longues clôtures en briques de ciment. Pour cela, lorsqu'un pasteur rentre au Ghana avec 60 têtes, il retourne au pays après une année ou deux ans avec environ 30. Le reste du troupeau, c'est dire les 30 et le croît sur l'année passée au Ghana ou les deux années restent là et sont gardés par des membres de la famille ».

2.1.6 Conflits et violences liés au pastoralisme transhumant

Sur l'axe Burkina Faso avant même d'atteindre le Ghana, les éleveurs transhumants interrogés disent rencontrer de nombreuses difficultés. Il n'existe pratiquement pas de couloirs de passage, tous les itinéraires sont occupés par des champs, les agriculteurs n'autorisent plus qu'on pâture sur les résidus de récoltes comme autrefois. De plus, ils laissent longtemps les récoltes dans les champs dans des abris mal protégés. Il n'est pas rare de voir les animaux consommer les résidus mis en botte et qui sont toujours sur les champs, cela entraîne des rixes qui ont occasionné au cours des trois dernières années des conflits violents entre les pasteurs transhumants et les populations d'agriculteurs.

2.2 Acteurs clefs impliqués dans le pastoralisme transhumant au Burkina Faso

Le secteur de l'élevage au Burkina Faso mobilise beaucoup d'intervenants, les institutionnels étatiques, les organisations de la société civile (producteurs, commerçants, bouchers, autorités coutumières etc.) les fournisseurs d'intrants (vétérinaires privés, provendiers) et les organismes de recherche et de coopération internationale. Le tableau suivant donne des indications sur l'ensemble des principaux acteurs qui sont les parties prenantes.

Tableau 5 – Burkina Faso : liste des acteurs clés

Gouvernement	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ministère des ressources animales et halieutiques <ul style="list-style-type: none"> ○ Secrétariat Général ○ Direction général des services vétérinaires (DGSV) ○ Direction générale des aménagements pastoraux et du foncier (DGAPF) ○ DRRAH-Centre Sud ○ Postes vétérinaires de Dakola, Tiébé et Zécco ▪ Ministère de l'Agriculture et des aménagements hydrauliques, ▪ Ministère de l'Environnement, du Cadre de vie et de l'Economie Verte <ul style="list-style-type: none"> ○ Directions des forêts ○ Direction régionale de l'Environnement du Centre Sud ▪ Ministère de la sécurité <ul style="list-style-type: none"> ○ Police des frontières de Dakola et de Zécco ▪ Ministère de l'administration territoriale <ul style="list-style-type: none"> ○ Gouverneur du Centre Sud ○ Préfet de Tiébélé ○ Mairie de Tiébélé ○ Mairie de Dakola ▪ Ministère de l'Economie, des Finances et du Développement ▪ Ministère des Affaires Etrangères
Société civile	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Association pour la Promotion de l'Elevage au Sahel et en Savane (APESS) ▪ Réseau Billital Maroobé (RBM) ▪ Fédération des Eleveurs du Burkina (FEB) Bureau national des Ruggas du Burkina ▪ Réseau de Communication sur le Pastoralisme (RECOPA)
Instituts de recherche	<ul style="list-style-type: none"> ▪ INERA ▪ CORAF/WECARD
Fournisseurs de services	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Cabinets de vétérinaires privés ▪ Cabinets de soins vétérinaires ▪ Fournisseurs d'aliments de bétail
Institution internationale	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture (FAO) ▪ Union Internationale pour la Conservation de la Nature (UICN) ▪ Banque Mondiale à travers le PRAPS ▪ Coopération allemande à travers la GIZ ▪ Coopération Suisse au development ▪ SNV Pays Bas ▪ Vétérinaire sans frontières-Belgique (VSF-B)

2.3 Politiques et stratégies développées pour la transformation de l'élevage au Burkina Faso

Au lendemain de l'indépendance du Burkina Faso, le sous-secteur de l'élevage a été placé sous la tutelle du ministère de l'agriculture et du développement rural. La tendance a été de percevoir en l'élevage, un facteur de production notamment l'utilisation des animaux dans la traction attelée

ou la production de la fumure organique oubliant, les autres segments (production de lait, de viande) et la contribution au commerce extérieur qui est très important comme évoqué plus haut.

A partir de 1984, les données ont changé avec la création d'un département en charge des questions de l'élevage et de sa transformation progressive vers des systèmes plus stables et économes en terres et en espaces. Dès lors, de nouveaux regards ont été fixés sur le sous-secteur à travers la création des zones pastorales et agropastorales pour sédentariser une partie du troupeau et laisser l'autre partie continuer une transhumance contrôlée à l'intérieur du pays ou à l'étranger jusqu'à l'avènement de la décision de la CEDEAO sur la transhumance en 1998.

Note d'Orientation du Plan d'Action de la Politique de Développement de l'Élevage (NOPAPDE) adoptée en 1997

Cette note qui a été approuvée par le gouvernement, a permis de définir clairement les grands axes à explorer pour parvenir à un développement de l'élevage qui serait en adéquation avec les ressources naturelles et en cohérence avec les orientations politiques et économiques nationales⁶

Plan d'Action et Programme d'Investissement du Secteur de l'Élevage (PAPISE), [SEP] adopté en 2000 et révisé en 2004

Le PAPISE tire son essence de la NOPAPDE. Il est l'outil opérationnel de la Politique Nationale de Développement Durable de l'Élevage (PNDE). Il vise l'amélioration des contributions de l'élevage à la balance des paiements, la valeur ajoutée et à la sécurité alimentaire et nutritionnelle des populations. Il affirme, par ailleurs, la place stratégique de l'élevage comme base incontournable du développement socio-économique du Burkina Faso et prend en compte les contraintes de tous ordres auxquelles est confronté le secteur, pour proposer des axes d'intervention aboutissant à la définition de programmes et projets prioritaires. Dès lors, il constitue un cadre de référence au plan national pour les initiatives de développement et les interventions dans le domaine de l'élevage. Les objectifs retenus par le PAPISE sont :

- Améliorer la productivité des animaux,
- Renforcer la liaison entre production et marché,
- Renforcer les capacités des acteurs et,
- Gérer les crises et les vulnérabilités dans le secteur de l'élevage.

Politique nationale de développement durable de l'élevage au Burkina Faso 2010-2025

L'option stratégique retenue est la promotion des filières porteuses de croissance et stratégiques (bétail viande, lait, volaille et cuirs et peaux) afin de permettre une plus grande contribution de l'élevage à : (i) la création de richesses et l'accroissement des revenus, (ii) l'amélioration de la sécurité alimentaire, (iii) la préservation durable des ressources naturelles.

Les défis qui sont essentiels pour la production de richesses au bénéfice de l'économie nationale et du bien-être des ménages sont les suivants :

- Assurer une croissance durable de l'offre nationale de produits de l'élevage : L'accroissement de l'offre en produits d'élevage devrait atteindre des niveaux très élevés pour répondre à la demande nationale et aux opportunités d'exportation. Les interventions devront s'inscrire dans deux principales voies, à savoir : (i) l'appui à l'émergence de promoteurs tournés vers l'agro business à travers la réalisation d'investissements structurants basée sur la modernisation des outils de production et de mise en marché des produits porteurs de croissance et stratégiques comme la viande, le lait, la volaille et les cuirs et peaux et (ii) la préservation du cheptel et les ressources naturelles au sein des systèmes traditionnels sédentarisés ou semi intensif (ranching). Les actions majeures de cette préservation sont : (i) la sécurisation des besoins alimentaires

des animaux (gagne de la sédentarisation et de l'intensification) ; (ii) la maîtrise de la reproduction et la gestion du patrimoine génétique ; (iii) et la lutte contre les grandes épizooties et les parasitoses. [SEP]

- Faire en sorte que l'élevage contribue durablement à la sécurité alimentaire : Les différentes estimations relatives à la consommation de protéines animales indiquent que la contribution de l'élevage à la couverture des besoins de la population reste encore très largement en-dessous des normes nutritionnelles internationales. [SEP] Cette situation se complique davantage avec le rythme de croissance de la production qui est en-deçà de celui de la demande de produits d'origine animale, suite à une forte croissance démographique et à un taux d'urbanisation croissant. Le pays est déjà importateur net de lait et risque, si rien n'est fait, d'en être aussi pour la viande pour laquelle le gouvernement aura de plus en plus de mal à canaliser les velléités importatrices de certains commerçants qui tiennent à profiter du marché des viandes subventionnées et à bon marché, mais de qualité douteuse en provenance des pays du Nord. [SEP] Il est donc indispensable de mettre à la disposition de la population des produits animaux de qualité et à moindre coût. Ceci ne sera possible que si : (i) les pertes dues à la malnutrition des jeunes et les maladies baissent, (ii) les taux d'exploitation s'accroissent et (iii) les coûts de production sont maîtrisés. [SEP] En outre, étant donné que l'élevage contribue à la sécurité alimentaire, il est indiqué de favoriser l'intégration agriculture-élevage en appuyant l'équipement et l'adoption de paquets technologiques appropriés. [SEP]
- Accroître et améliorer la compétitivité des produits et des filières animales : L'accroissement et l'amélioration de la compétitivité des produits d'élevage concernent tant le maillon production que les autres maillons des filières animales. Ils dépendront des qualités sanitaire, hygiénique, et dans une moindre mesure, commerciale (conformité du produit aux attentes des consommateurs, absence de fraudes) et nécessairement de la maîtrise des coûts de production.
 - Au niveau du maillon production, il s'agit de bien maîtriser la conduite des exploitations dans les domaines de : l'alimentation, la protection sanitaire, la reproduction, la génétique, l'approvisionnement en intrants (zootechniques et vétérinaires), l'habitat, etc. Ceci devrait consister à : (i) renforcer les capacités des producteurs pour l'optimisation technico- économique de l'utilisation des facteurs de production, (ii) assurer l'accès et l'exploitation des informations relatives aux prix et aux marchés des intrants et des produits.
 - En aval de la production, il s'agit d'améliorer la mise en marché par : (i) le développement des infrastructures marchandes structurantes (réhabilitations et nouvelles réalisations selon les normes internationales et en liaison avec des pôles de productions), (ii) le renforcement des capacités techniques des professionnels pour une maîtrise parfaite des procédés et le respect des normes, (iii) la veille réglementaire.
- Gérer de manière durable les ressources naturelles exploitées par le sous- secteur de l'élevage : Le système d'élevage dominant du Burkina Faso dépend étroitement de l'état de l'environnement. Or, ces dernières décennies, on a assisté à une forte dégradation des ressources naturelles due, en partie, à une surexploitation du pâturage imputable à une absence de planification de l'utilisation de l'espace et aux défrichements anarchiques pour les cultures (avancée du front agricole). A terme, la dégradation des ressources naturelles risque de peser négativement sur le sous-secteur de l'élevage en particulier et sur l'environnement, en général. Il est alors indispensable de retrouver un équilibre entre le système d'élevage et les ressources naturelles dans l'optique d'un développement

durable. Ceci passe par la promotion du ranching et le développement de Zones d'Intensification des Productions Animales (ZIPA).

- Promouvoir un système plus efficient de commercialisation tant au niveau national, sous-régional qu'international: L'existence d'une bonne stratégie commerciale aussi bien interne qu'externe est le principal moteur de la réorganisation et de la valorisation du sous-secteur de l'élevage tant par l'amélioration de la productivité de l'élevage que de la qualité des produits proposés. En dehors des circuits traditionnels de commercialisation qui présentent quelques limites, l'élevage burkinabè peine à trouver de nouveaux débouchés, surtout dans la perspective d'une diversification des produits. Cette situation est due essentiellement à l'absence d'une véritable stratégie commerciale pour le sous-secteur de l'élevage. Il est indispensable que la PNDEL relève ce défi qui est une des portes d'entrée de la relance socioéconomique du sous-secteur. Elle devra s'appuyer sur le principe « du pilotage des filières par l'aval ».

2.4 Législations et politiques nationales sur le Pastoralisme transhumant au Burkina Faso

L'encadrement politique du sous-secteur de l'élevage est axé sur des textes législatifs et réglementaires ainsi que des orientations et stratégies de développement.

2.4.1 Textes nationaux sur le foncier, l'élevage et le pastoralisme au Burkina Faso

Pendant plus de vingt ans après l'indépendance de 1960, le Burkina Faso avait peu légiféré sur l'élevage et le pastoralisme. Il en est de même pour le foncier, la décentralisation, la gestion de l'eau et des forêts etc. Dans tous ces domaines, ce sont les textes pris pendant l'Afrique Occidentale Française (AOF) qui servaient à gérer les interventions publiques dans ces différents secteurs ruraux. Mais à partir de 1984 avec l'avènement de la Révolution Démocratique et Populaires (RDP), il y a eu beaucoup de changements en matière de réglementions et de définition de politiques et stratégies pour le secteur agricole, l'élevage, la gestion des terres, de l'eau, de la faune et des forêts.

En ce qui concerne la gestion des terres, des forêts, de l'eau et la décentralisation du territoire, plusieurs textes juridiques ont été pris par les autorités révolutionnaires et ensuite par les parlementaires afin d'encadrer toutes ces questions. La majorité de ces textes couvrent également le secteur de l'élevage et notamment la transhumance des animaux et la création des zones aménagées pour la sédentarisation sociale et économique d'une grande partie du troupeau laissant libre cours à certains animaux à continuer à pratiquer la transhumance.

L'encadré ci-dessous donne un panorama des différents textes qui ont été pris pour une meilleure gestion partagée des ressources naturelles entre les différents utilisateurs au Burkina Faso.

TEXTES LEGISLATIFS SUR LE FONCIER, L'EAU, LES FORETS, LA DECENTRALISATION, ETC.
<ul style="list-style-type: none">• Assemblée Nationale, (2011). Loi n°003-2011/AN portant code forestier au Burkina Faso , 53p• Conseil National de Transition, (2015). Loi n° 016-2011/CNT portant modification de la loi n° 055-2004/AN d 21 décembre 2014 portant code général des collectivités territoriales au Burkina Faso, 5p• Assemblée Nationale, (2017). Loi n° 027-2017/AN portant modification de la loi n° 055-2004/AN du 21 décembre 2004 portant code général des collectivités territoriales au

<p>Burkina Faso, 7p</p> <ul style="list-style-type: none"> • Assemblée Nationale, (2004). Loi n° 055-2004/AN portant code général des collectivités territoriales au Burkina Faso, 72p • Assemblée Nationale, (2012). Loi n° 034-2012/AN portant réorganisation agraire et foncière au Burkina Faso, 86p • Assemblée des Députés du Peuple (1997). Loi N°005/97/ADP portant code de l'environnement au Burkina Faso • Assemblée Nationale (2001). Loi N°002-2001/AN Portant loi d'orientation relative a la gestion de l'eau, Ouagadougou^[SEP] • Assemblée Nationale (2004). Loi n°055-2004/AN du 21 décembre 2004 portant Code Général des Collectivités Territoriales, Ouagadougou^[SEP] • Assemblée Nationale (2011). Loi N°003-2011/AN portant code forestier au Burkina Faso, 53p^[SEP]

Bien que ces différents textes règlementaires cités ci-avant prennent en compte l'élevage et le pastoralisme, le Gouvernement a soumis la Loi d'Orientation sur la Pastoralisme (LORP) aux parlementaires qui l'ont voté afin de mieux prendre en charge les spécificités de l'élevage pastoral et la transhumance nationale et transfrontalière.

Dans le cadre de sa mise en œuvre, de la LORP, plusieurs textes règlementaires ont également été pris. Le tableau ci-dessous donne un panorama de l'ensemble des textes qui ont été pris et ayant un intérêt direct pour le secteur de l'élevage et la transhumance nationale et transfrontalière.

TEXTES LEGISLATIFS SUR LE PASTORALISME
<ul style="list-style-type: none"> • Assemblée Nationale, (2002). Loi n° 034-2002/AN du 14 novembre 2002 portant^[SEP] Loi d'orientation relative au pastoralisme au Burkina Faso, 19p
TEXTES REGLEMENTAIRES SUR LE PASTORALISME
<ul style="list-style-type: none"> • Raabo conjoint N° AN-VI/FP/AGRI-EL/MET/ME/MAT/MF du 05 septembre 1989, portant détermination de pistes à bétail. • Arrêté conjoint n° 000/30/MRA/MEE/AGRI/MEF/MATS/MEM/MHH du 21 juillet 2000, portant réglementation du pâturage et de la transhumance du bétail au Burkina Faso. • Arrêté conjoint N° 2000-1/MRA/AGRI/MEE/MEF/MATS/MEM/MIHU, portant règlement des différends entre agriculteurs et éleveurs. • Décret n° 2002-572/PRES du 13 décembre 2002, promulguant la loi n° 034-2002/AN du 14 novembre 2002 portant loi d'orientation relative au pastoralisme au Burkina Faso. • Décret n° 2007-407/PRES/PM/MRA du 3 juillet 2007 portant création, attributions, composition et fonctionnement du Comité national de la transhumance. • Décret n° 2007-408/PRES/PM/MRA/MAHRH/MATD du 3 juillet 2007 portant conditions d'exploitation des ressources en eau à des fins pastorales. • Décret n° 2007-410/PRES/PM/MRA/ MFB du 3 juillet 2007 portant conditions générales d'attribution, d'occupation et d'exploitation des zones pastorales aménagées. • Décret n° 2007 415PRES/PM/MRA/MAHRH/MATD/ SECU/MFB/ MEDEV/MCE/ MID/MECV du 10 juillet 2007 portant conditions d'exercice des droits d'usage pastoraux. • Décret n° 2007-416/PRES/PM/MRA/MAHRH/MATD/ MEDEV/MECV du 10 juillet 2007 portant modalités d'identification et de sécurisation des espaces pastoraux d'aménagement spécial et des espaces de terroir réservés à la pâture du bétail.

- Arrêté N°2009-20/MRA/SG/DGEAP portant normes techniques relatives aux pistes à bétail.
- Arrêté N°2009-20/MRA/SG/DGEAP portant normes techniques relatives aux pistes à bétail.

Dans le cadre d'un système de production qui est mobile, les textes réglementaires nationaux à eux seuls ne suffisent pas, il faut d'abord à l'intérieur même du territoire national des éleveurs et pasteurs faire en sorte que la distribution des terres soit équitable et que les différents utilisateurs accèdent aux ressources naturelles sans discrimination avant d'envisager de suppléer aux difficultés en signant des accords avec des pays voisins afin de faciliter l'accueil apaisé des transhumants par des pays tiers. Dans cet esprit, le Burkina Faso a passé des accords avec certains pays voisins immédiats.

2.4.2 Accords bilatéraux entre le Burkina Faso et ses voisins

Le Burkina Faso est à la fois un pays de départ parce que les animaux quittent le territoire national pour rentrer dans les territoires des pays côtiers. Mais le Burkina Faso en raison de son caractère carrefour sur le couloir Ouest, est aussi récipiendaire ; plusieurs troupeaux qui partent du Niger et Mali transitent par le Burkina Faso avant de poursuivre leur mouvement de transhumance vers la Côte d'Ivoire, le Bénin et le Togo. Ainsi donc très tôt avant même que la transhumance ne devienne très importante et provoquer de nombreux heurts entre les populations, le Burkina Faso et le Mali avaient déjà passé des accords en ce domaine. L'encadré suivant résume la situation entre le Burkina Faso et ses voisins.

Accords bilatéraux entre le Burkina Faso et ses voisins sahéliens (Mali, Niger) et côtiers (Côte d'Ivoire)

Burkina Faso – République du Mali

- Protocole d'accord en matière de saisie de bétail (05 décembre 1989)
- Accord portant création d'un cadre de concertation sur la transhumance transfrontalière du (24 mai 2006)
- Accord entre le Faso et le du Mali sur la transhumance (18 juillet 1988).

Burkina Faso – République du Niger

- Protocole d'accord portant création d'un cadre de concertation entre le Burkina Faso et la République du Niger sur la transhumance transfrontalière (Tillabéri, 26 janvier 2003)

République Burkina Faso – République de Côte d'Ivoire

- Protocole d'accord portant création d'un cadre de concertation entre le Burkina Faso et la République de Côte d'Ivoire, 30 juillet 2013

Compte tenu du non-respect des itinéraires de transhumance déterminés en provenance du Burkina Faso vers le Togo et la Ghana par certains éleveurs ; le Ghana et le Togo ont signé récemment un accord bilatéral visant à mieux contrôler les mouvements, leur origine mais aussi faire face à une situation de transhumants qui sont souvent munis d'armes de guerre.

En traçant leur trajectoire avec les services techniques nationaux du Ghana, il est ressorti que certains transhumants venus du Burkina Faso, rentrent au Togo à partir de la porte de Cinkansé. A partir de là, ils longent les frontières togolaise et ghanéenne jusque dans la région de Centre du

Togo pour ensuite pénétrer sur le territoire de la République du Ghana dans l'ancien territoire de Volta région qui a été éclaté en deux dans le nouveau découpage territorial donnant lieu à Oti région et Volta. Le plus significatif est que des pasteurs transhumants nigériens, traversent le Bénin, le Togo pour aboutir en République du Ghana dans ces deux mêmes régions à l'instar de ceux venus du Burkina Faso, du Niger et du Mali.

Ces nouveaux chemins qu'empruntent les transhumants provoquent des difficultés pour les services de sécurité. C'est la raison évidente de la signature du Mémorandum d'entente sur la transhumance par deux pays qui ne sont pas des « générateurs » de transhumants, mais des pays qui les accueillent.

En revanche, le Ghana qui est un pays de prédilection pour les transhumants burkinabè n'a pas encore signé d'accord spécifique avec le Burkina Faso. En raison de l'importance de la transhumance pour le Burkina Faso, les autorités burkinabè ont soumis une proposition qui est actuellement en discussion entre les autorités et les services techniques des deux pays. S'il est signé, il devrait permettre une meilleure gestion du PTT entre les deux Etats et réduire les heurts et les suspicion d'introduction au Ghana de maladies telles que la Péripleurite contagieuse des bovidés (PPCB), le Charbon symptomatique et la Peste des petits ruminants (PPR) par les transhumants venus du Burkina Faso entre autres.

On peut retenir qu'avec certains pays comme le Togo, il n'existe pas d'accord écrit pour moment. Mais les concertations annuelles sont régulières et les autorités togolaises à l'approche de la saison de transhumance, diligentent des missions dans les pays frontaliers comme le Burkina Faso et le Niger pour donner des indications sur les modalités d'entrée, de sortie tenant compte du calendrier agricole.

Il y a aussi le canal des concertations régionales entre la région du Centre-Est (Tenkodogo) et la région des Savanes (Dapaong). Au cours de ces rencontres régionales, les questions dont la transhumance sont discutées et les problèmes aplanis.

Outre, l'encadrement juridique de la transhumance transfrontalière, il y a des orientations stratégiques et des politiques pour le développement de l'élevage, c'est l'objet de la partie suivante.

2.5 Mise en œuvre de la réglementation de la CEDEAO par le Burkina Faso et ses pays voisins

Le Burkina Faso au regard de sa position géographique est à la fois un pays de transit de transhumants du Mali et du Niger et de départ de transhumants vers les pays côtiers. Il a signé assez tôt des accords avec les pays sahéliens voisins en vue de minimiser les heurts entre les populations.

Ces accords ont pour but principal de faciliter un PTT apaisé entre les pays signataires. Ils ont permis d'améliorer la coopération régionale en la matière. Cependant la méconnaissance de ces textes par les principaux acteurs concernés dû en partie à leur faible implication dans le processus d'élaboration et l'absence ou l'ineffectivité des mécanismes de financement des comités ou cadres de concertations mis en place pour le suivi et l'évaluation de ces accords limitent leurs impacts sur le terrain. De manière tacite, la transhumance est gérée avec les autorités togolaises sans qu'il n'y ait d'accord de signé. Il serait intéressant que le Burkina Faso et le Togo ainsi que le Ghana puissent aboutir le plus vite à des accords pour mieux gérer la transhumance.

2.6 Conclusions sur l'effet des politiques régionales et nationales sur les conflits liés à la transhumance pastorale au Burkina Faso

La Transhumance Transfrontalière comporte des aspects fonciers importants car la terre est le support naturel de toutes les ressources naturelles qui sont recherchées aussi bien par les éleveurs transhumants que par les agriculteurs, les pêcheurs et les nombreux exploitants des produits ligneux comestibles. Les politiques régionales et les référents règlementaires avaient prévus des aménagements et des itinéraires que les pasteurs devraient emprunter pour éviter les conflits d'intérêt. Ces aménagements n'ont soit pas été réalisés soit lorsqu'ils sont réalisés, ils sont occupés par d'autres utilisateurs comme les agriculteurs ou les miniers. Cela a pour effet, la difficile circulation des animaux et partant, la génération de conflits au moment des mouvements de transhumance. Cela vaut aussi bien dans les pays de départ que dans les pays d'accueil.

On peut dire que la décision 98 et son règlement 2003 et les différentes politiques qui ont été mises en œuvre ont connu beaucoup de limites dans leur application et mise en œuvre. La preuve, les éleveurs transhumants du Burkina Faso interrogés au Ghana et le leader national des Ruggas se plaignent de l'occupation des pistes et couloirs de transhumance dans les zones d'accueil (Bénin, Côte d'Ivoire, Ghana, Togo). Cette surcharge des routes des animaux par les champs n'est pas étrangère aux conflits qui peuvent éclater suite à des dégâts sur les cultures. Des efforts restent à accomplir afin que les politiques régionales et nationales puissent avoir des impacts sur la réduction des conflits liés à la transhumance transfrontalière

3. Côte d'Ivoire

Pays côtier de l'Afrique de l'Ouest, la République de Côte d'Ivoire est situé dans l'hémisphère nord entre le tropique du Cancer et l'Equateur. Le pays s'étend sur 322 462 km² pour une population de 26,4 millions d'habitants en 2020. Il est limité au sud-ouest par le Liberia, à l'ouest-nord-ouest par la Guinée au nord-nord-ouest par le Mali, au nord-est par le Burkina Faso et à l'est par le Ghana ; au sud, il s'ouvre sur le Golfe de Guinée.

Le cheptel des ruminants est constitué de 1 579 000 bovins, de 1 796 000 ovins et de 1 387 000 caprins en 2012¹⁶. La contribution du sous-secteur à la formation du PIB est estimée à 2 %. La Côte d'Ivoire accueille des animaux provenant principalement du Burkina Faso et du Mali, tant pour la transhumance, qu'à des fins de commercialisation.

Figure 4 - Carte des mouvements de la Transhumance en Côte d'Ivoire



Source : T. AMALAMAN (Concertation régionale sur la transhumance à Bouna) Août 2017

¹⁶ FAO, 2016, revue des filières bétail/viande & lait et des politiques qui les influencent en CÔTE D'IVOIRE, rapport d'étude, 82 pages

3.1 Présentation des principaux textes législatifs et instruments de gestion de la transhumance en Côte d'Ivoire

Le droit pastoral ivoirien est régi par plusieurs textes juridiques :

Textes juridiques clés en vigueur sur la transhumance en Côte d'Ivoire (Lois, Décrets, Arrêtés)

- Loi n° 2015-537 du 20 juillet 2015 d'Orientation Agricole de Côte d'Ivoire (LOACI)
- Loi N°2016-413 du 15 Juin 2016 relative à la transhumance et aux déplacements du bétail
- Décret n° 96-431 du 3 juin 1996 portant réglementation du pâturage et des déplacements du bétail
- Décret n° 96-433 du 3 juillet 1996 relatif au règlement des différends entre les agriculteurs et les éleveurs
- Décret n° 96-434 du 3 juin 1996 fixant les principes d'indemnisation des préjudices causés à des animaux d'élevage
- Du décret n° 95-817 du 29 septembre 1995 fixant les règles d'indemnisation pour destructions de cultures
- Du décret n° 96-432 du 3 juillet 1996 portant recensement des éleveurs, bouviers, bergers et cheptels et organisations des associations pastorales
- Du décret n° 98-70 du 13 février 1998 fixant les règles générales d'installation des exploitations d'élevage
- Arrêté interministériel n°453/MINADER/MIS/MIRAH/MEF/MCLU/MMG/MEER/MPEER/SEPMBPE du 01/08/2018 portant fixation du barème d'indemnisation pour destruction ou projet de destruction des cultures et autres investissements en milieu rural et d'abattage d'animaux d'élevage
- La loi n° 96-766 du 3 octobre 1996, portant Code de l'environnement
- Loi n° 63-323 du 25 juillet 1963 relative à la police sanitaire des animaux en République de Côte d'Ivoire
- Loi n°98-750 du 23 décembre 1998 relative au domaine foncier rural Modifiée par la loi n°2004-412 du 14 août 2004
- Loi n° 2014- 427 du 14 juillet 2014 portant le nouveau code forestier ivoirien

Loi n° 2015-537 du 20 juillet 2015 d'Orientation Agricole de Côte d'Ivoire (LOACI)

Cette loi est la base du cadre législatif agricole en Côte d'Ivoire. Elle couvre plusieurs sous-secteurs d'activités dont celui des ressources animales. Elle comporte plusieurs dispositions relatives au secteur des ressources animales et halieutiques (articles 86 à 88 et articles 136 à 144). Son article 87 préconise la cohésion sociale entre agriculteurs, éleveurs et exploitants forestiers, et la gestion rationnelle, équitable et durable des ressources agro-sylvo-pastorales. Elle renforce le cadre institutionnel et réglementaire de la transhumance en Côte d'Ivoire »

Loi N°2016-413 du 15 Juin 2016 relative à la transhumance et aux déplacements du bétail

C'est une loi spécifique à la transhumance, qui participe à l'atteinte des objectifs de la LOACI. Elle vise une cohabitation paisible entre agriculteurs et éleveurs à travers une meilleure maîtrise de la mobilité des animaux et une intégration des activités agricoles et pastorales. Elle s'articule autour des points clés suivants :

- La définition des modalités d'aménagement et de gestion des ressources agropastorales pastorales ;
- Les obligations de l'Etat, des collectivités territoriales, des éleveurs, des agriculteurs, des

pasteurs, des bouviers et de toute personne intervenant dans les activités pastorales, dans le cadre de la mobilité des animaux ;

- La prévention des conflits entre les agriculteurs et éleveurs ;
- La définition des modalités de gestion de ces conflits ;
- La lutte contre la divagation des animaux sous toutes ses formes sur le territoire national ;
- La création, des conditions de l'émergence d'un élevage stabilisé et moderne.

Pour faciliter l'accès du bétail transhumant aux ressources agropastorales, cette loi instruit l'Etat à la création et l'aménagement des aires de pâturages exclusives dénommées "Zone d'accueil des transhumants" dans le respect de l'équilibre environnemental (articles 6 & 11). Elle autorise également les collectivités territoriales, les organisations professionnelles et les personnes physiques ou morales à créer des sites de pâturages (i.e. : des espaces privés) pouvant accueillir. Chaque région agropastorale est appelée à établir un calendrier qui précise les dates du début et de fins des cycles culturels annuels, y compris la période de stockage des récoltes dans les champs et la période pastorale (article 14).

L'accueil et déplacements du bétail transhumant transnational ou transfrontalier sont réglementés par les articles 8 et 10 qui prévoient respectivement que le franchissement des frontières nationales par les troupeaux transhumants se fasse de jour aux postes de contrôle prévus à cet effet et les pièces administratives à détenir par les éleveurs transhumants avant d'être autorisés à entrer sur le territoire national :

- Etre détenteur de documents d'identité régulièrement délivrés par les services compétents du pays d'origine ;
- Justifier de l'identité et du domicile des propriétaires d'animaux ;
- Etre en possession de documents sanitaires régulièrement délivrés par les services vétérinaires compétents de son pays d'origine attestant d'un statut sanitaire des animaux conforme à la réglementation en vigueur en Côte d'Ivoire ;
- Etre en possession du Certificat international de transhumant (CIT) dûment signé par l'autorité compétente du pays d'origine.

La loi sur la transhumance interdit un certain nombre de pratiques néfastes à la paix. Il s'agit de:

- Le convoi à pieds des animaux de commerce et de boucherie ;
- La divagation des animaux ;
- Le déplacement nocturne de bétail ;
- Le déplacement des animaux en dehors des pistes de transhumance ;
- Le déplacement à pieds du bétail en dehors des pistes de transhumance tracées à cet effet ;
- Occupation d'une piste de transhumance ou une aire de pâturage;
- L'exploitation des ressources pastorales contrairement à la réglementation en vigueur ;
- La pollution des ressources en eau.

Pour la prévention et gestion des conflits entre agriculteurs et éleveurs, la loi sur la transhumance responsabilise, l'administration publique, les collectivités territoriales et autres acteurs concernés par les activités agropastorales, dans la prévention et la gestion des conflits (article 17). Ainsi, tout dégât causé aux cultures, récoltes ou tout autre bien par le bétail donne lieu à une indemnisation au de l'agriculteur ou du propriétaire (article 19). Et, tout abattage par autrui d'animaux d'élevage pour dégâts aux cultures, récoltes ou tout autre bien en guise de représailles, donne lieu à une indemnisation du propriétaire des animaux (article 20).

Par manque de décrets d'application de la loi sur la transhumance, les anciens décrets qui concernent la gestion de la transhumance en Côte d'Ivoire sont toujours en vigueur. Il s'agit notamment de :

<u>Décret N° 96-431 du 3 juin 1996</u> règlemente les déplacements du bétail sur toute l'étendue du territoire national, instaure un calendrier agropastoral qui précise les dates de début et fin de cycles culturels annuels, règlemente la transhumance externe et enfin instaure la fourrière et des sanctions pour tous les animaux domestiques errants
<u>Décret N° 96-432 du 3 juin 1996</u> fait obligation aux éleveurs, aux bouviers et aux bergers de se faire recenser dans leur sous-préfecture de rattachement ; demande la création d'associations pastorales départementales et sous-préfectorales dans les conditions prévues par la réglementation en vigueur
<u>Décret N° 96-433 du 3 juin 1996</u> relatif au règlement des différends entre les agriculteurs et les éleveurs prévoit l'installation de commissions villageoises de règlement à l'amiable, crée une commission sous-préfectorale dans chaque Sous-préfecture et une commission préfectorale de recours et d'arbitrage dans chaque préfecture
<u>Décret N° 96-434 du 3 juin 1996</u> fixe les principes d'indemnisation des préjudices causés à des animaux d'élevage. L'arrêté interministériel n° 28 MINAGRA/MEF du 12 mars 1996 est relatif à la fixation des barèmes d'indemnisation des cultures détruites
<u>Arrêté n°21/MINAGRA/MININT du 22 janvier 1997</u> porte création de la Commission Nationale de Suivi de la Cohabitation Agriculteurs-Eleveurs

Arrêté interministériel n°453/MINADER/MIS/MIRAH/MEF/MCLU/MMG/MEER/ MPEER/SEPMBPE du 01/08/2018 portant fixation du barème d'indemnisation pour destruction ou projet de destruction des cultures et autres investissements en milieu rural et d'abattage d'animaux d'élevage

C'est sur la base de cet arrêté que le Ministre chargé de l'agriculture prévoit que les déplacements des agents chargés des constats pour destruction de cultures ou de récoltes coûtent 60 000 francs CFA pour une superficie d'un (1) à dix (10) hectares.

La loi n° 96-766 du 3 octobre 1996, portant Code de l'environnement

Cette loi renforce, tout d'abord, le statut foncier des parcs et réserves, et dans son article 11, elle interdit sur toute l'étendue des parcs nationaux, toute forme d'exploitation forestière, faunique, agricole ou minière et tout pâturage. La transhumance y est donc systématiquement interdite.

Loi n° 63-323 du 25 juillet 1963 relative à la police sanitaire des animaux en République de Côte d'Ivoire

Cette loi porte régime de base en matière de police sanitaire des animaux qui est assurée par les agents du service de l'élevage, dûment assermentés. Les mesures de police sanitaire comprennent : la déclaration de la maladie, l'isolement et le cantonnement, l'arrêté déclaratif d'infection, l'inspection.

Son décret n° 63-328 portant règlement de la police sanitaire des animaux en République de Côte d'Ivoire, modifié par le décret n° 67-413 du 21 septembre 1967 a établi des mesures (arrêtés préfectoraux) à prendre pour déclarer infectées les zones où sévissent certaines maladies dont la fièvre aphteuse, la péripneumonie contagieuse, bovine, le charbon bactérien, trypanosomiase, etc. (Cf. Titre 2). Un laissez-passer sanitaire est exigé à chaque poste vétérinaire des itinéraires suivis lors du déplacement des animaux (article 95).

Loi n°98-750 du 23 décembre 1998 relative au domaine foncier rural

C'est l'instrument juridique de la politique foncière rurale de la Côte d'Ivoire. Il tient faiblement compte du pastoralisme. C'est le décret 98-70 du 13 février 1998 qui milite plutôt en faveur des élevages sédentaires, en fixant les règles générales d'installation des exploitants d'élevage dans le domaine foncier rural : « *sur toute l'étendue du domaine foncier rural, les exploitations d'élevage*

sont créées sur simple déclaration faites aux services en charge des ressources animales qui en tiennent registre » (article 4).

Loi n° 2014- 427 du 14 juillet 2014 portant le nouveau code forestier ivoirien

Cette loi n'intègre quasiment pas les élevages transhumants. Toutefois, elle spécifie que les droits d'usage des forêts classées sont limités entre autres au parcours d'animaux domestiques à condition qu'ils ne présentent aucun danger pour les peuplements forestiers, à la génération et aux plantations forestières (article 46, alinéa 6) et, que les feux de brousse susceptibles de se propager dans le domaine forestier sont interdits (article 64). Les feux précoces sont autorisés par arrêté préfectoral, sur proposition de l'administration forestière locale (article 65) dans le but entre autres de régénérer les pâturages.

3.2 Analyse des textes législatifs et instruments de gestion de la transhumance en Côte d'Ivoire

Points forts

La loi n°2016-413 du 15 juin 2016 relative à la transhumance et aux déplacements du bétail est structurée autour des principales dimensions de la mobilité du bétail. Mais, ses décrets d'application tardent à se mettre en place pour sa mise en œuvre. Néanmoins, depuis ces derniers temps, des décrets d'application de cette loi sont en cours d'adoption. La première série de projets de textes réglementaires élaborés et transmis au Secrétariat Général du Gouvernement pour examen et insertion dans le circuit d'adoption concerne :

- Le projet de décret portant création, attributions, composition et fonctionnement du Comité national et des comités régionaux de la transhumance ;
- Le projet de décret relatif au pâturage et aux déplacements du bétail ;
- Le projet de décret relatif aux modalités de création, d'aménagement et d'exploitation des « zones d'accueil des transhumants » et des sites de pâturage privés.

Trois nouveaux projets de décrets¹⁷ sont en cours de rédaction, notamment le :

- Projet de décret fixant les modalités de règlement à l'amiable des conflits entre agriculteurs et éleveurs ;
- Projet de décret réglementant la mise en fourrière des animaux domestiques ;
- Projet de décret portant réglementation des tandems agropastoraux.

La loi sur la police sanitaire des animaux, quoique vieille (1963 et 1967) comporte des mesures clés pour la sécurité du bétail national et transfrontalier en déplacement sur le territoire ivoirien.

Points faibles

La loi n°2016-413 du 15 juin 2016 relative à la transhumance et aux déplacements du bétail est adoptée, mais ses Décrets d'application tardent à se mettre en place.

Les lois sur le foncier et le Code forestier n'intègrent presque pas la transhumance transfrontalière.

L'indemnisation des cadres de l'administration des services agricoles en charge des constats sur les dégâts causés par les troupeaux transhumants paraît élevée et se paie au détriment des éleveurs transhumants.

La loi n° 96-766 du 3 octobre 1996, portant Code de l'environnement précise l'accès aux pâturages dans les parcs nationaux. On trouve, au niveau de ces derniers des pâturages de qualité et des

¹⁷ GAGO Chelom Niho (Septembre 2019)

réserves d'eau pendant la saison sèche. Ils sont très convoités par les éleveurs transhumants et sédentaires pendant la saison sèche. Les pâturages aux abords immédiats du Parc national de la Comoé (PNC) sont (chaque année) exploités par des troupeaux de bœufs.

La Côte d'Ivoire n'a pas un document de stratégie nationale de gestion de la transhumance transfrontalière.

La loi sur le foncier rural ne prend pas en compte l'élevage pastoral transhumant.

Recommandations

- Accélérer la signature des décrets d'application de la loi relative à la transhumance et rédiger de nouveaux projets de décrets, en tenant compte du contexte actuel et futur du développement de l'agriculture et de l'élevage.
- Réviser l'arrêté interministériel n°453/MINADER/MIS/MIRAH/MEF/MCLU/MMG/MEER/MPEER/SEPMBPE du 01/08/2018 (portant fixation du barème d'indemnisation pour destruction ou projet de destruction des cultures et autres investissements en milieu rural et d'abattage d'animaux d'élevage) par le biais d'un nouveau projet décret fixant de nouvelles indemnités (des cadres de l'administration) supportables par les contrevenants (notamment les éleveurs).
- Doter le pays d'un document de stratégie nationale de gestion de la transhumance transnationale pour éviter la dispersion des actions à mettre en œuvre.
- Réviser le Code forestier et la loi sur le foncier rural en tenant compte du pastoralisme et de la transhumance transfrontalière.
- Réviser la loi sur l'environnement en faisant des ouvertures pour favoriser l'exploitation durable des parcs nationaux au profit de l'élevage. On pourrait y favoriser la coupe d'herbes pour en faire de l'ensilage au profit des troupeaux de bœufs riverains, sous le contrôle vigilant de la DZNE/OIPR.

3.3 Arrimage des textes législatifs de la Côte d'Ivoire avec la réglementation de la CEDEAO sur la transhumance

Points forts

L'élaboration de la loi n°2016-413 du 15 juin 2016 relative à la transhumance et aux déplacements du bétail en Côte d'Ivoire, s'est inspirée des éléments clés de la décision ADEC.

La loi ivoirienne sur la police sanitaire des animaux domestique est en phase avec les mesures de sécurité sanitaire des animaux suggérées par le règlement C/REG.21/11/10 du 26 novembre 2010 de la CEDEAO.

Points faibles

La législation ivoirienne sur la transhumance n'affiche pas des stratégies par rapport à la dynamisation des OP d'éleveurs, la circulation des informations sur la transhumance, à la formalité des campagnes de transhumance, l'initiation des concertations inter-pays, même si dans les pratiques, certaines de ces actions commencent par se mettre en place peu à peu.

La stratégie de protection des éleveurs transhumants, régulièrement admis pour pratiquer la transhumance dans le pays, n'est pas clairement définie dans les textes de lois de gestion de la

transhumance. Ces derniers ne garantissent pas les droits fondamentaux des éleveurs transhumants, même si cela se fait en cas de conflits

Recommandations

- Intégrer dans la législation ivoirienne sur la transhumance et toutes autres mesures recommandées par la CEDEAO qui n'y figurent pas encore :
 - La dynamisation des OP d'éleveurs ;
 - Le système de collecte et de circulation des informations sur la transhumance ;
 - La mise en place d'équipes d'orientation et de suivi de la transhumance pour garantir la sécurité des éleveurs transhumants ;
 - La formalisation des campagnes de transhumance (IEC, sensibilisations, etc.) ;
 - La formalisation de la promotion du dialogue et de la concertation avec les pays voisins sur les problèmes de la transhumance.
- Donner force de loi sur la matérialisation des espaces agropastoraux (pistes ou couloirs de transhumance, retenues d'eau, espaces de pâturages, aires de repos, etc.) afin d'éviter leurs colonisations permanentes par les agriculteurs.

3.4 Appréciation de la mise en pratique des mesures de la CEDEAO par la Côte d'Ivoire

Résultats des campagnes de transhumance en Côte d'Ivoire

Les campagnes de transhumance en Côte d'Ivoire ne sont pas très bien documentées. De même, les différents rapports de synthèse des activités des services extérieurs de MIRAH (RASE) ne tiennent pas compte des données des campagnes de transhumance. L'appréciation de la mise en pratique des mesures de la CEDEAO en Côte d'Ivoire s'est surtout focalisée sur les entretiens avec les acteurs de la société civile et du MIRAH concernés par la transhumance.

Appréciations par les acteurs du respect des mesures (résultats des entretiens en Côte d'Ivoire)

Respects des mesures de la CEDEAO	Appréciations par les acteurs du respect des mesures (résultats des entretiens en Côte d'Ivoire) et données de la documentation
Détention du CIT par les éleveurs transhumants	<ul style="list-style-type: none"> • La prise avec soit du CIT n'est pas encore dans les habitudes des transhumants (peu d'entre eux possèdent ce document important)
Détention de pièces d'identité par les éleveurs transhumants	<ul style="list-style-type: none"> • La plupart de ces éleveurs ne possèdent pas non plus des pièces d'identité
Respects des calendriers agropastoraux	<ul style="list-style-type: none"> • Les calendriers agropastoraux ne sont pas encore dans habitudes plusieurs régions. En général, il va de janvier à avril • La période de transhumance chevauche avec la maturation et la récolte des noix de cajou, de même que la période des cultures maraîchères de contre-saison qui se pratiquent aux abords des cours d'eau (barrages) et des bas-fonds • Certaines cultures vivrières telles l'igname, le mil/sorgho sont encore en herbe pendant la période de transhumance • Une situation qui favorise des dégâts aux cultures par le bétail transhumant et même sédentaire, et donc des conflits

	entre les agriculteurs et les éleveurs
Respect des couloirs de transhumance	<ul style="list-style-type: none"> • Il est difficile aux éleveurs de respecter les couloirs traditionnels de transhumance. Ces derniers ne sont pas respectés par endroit par les agriculteurs (propriétaires fonciers) qui les occupent avec des champs d'anacarde • On note une méconnaissance des textes nationaux et sous-régionaux qui régissent la transhumance par les agriculteurs • Les abords des retenues d'eau à usage agropastoral sont pris d'assaut par des planteurs d'anacardiens et/ou des maraîchers
Obligation faite aux éleveurs de franchissement les frontières dans la journée	<ul style="list-style-type: none"> • D'après les responsables des OP d'éleveurs, cette mesure est faiblement respectée par les éleveurs transhumants transfrontaliers
Respect du ratio Nbre de Bouviers/Nbre de Bovins conduits	<ul style="list-style-type: none"> • Le ratio de 1 bouvier pour 50 têtes de bœufs n'est souvent pas respecté
Protection des éleveurs dans le pays d'accueil	<ul style="list-style-type: none"> • En général, les éleveurs transhumants ne se sentent pas protégés. Au risque de se faire expulser par les populations, ils abandonnent les fonds à encaisser lors des préjudices causés par les agriculteurs sur leurs troupeaux • Les conflits meurtriers (de Février-mars 2016) entre agriculteurs et éleveurs font toujours peur aux éleveurs transhumants qui n'ont quasiment pas de voix pour défendre leurs « droits »
Règlement pacifique des conflits	<ul style="list-style-type: none"> • En général, les deux parties (agriculteurs et éleveurs) n'arrivent pas à s'entendre à régler à l'amiable leurs conflits. Ils font souvent recours à la commission sous-préfectorale de règlement des différends • Toutefois, on remarque à des endroits donnés la baisse des conflits traités par la commission sous-préfectorale. C'est le cas dans la sous-préfecture de Bouna et de Téhini dans la région de Bounkani (localités périphériques du PNC/OIPR) /Cf. annexes 8 et 9. Entre 2013 et 2017, on note une tendance générale à la baisse des conflits entre agriculteurs et éleveurs réglés par la commission sous-préfectorale de règlement des différends (conflits entre agriculteurs et éleveurs). Cela est dû aux résultats des sensibilisations et conseils prodigués par les Sous-préfets aux agriculteurs et éleveurs pour leur éviter le paiement des montants trop élevés
Respect de l'âge minimum de	<ul style="list-style-type: none"> • D'après les responsables d'OP des éleveurs, les éleveurs

18 ans des bouviers conducteurs des troupeaux transhumants	transhumants ne respectent pas encore cette mesure. Ils se font toujours accompagner par des jeunes de moins de 18 ans
Mise en place d'un système d'information sur la transhumance	<ul style="list-style-type: none"> • La non effectivité de Comité national de la transhumance (CNT), ne facilite pas la collecte et la diffusion des informations sur la transhumance. Il est difficile pour le moment des statistiques fiables sur les effectifs des transhumants transnationaux en déplacement vers la Côte d'Ivoire • Néanmoins, les services techniques des Directions Régionales du MINADER essaient d'archiver les conflits entre agriculteurs et éleveurs réglés à leur niveau, de même que des Sous-préfectures, membres des comités de règlement de conflits à l'amiable (il y a des points focaux sur la transhumance dans les sous-préfecture) • Les éleveurs membres d'OP d'éleveurs sont ensemble dans une flotte de téléphonie MTN et informent leur hiérarchie des difficultés rencontrées par les éleveurs transhumants • Dans le cadre du projet PROFIAB II (GIZ), il est mis auprès des comités de gestion agropastoraux (CLGA) dans les localités riveraines du PNC des outils d'enregistrement des statistiques sur la transhumance transfrontalières (à petite échelle) • Les sous-préfets et les Directeurs Départementaux (MIRAH) profitent des règlements des conflits pour sensibiliser les deux parties (agriculteurs et éleveurs) à régler les litiges à l'amiables
Circulation des informations zoo-sanitaires	<ul style="list-style-type: none"> • Faible circulation des informations zoo-sanitaires à cause des lourdeurs administratives des services techniques d'élevage (point de vue des OP)
Efforts d'aménagement des zones pastorales	<ul style="list-style-type: none"> • Le sous-secteur de l'élevage a bénéficié par le passé (dans le cadre des activités de la SODEPRA) des aménagements agropastoraux (barrages, zone d'accueil de bétail, etc.). Mais tous ses équipements sont en majorité désuets et inaccessibles aux troupeaux • Depuis 2017, l'OIPR avec les appuis techniques et financiers de la KFW préparent la réhabilitation de quelques barrages dans zones riveraines du PNC, des aménagements des aires de pâtures, des couloirs de passages de troupeaux • Dans le cadre du PREDIP financé par l'UE et mis en œuvre par Acting For Life, des aménagements (tracé des couloirs de transhumance, construction des marchés à bétail) sont prévus
Appui à la dynamisation des OP	<ul style="list-style-type: none"> • Les responsables d'OP d'éleveurs tels que AJELAMO, OPEF et l'AEBRB ne sont pas (pour le moment) soutenus par les services techniques de l'Etat. Ils sont combattus dans leur dynamique par des agents publics qui ne partagent pas leur vision de gestion concertée de la transhumance transfrontalière
Organisation des campagnes	<ul style="list-style-type: none"> • Depuis 2012, le MIRAH organise des missions de

<p>de sensibilisation des acteurs de la transhumance</p>	<p>sensibilisation sur la gestion apaisée de la transhumance dans les régions conflictuelles. En cette année 2019 (mois de novembre), les sous-préfectures (concernées par les questions de transhumance) des axes : Abidjan-Touba-Odiénné-Boundiali, Abidjan-Korhogo-Béoumi, Abidjan-Bouna-Doropo ont été visitées. Les points développés lors de ces assises visent à renforcer la coexistence pacifique entre agriculteurs-éleveurs :</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Vulgarisation des textes communautaires et nationaux relatifs à la transhumance et aux déplacements du bétail, et les procédures légales de règlement de litiges ○ Prises en compte des préoccupations des populations pour offrir des solutions durables aux conflits agriculteurs-éleveurs ○ Discussions autour des principaux problèmes à résoudre pour une meilleure intégration agriculture-élevage ○ des recommandations pour une gestion durable des ressources pastorales de la transhumance et des déplacements du bétail sont formulées ; ○ etc.
<p>Mise en place d'un observatoire sur la transhumance</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Pas encore d'observatoire de transhumance en Côte d'Ivoire

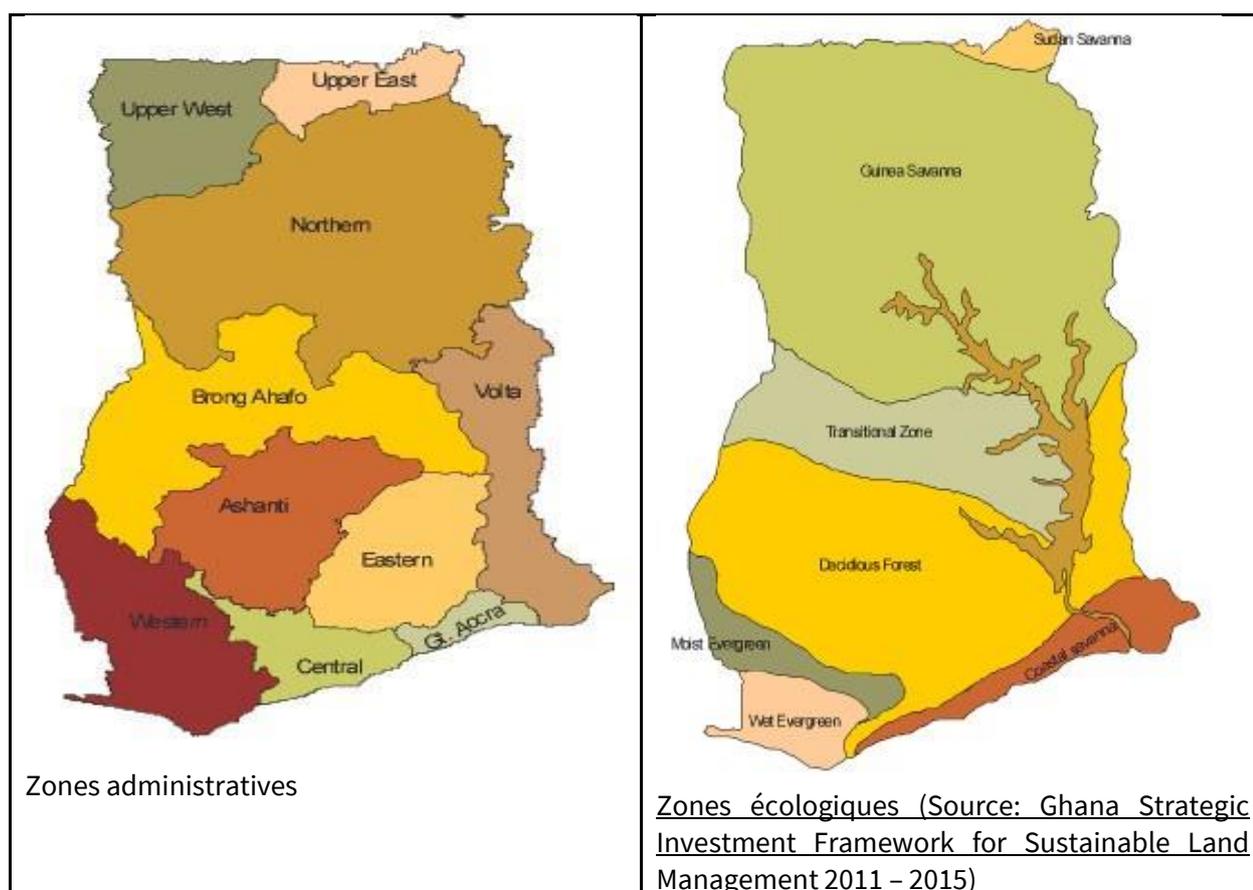
4. Ghana

4.1 Dynamiques du pastoralisme transhumant au Ghana

4.1.1 Caractéristiques générales du pays

Le Ghana est un pays de l'Afrique de l'Ouest encadré entre trois voisins, le Burkina Faso, le Togo et la Côte d'Ivoire, doté d'une superficie de 239 440 km². Le pays est organisé en 16 régions comme l'indique la carte suivante et compte 31 millions d'habitants. La population est majoritairement urbaine (56%) et enregistre un taux de croissance démographique de 2,7% par an.

Figure 5 – Carte des zones administratives et carte des zones écologiques du Ghana



Le Ghana est par essence un pays agricole. Il produit des cultures d'exportation (cacao), des céréales, des tubercules et des racines. La pêche est aussi présente ainsi que l'élevage des animaux domestiques autrefois représentés essentiellement par les animaux à cycle court (volailles), les porcs et au titre des ruminants les taurins de courtes tailles, les ovins et les caprins de race naine.

Le climat est favorable au développement de l'agriculture et de l'élevage des animaux domestiques. En effet, les pâturages existent en abondance du fait que la pluviométrie est bonne, 750 mm au nord et 2000 mm lorsque l'on descend au Sud dans les zones forestières du pays en témoigne, la carte et la biomasse du territoire ci-dessous.

Cette abondance de la biomasse fait que les animaux sont disséminés sur l'ensemble du territoire dans toutes les zones agroécologiques indiquées dans la carte suivante.

L'élevage, qui était dominé par les taurins et des ovins et caprins de race guinéenne peu productive en viande, connaît actuellement de profondes mutations. Le gouvernement a

développé des politiques hardies d'organisation des acteurs du secteur de l'élevage avec des orientations dirigées vers l'intensification avec de l'espace pour la pratique de l'agropastoralisme.

Le Gouvernement du Ghana a pris à bras le corps la planification du développement de l'élevage des ruminants dans les années 1990, suite à la forte pénétration des pasteurs Peuls venus du Burkina Faso avec de nombreux zébus et des petits ruminants.

4.1.2 Etat des lieux du pastoralisme transhumant au Ghana

Le pastoralisme est un fait sociologique et technico économique nouveau pour les populations du Ghana qui sont foncièrement cultivateurs et pêcheurs. Sa pratique a débuté avec l'avènement de la deuxième vague de sécheresse de la décennie 1980 qui ont provoqué l'arrivée massive de plusieurs pasteurs dans le pays sur la période s'étalant de 1990 à 2000 et ce processus se poursuit aujourd'hui encore.

Grâce à l'encadrement des services techniques chargés des productions animales et des services vétérinaires ainsi que l'insertion progressive des populations pastorales au sein des agriculteurs autochtones on observe une modification des pratiques pastorales. Avec ces fusions humaines, on observe une tendance à la sédentarisation, le développement de l'agropastoralisme et l'augmentation du cheptel du Ghana comme l'on observe dans le tableau suivant

Tableau 6 - Effectifs des ruminants au Ghana (en milliers de têtes)

Type d'animaux	2011	2012	2013	2014	2015
Bovins	1,498	1,543	1,590	1,657	1,734
Ovins	3,887	4,019	4,156	4,335	4,522
Caprins	5,137	5,435	4,855	6,044	6,352

Source: MOFA, tiré de SRID (2017)

Entre 2011 et 2015, les populations animales ont progressé de respectivement de 21.16 % pour les bovins, 22.05 pour les ovins et 31.20% pour caprins. Ces animaux ruminants sont disséminés principalement dans quatre des cinq zones agro écologiques selon les proportions suivantes: Forêts tropicales pluvieuses (8.48%), Savane guinéenne (5.70%), Savane soudanienne (27.20%) et la zone côtière (4.27%) (MoFA, 2019).

4.1.3 Tendances ayant des influences sur le pastoralisme transhumant

La politique du gouvernement du Ghana est manifestement tournée vers la sédentarisation des éleveurs afin d'entraîner les fermiers à intégrer l'élevage dans leurs activités agricoles d'une part, et d'autre part, entraîner les pasteurs qui ont tendance à ne plus quitter le Ghana vers l'agropastoralisme.

Pour encourager les pasteurs à changer de mode de production, trois sites ont été identifiés et, ils sont en cours de délimitation en vue de mettre des équipements hydrauliques, des parcs de vaccination, des couloirs de passage pour les animaux, créer des banques de réserves de fourrage pour les éleveurs et promouvoir le ranching. Les sites retenus sont dans l'encadré ci-après. Ces choix du gouvernement sont guidés entre autres, par le souci de réduire les conflits et d'augmenter la production nationale qui ne couvre actuellement que 50% de la demande nationale (Beaujeu, 2014).

Encadré : Les zones d'intensification et de sédentarisation au Ghana

Afram Plains North District pour y fixer au départ 6 000 bovins avec la possibilité d'aller jusqu'à 10 000 bovins ;

Sekyere Afram Plains, dans la municipalité de Asante Akim North qui est une zone de prédilection pour les éleveurs transhumants venus du Sahel ;

Fanteakwa North District dans Eastern Région, aux environs du lac Volta. Il est prévu sur ce site la région du Lac Volta, environ 76 133 hectares sont prévus.

4.1.4 Conflits et violences liés au pastoralisme transhumant

A l'intérieur du territoire du Ghana, des cas de conflits aux acuités peu violentes à violentes ont été signalés lors des entretiens avec les autorités du Ghana et les responsables de l'Ambassade (Accra) et du Consulat du Burkina Faso (Kumassi) auprès de la République du Ghana.

Les entretiens avec les responsables des directions techniques (Directorate of Animal Production, Veterinary services Directorate), le Président du Comité National du Ghana sur la gestion du pastoralisme et le développement du ranching à Accra élargi, aux responsables nationaux des associations des paysans fermiers, des pasteurs et éleveurs du Ghana, du point focal national du RBM; il ressort que l'acuité des conflits qui était élevée, il y a une vingtaine d'années a beaucoup baissé. Ils lient cette évolution positive au fait que les autorités en vertu du protocole sur la libre circulation et la mise en œuvre des règlements sur la transhumance, travaillent à une bonne coexistence, entre les deux groupes économiques, les pasteurs transhumants et agropasteurs d'une part et paysans fermiers de l'autre.

Mais il n'est pas rare que les conflits apparaissent du fait que, selon certaines personnes interviewées, les jeunes bergers agressent sexuellement les jeunes filles et quelquefois des femmes mariées ; en plus de ces questions morales, il y a les éternels dégâts sur les cultures qui persistent. Les comités mis en place dans les districts et les assemblées locales permettent d'aplanir et le cas échéant de faire recours à la police lorsque les pasteurs fautifs fuient ou alors s'ils ne reconnaissent pas leurs forfaits.

Les responsables des associations des éleveurs ainsi que les pasteurs rencontrés à Kumassi et Tamalé sont un peu nuancés sur certains conflits. Ils ne reconnaissent pas tous les griefs, notamment les viols sans totalement les nier. Ils disent que le plus souvent, ce sont des guets apans qui sont tendus aux jeunes bergers pour piéger et obliger ainsi les parents ou les propriétaires à faire des compensations en animaux vivants.

En revanche, en ce qui concerne les dégâts sur les champs, ils existent, mais leur fréquence à baissé bien que les populations se refusent en dépit des sensibilisations à laisser les tracés de route pour les animaux. En effet, les couloirs de circulation des pasteurs qui ont été convenus n'ont pas encore été matérialisés au motif du manque de financement.

La raison de ces affrontements serait liée au fait que le village avait décidé de construire un établissement public secondaire. Dans ce cas de figure, tous les habitants devaient apporter leur concours. L'agropasteur leader de la communauté de pasteurs burkinabè a refusé de contribuer prétendant que ces enfants ne sont pas scolarisés et que ceux qui le sont, fréquentent dans un grand centre autre que le village.

Les rixes nées de ce comportement d'un chef de famille ont failli déteindre sur plusieurs autres familles. La sanction retenue par les communautés autochtones visait l'expulsion de tous les pasteurs peuls du village de Bakurigu. Il a fallu que la Consule Générale, les notables et le responsable peul couvrant Ashanti région (Kumassi) et Northern region se déplacent sur le terrain pour faire une médiation.

4.2 Acteurs clefs impliqués dans le pastoralisme transhumant en République du Ghana

Le secteur de l'élevage en République du Ghana mobilise beaucoup d'intervenants, les institutionnels étatiques, les organisations de la société civile (producteurs, commerçants, bouchers, autorités coutumières etc.) les fournisseurs d'intrants (vétérinaires privés, provendiers) et les organismes de coopération internationale. Le tableau suivant donne des indications sur l'ensemble des principaux acteurs qui sont les parties prenantes.

Tableau 7 – Ghana : liste des acteurs clés

Structures	Acteurs clefs
Gouvernement	<p>MoFA</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Animal Production Directorate ✓ Veterinary Services Directorate ✓ Ghana Cattle Ranching Project ✓ Pastoral Management Committees ✓ Agricultural Development Divisions of the Metropolitan Municipal and District (MMDAs) <p>Ministry of Interior</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Ghana Immigration Service (GIS) <p>Ministry of Land and Natural Resources</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Lands Commissions <p>Publics and private Media, Local Government</p>
Société civile	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Traditional Authorities ▪ Peasant Farmers Association of Ghana (PFA) ▪ Ghana National Association of Cattle Farmers (GNACAF) ▪ Ghana National Federation of Livestock Inter-Professional ▪ Réseau Billital Marobè (RBM), Tamalé ▪ Ghana Developing Communities Association (GDCA); ^[1]_{SEP} ▪ Pong-Tamale Breeding Station in the Northern region; ^[1]_{SEP} ▪ Bawku Livestock Traders and Producers Association; ▪ Association Tabitaal Pulaku, représentation du Ghana, ▪ Center for indigenous Knowledge and Organisational Development
Instituts de recherche	<ul style="list-style-type: none"> ▪ University of Ghana, <ul style="list-style-type: none"> ✓ Département de Animal sciences, Legon ✓ Department of the University for Development studies (UDS) ^[1]_{SEP} ▪ West African Science Service Centre on Climate Change and Adapted Land Use (Wascal)
Fournisseurs de services	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Private Vet. ▪ Provendiers
Institution internationale	<ul style="list-style-type: none"> ▪ FAO ▪ SNV-Netherlands ▪ Care International

4.3 Textes nationaux sur la transhumance

Le Ghana n'a pour le moment pas légiféré sur la question de la transhumance. Toutefois des idées tendent à vouloir soumettre au parlement, un texte qui va règlementer l'élevage mobile en référence aux dispositions communautaires. Mais le pays a noué des accords avec ses voisins pour gérer la transhumance.

4.3.1 Accords bilatéraux entre le Ghana et ses voisins

Le Ghana fait frontière avec le Burkina Faso au Nord, la Côte d'Ivoire à l'Ouest et le Togo à l'Est. Il est entièrement un pays d'accueil des éleveurs transhumants en provenance du Burkina Faso et

d'autres pays comme le Niger et le Nigeria. Les éleveurs en provenance du Niger et du Nigeria rentrent au Ghana par les frontières togolaises après avoir traversé le Bénin, pays frontalier du Nigeria. Pour ce faire, le Ghana a signé en décembre 2019 un Mémorandum d'accord¹⁸ avec le Togo dans le but de se soutenir mutuellement pour contrôler les aspects sécuritaires avec la prolifération des armes légères et de guerre. Le Mémorandum définit deux objectifs : i) maîtriser la transhumance et ii) veiller au contrôle des armes légères et de guerre.

En revanche, le Ghana qui est le principal récipiendaire des pasteurs transhumants burkinabè n'a pas encore signé d'accord spécifique sur la transhumance transfrontalière avec le Burkina Faso. Un projet est en cours de discussion entre les deux Etats.

Outre les lois et les textes juridiques d'application qui sont nécessaires au déroulement de la transhumance et le développement de l'élevage. Il est vrai que sur le plan juridique, le Ghana n'a pas fait beaucoup d'efforts dans l'accueil des réglementations CEDEAO sur la transhumance transfrontalière dans son arsenal juridique, il a tout de même mis en place un Comité national de transhumance qui fonctionne bien. Il est animé par un ancien fonctionnaire à la retraite. Bien que le Ghana n'ait pas pris de textes réglementaires pour mieux gérer le pastoralisme et la transhumance, il est à noter que la promotion d'un secteur productif implique des politiques claires. Quelles est la situation en ce domaine au Ghana ? Que contiennent les politiques et les orientations techniques pour le développement du sous-secteur de l'élevage ?

4.4 Politiques nationales pour le développement de l'élevage et l'encadrement du pastoralisme transhumant au Ghana

Le cadre directeur pour le développement national à moyen terme du Ghana a été guidé depuis 2010 par le Programme de croissance et de développement partagés du Ghana (GSGDA). Couvrant la période 2010-2013, le premier GSGDA a mis l'accent sur une transformation structurelle de l'économie ghanéenne fondée sur l'industrialisation du pays, la modernisation de l'agriculture et le développement des ressources naturelles. Il a été suivi d'un deuxième GSGDA pour la période 2014-2017 (CEA, 2017). Le Plan d'Investissement à Moyen Terme dans le Secteur Agricole (METASIP) est le cadre d'opérationnalisation du GSGDA dans le secteur rural. Il fournit à tous les acteurs du secteur un cadre de référence qui permet d'inscrire leurs actions dans un programme national partagé et d'évaluer leurs contributions respectives à sa mise en œuvre. Le METASIP est aussi le cadre de mise en œuvre du Programme détaillé de développement de l'agriculture africaine (PDDAA) et de la Politique agricole de la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (ECOWAP/CEDEAO). Il identifie l'élevage comme l'un des secteurs prioritaires et à ce titre, depuis la décennie 2000 et pour celle de 2020, la Ghana a formulé trois documents de politique pour le développement de l'élevage. Les trois documents de politique de développement fixent les grandes orientations du secteur en matière de production, d'intensification et d'organisation et de capacitation des acteurs.

La vision du gouvernement en matière d'élevage est de créer les conditions de mise en place d'*« une industrie du bétail bien développée, modernisée, efficace et rentable capable de répondre à tous les besoins de l'élevage de la Nation d'une manière durable et en harmonie avec l'appui des moyens d'existence humains pour assurer la réduction de la pauvreté et la croissance économique nationale »*.

¹⁸ Memorandum of understanding on cooperation in transboundary transhumance between the Ghana cattle ranching committee (GCRC) and Togo national transhumance committee (CNT)

Les objectifs du gouvernement à l'horizon 2015 pour le sous-secteur de l'élevage visaient l'accroissement de la production des produits de l'élevage. Il était indiqué qu'à l'horizon 2015, un accroissement de 10 % pour les moutons, 15 % pour les chèvres et les porcs, 10 % pour la volaille et seulement 5 % pour les bœufs (Beaujeu, 2014).

Les principaux arguments en faveur d'un accroissement de la production animale qui ont été évoqués lors des discussions avec les responsables au niveau du MoFA sont :

- o La contribution de l'agro pastoralisme à la réduction de la vulnérabilité ;
- o Les effets négatifs des importations massives sur le taux de change ;
- o L'irrégularité des approvisionnements intra régionaux.

Les grandes orientations données dans les deux documents de politiques à savoir, celle qui est achevée et celle qui vient d'être élaborée sont répertoriées ci-dessous.

MOFA, (2004). Livestock development of Ghana, policies and strategies, 2004 et 2019
<ul style="list-style-type: none">- Mettre l'accent sur la santé animale- Améliorer l'accès aux intrants- Améliorer les performances des races locales à travers des programmes de sélection génétiques- Développer en priorité le commerce de volailles afin d'accroître la production de viande à court terme, pendant que des mesures sont prises pour transformer les petits producteurs en entreprises rentables- Améliorer l'accès des opérateurs aux technologies et instruments financiers afin d'améliorer leur compétitivité vis-à-vis des importations- Améliorer la transformation et la commercialisation des produits animaux - Sensibiliser les acteurs sur la réglementation du transport de bétail - développer les statistiques sur le bétail et les systèmes d'information.

Source: PFA and GNACF, (2016). Ghana pastoral development policy and strategies, Accra, 49p

Deux mouvements du monde rural sont très dynamiques pour la promotion de leurs activités et la défense de leurs intérêts. Il s'agit de l'Association Nationale des Paysans et Fermiers du Ghana et de l'Association Nationale des Eleveurs Fermiers du Ghana. Elles disposent de cellules au niveau de l'ensemble du territoire. Elles ont fédéré leurs vues pour formuler un document d'orientation qui est leur guide l'action et un instrument de plaidoyer auprès de l'Etat et des donateurs pour le financement de leurs activités. Les domaines d'intervention sont regroupés en 13 points dans l'encadré suivant

PFA and GNACF, (2016). Ghana pastoral development policy and strategies, Accra, 49p
<ul style="list-style-type: none">• Improvement of Sedentary Ruminant Production;• Education/Awareness of Pastoralism ;• Trans-boundary/Cross Border Management (Entry and Departure of Pastoral Herds);• Corridor for Pastoral Herds;• Pastoral Grazing Reserves;• Trans-boundary Livestock Diseases ;• Input and Service Delivery ;• Marketing and Trade;• Pastoral Stakeholder Capacity Building;• Pastoral Conflict Prevention, Mitigation and Management;• Pastoral Support Fund ;

- Pastoral Entry Deposit and Taxation; and
- Enforcement of Pastoral Regulations.

4.5 Conclusions sur l'effet des politiques régionales et nationales sur les conflits liés à la transhumance pastorale en République du Ghana

La terre est le principal support des ressources naturelles, il se trouve qu'au Ghana 80% des terres appartiennent aux Familles et aux Communautés avec à leur tête les Chefs coutumiers qui ont des rôles de coordination de la distribution des terres (Yeboah, E. et Kakraba-Ampeh, M. 2016). Il est donc clair que l'accès aux ressources naturelles est subordonné à des ententes avec les communautés et les familles qui sont les varies détentrices de la terre. Les pasteurs semblent avoir bien assimilé ce fonctionnement de la gestion foncière au Ghana, dès lors, depuis quelques années les nombreuses échauffourées et les morts d'hommes et de bétail des années 1990 et 2000 ne sont plus importants. Ces évolutions positives dans la cohabitation entre pasteurs et autochtones ont été possibles aussi grâce à l'engagement du gouvernement qui est épris de paix pour le développement social et économique du Ghana. Dès lors, les services du Ministère de l'Agriculture et de la Sécurité Alimentaire, les structures nationales chargées de l'encadrement de la gestion foncière et les Gouvernements des régions conduisent des missions de sensibilisation dans les zones de concentration des pasteurs transhumants.

5. Guinée

La République de Guinée est comprise entre 7°30' et 12°30' de latitude nord, 8° et 15° de longitude ouest, et s'étend sur une superficie de 245 857 km² ; sa population s'élève à 13, 1 millions d'habitants en 2020¹⁹. Elle est limitée au Nord par le Sénégal et le Mali, à l'Est par la Côte d'Ivoire et au Sud par la Sierra Leone et le Liberia. Elle constitue un pays d'accueil de troupeaux en transhumance provenance principalement du Mali.

5.1 Dynamique du pastoralisme transhumant en Guinée

5.1.1 Contexte du pastoralisme transhumant en Guinée

L'élevage procure des revenus à environ 30% de la population rurale et contribue à hauteur de 20,9% au PIB agricole et 4,5% au PIB national (2012). Selon la FAO, 2017, le cheptel guinéen est composé de 7,1 millions de bovins, 2,6 millions d'ovins et de 2,9 millions de caprins.

Conditions géographiques et climatiques : La Guinée présente une grande diversité de paysages liés aux conditions physiques qui les caractérisent.

La Guinée est partagée en deux zones climatiques : la zone tropicale pour la majeure partie du territoire et la zone subéquatoriale pour la Guinée du Sud Est. Le régime annuel des pluies est unimodal et les hauteurs d'eau annuelles cumulées oscillent entre 1000 mm et 5000 mm à l'échelle du pays. (MEEF, 2018).

L'évolution des moyennes annuelles de températures et des précipitations au cours des trois dernières décennies indique que la Guinée connaît depuis les années 1970 une baisse graduelle de la pluviométrie annuelle et le nombre de jours humides diminue avec des modifications du régime des pluies conduisant à une augmentation de la fréquence des sécheresses et des inondations (MEEF, 2018).

Figure 6 – Carte des régions naturelles de la République de Guinée



Source : Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage, de l'Environnement, des Eaux et Forêts, 2006.

¹⁹ <https://www.worldometers.info/world-population/guinea-population/>

Systèmes de production agropastoraux en Guinée : Le système d'élevage en Guinée est un système extensif caractérisé par une alimentation des animaux qui repose essentiellement sur les pâturages naturels. Les cultures fourragères sont très peu pratiquées. Des sous-produits agricoles et agro-industriels (graines de coton en Haute Guinée et Moyenne Guinée, fanes d'arachides en Haute Moyenne et Basse Guinée, tourteaux de palmistes en Guinée forestière) sont peu utilisés par les éleveurs. La Moyenne-Guinée (zone de Gaoual et Boké) compte le nombre le plus élevé d'éleveurs et de bétail, suivie de la Haute-Guinée.

Dans le Fouta Djallon, essentiellement peul (Fulbe-Fulani), la population est sédentaire et l'agropastoralisme est la norme dans les zones rurales. Une caractéristique distinctive est que le bétail est sans bergers. Selon le Code pastoral guinéen, les agriculteurs ont la responsabilité de clôturer leurs champs (en matériaux naturels) pour que le bétail ne puisse pas y pénétrer et pour surveiller leurs exploitations. De même, les bergers ont la responsabilité de mettre leur bétail dans des enclos la nuit s'ils se trouvent à proximité d'exploitations agricoles. Les terres sont affectées à l'agriculture et au pastoralisme et peuvent être alternées d'une année à l'autre.

Le pastoralisme existe dans les quatre régions géographiques de la Guinée mais est plus présente en Moyenne et basse Guinée surtout dans la bande longeant la Guinée Bissau. C'est d'ailleurs dans cette bande essentiellement foulaphone, que se concentre le bétail Guinéen et que se rencontrent les plus grands troupeaux (autour de Gaoual notamment).

Transhumance pastorale en Guinée : Bien que moins important en comparaison de ce qui se passe au Sahel, le bétail guinéen est lui aussi soumis à des mouvements cycliques pouvant prendre l'allure de simples délocalisations saisonnières (remontée vers les hauteurs en saison des pluies de bétail présent habituellement dans les plaines comme constaté dans la préfecture de Koundara), de petite transhumance à l'échelle intercommunale ou de grande transhumance (entre régions) y compris transfrontalière.

La transhumance interne se fait vers l'ouest depuis la Moyenne-Guinée vers la Guinée maritime (Boké, Boffa) et peut se poursuivre jusqu'aux frontières sierra-léonaises. Elle s'effectue aussi vers l'Est en Haute-Guinée et aussi depuis cette région (autour de Kankan) vers Faranah et même Kissidougou et Beyla en région forestière. En raison des pressions sur les pâturages de saison sèche autour de Boké et de Boffa, aggravées par l'exploitation minière, moins d'éleveurs transhument vers les zones maritimes et plus vers Gaoual et Koundara (UNOWAS, 2018).

La transhumance transfrontalière de troupeaux Guinéens, s'effectuait traditionnellement surtout à partir de la région de Boké (Boké, Gaoual) vers la Guinée-Bissau (vastes pâturages de Kankelafa). Cette transhumance touche aussi Téliélé, dans les hautes terres centrales, au sud-ouest du Fouta Djallon (UNOWAS, 2018). Un corridor aussi important qui prend sa source dans la zone de Mamou permettant de convoier par Forécariah, le bétail transhumant qui se dirige vers la Sierra Leone. Aussi, des cas marginaux de transhumance transfrontalière d'animaux venant de la Guinée, sont rencontrées aux frontières sénégalaises (animaux venant de Koundara et de Mali vers Salemata, Linkering), sierra-léonaises (à partir de Kissidougou, région de Faranah).

Alors que la Guinée était une destination peu courante pour les éleveurs sahéliens, en raison de conditions climatiques et zoosanitaires défavorables à ces animaux, on observe depuis un certain temps avec les changements climatiques, un afflux massif de transhumants venant surtout du Mali mais aussi du Burkina et de la Côte d'Ivoire. Les troupeaux venant du Burkina transitent par la Côte d'Ivoire, notamment dans la région d'Odienné ; on pense d'ailleurs que le cheptel déclaré ivoirien vient également de ce pays et du Mali. Les troupeaux maliens suivent en général le corridor Siguiri, Mandiana (Haute Guinée) en direction de Kissidougou et des différentes contrées de la région forestière, en particulier Beyla, Lola, Macenta, Guekedou. Les pics d'arrivée de ces transhumants se situent entre mars et avril pour des retours se plaçant en juin-juillet. Certains d'ailleurs s'y établissent temporairement (jusqu'à 5 ans) ou définitivement. Cette transhumance est cause de

dégradation des ressources et à l'origine de conflits divers (avec l'administration, les agriculteurs et les éleveurs résidents) prenant parfois des allures dramatiques. Du côté du Nord du pays en Moyenne Guinée, on observe de manière épisodique et apaisée, des incursions temporaires de cheptel ovin venant du Sénégal (commune de Mali).

5.1.2 Tendances récentes affectant le pastoralisme transhumant en Guinée

Pressions sur les ressources naturelles

La Guinée est aujourd'hui confrontée à une dégradation des ressources naturelles caractérisées par le recul de la forêt, l'assèchement progressif des cours d'eau, la dégradation des terres agricoles, la réduction des ressources pastorales et la surexploitation des ressources halieutiques. Par ailleurs, les sols, généralement fertiles subissent une dégradation liée à des pratiques agricoles affectant négativement le couvert végétal (feux de brousse, déforestation, culture sur brûlis, raccourcissement de la durée de la jachère) (Ministère de l'Agriculture, 2012).

L'augmentation de la population a entraîné une forte pression sur les ressources naturelles occasionnant une course effrénée au capital terre. Des constats d'occupation d'espaces pâturables et d'obstruction des pistes à bétail ont été faits pour diverses activités comme le maraichage, la culture irriguée, l'installation de fermes et l'urbanisation. Cette situation est aggravée par la pratique des feux de brousse qui détruisent le couvert végétal. Tout ceci réduit considérablement et dégrade à la fois les espaces pastoraux ainsi que les ressources pastorales. Un déficit fourrager est alors observé à certains endroits engendrant des conflits entre agriculteurs et éleveurs.

La rareté des ressources pastorales et les difficultés d'abreuvement sont surtout accentuées en saison sèche, période durant laquelle l'alimentation est basée sur les pâturages situés en bordure des cours d'eaux et dans les bas-fonds où convergent les troupeaux en transhumance.

La Guinée souffre de pénuries d'eau en saison sèche, dans les zones de pâturage et le long des itinéraires. Les villages, qu'ils soient consacrés à la culture et/ou à l'élevage de bétail, sont également confrontés à un manque d'eau. La rareté de l'eau est l'un des principaux facteurs encourageant la transhumance en saison sèche.

Faiblesse des aménagements

Aussi bien dans les espaces refuges du bétail que le long des couloirs et pistes de transhumance traditionnels ou officiels, les aménagements sont insuffisants. Dans la commune de Koundara par exemple, les zones alternatives pastorales²⁰ servent de refuges en saison pluvieuse pour le bétail des plaines inondables mais ces zones n'ont pas été suffisamment aménagées pour y maintenir le bétail assez longtemps et les éloigner des champs qui ne sont pas toujours clôturés malgré les prescriptions du code pastoral. Aussi, la plupart des couloirs de transhumance ne sont pas balisés et la canalisation des troupeaux devient difficile pour les éleveurs qui s'exposent ainsi aux dégâts des champs situés aux abords des parcours ainsi qu'à des tracasseries de toute sorte.

Vol de bétail

Les vols de bétail, qui sont de différents types, sévissent au sein des élevages en Guinée. Ils ont parfois été décrits comme perpétrés par des opportunistes s'emparant de vaches laissées sans surveillance (comme au Fouta Djallon pendant la saison sèche) et d'autres par des bandits armés de fusils, tirant sur le bétail le long des itinéraires de transhumance puis vendant leur viande. La Guinée possède un système bien développé de marquage des animaux à des fins sécuritaires de

²⁰ Les zones alternatives pastorales sont des zones identifiées par l'administration en concertation avec les communautés, aménagées et viabilisées avec l'appui de projets de développement.

sorte que les propriétaires peuvent être facilement retrouvés. Cela contribue à réduire le vol de bétail et facilite la traçabilité des voleurs.

5.1.3 Conflits liés à la transhumance pastorale

Ces conflits sont récurrents et en général mineurs dans l'ensemble du pays ; mais ils deviennent au contraire inquiétants en Haute Guinée ainsi que et surtout en Guinée forestière (Beyla, Lola, Macenta, Guekedou) à cause de la présence de plus en plus forte des transhumants sahéliens qui s'accompagne de mauvaises pratiques (non détention de documents d'identité et de transhumance, corruption, agressivité, minoration des effectifs déclarés, complicité avec certains responsables locaux, etc.) dont certaines ne sont pas compatibles avec les convictions culturelles locales dans la gestion de ressources. Les croyances religieuses et spirituelles des peuples forestiers, en relation avec l'environnement naturel, peuvent ne pas être toujours connues ou respectées par les éleveurs qui sont à prédominance étrangère et de confession musulmane. Aussi, dans cette région où n'étaient pratiqués que l'élevage des petits ruminants et des porcins et l'agriculture de plates pérennes (cola culture), les transhumants sont perçus comme des envahisseurs. C'est pourquoi, dans certaines localités comme celle de Mankountan, les habitants ne permettent aux transhumants que la possibilité d'aller et venir sans leur bétail (UNOWAS, 2018). En 2016 et 2017, en zone forestière, des affrontements ont ainsi été répertoriés avec d'importants dégâts matériels, des emprisonnements et de nombreuses victimes humaines. Le rôle de l'administration judiciaire et locale dans la gestion des relations entre agriculteurs et bergers peut aussi être contentieux dans les circonstances où la confiance de la communauté dans l'État est limitée.

5.1.4 Acteurs clés dans le domaine du pastoralisme transhumant en Guinée

Le tableau ci-dessous présente les principaux acteurs impliqués dans la gouvernance du pastoralisme en Guinée. On notera particulièrement que dans ce pays les acteurs de la société civile dans le domaine de l'élevage dans sa diversité (filière bétail-viande, filière porcine, filière lait et filière avicole) se retrouvent dans un cadre commun qu'est la Confédération Nationale des Organisations Socioprofessionnelles du secteur de l'Elevage en Guinée (CONASEG) lequel est structurée en Fédérations régionales et unions préfectorales par filière.

Tableau 8 – Guinée : liste des acteurs clés

Catégorie et acteurs Clés
Institutions gouvernementales
Ministère de l'élevage
BSD
Inspections régionales de l'élevage
Directions préfectorales de l'élevage
Postes d'élevage
Comités de transhumance
CRD
Société civile
CONASEG
Fédérations régionales de la filière bétail-viande
Unions préfectorales de la filière bétail-viande

Fédérations régionales de la filière lait
Unions préfectorales de la filière lait
Instituts de recherche
Ecoles vétérinaires
Communauté internationale
FAO
Union Européenne
FIDA

5.2 Législation et politiques sur le pastoralisme en Guinée

5.2.1 Le cadre politique sur le pastoralisme en Guinée

- Vision 2040 pour une Guinée émergente et prospère
- Plan national de développement économique et social (PNDES : 2016-2020)
- Politique Nationale de Développement Agricole (PNDA, 2017) ;
- Plan National d'Investissement Agricole et de Sécurité Alimentaire (PNIA-SA)
- Politique Foncière en milieu rural.

Vision 2040 pour une Guinée émergente et prospère : vise à bâtir à l'horizon 2040 un pays émergent et prospère, maître de son destin, assurant un niveau élevé de bien-être à ses populations et garantissant l'avenir des générations futures.

Plan national de développement économique et social (PNDES : 2016-2020) : opérationnalise la « Vision Guinée 2040 » a pour objectif global de « promouvoir une croissance forte et de qualité pour améliorer le bien-être des Guinéens, opérer la transformation structurelle de l'économie, tout en mettant le pays sur la trajectoire du développement durable ».

Politique Nationale de Développement Agricole (PNDA, 2017) : vise à faire de la « Guinée une puissance agricole émergente en 2025, avec un mode de production économiquement et socialement viable », elle vise globalement à « accroître la contribution du secteur agricole à la sécurité alimentaire, à la nutrition et à la réduction de la pauvreté des populations guinéennes »

Politique Foncière en milieu rural (Décret D/2001/37/PRG/SGG) : vise à promouvoir le développement économique et social par la sécurisation des droits fonciers ruraux, de favoriser le développement de l'agriculture, d'améliorer la gestion durable des ressources et de permettre le développement d'un marché foncier transparent et équitable (art. 2).

5.2.2 Le cadre législatif sur le pastoralisme en Guinée

Sur le plan juridique, le Gouvernement a entrepris d'importantes mesures d'ordre juridique et institutionnel, avec l'appui des partenaires au développement. Des textes législatifs et réglementaires de portée globale et sectorielle ont ainsi été adoptés et promulgués dont :

- Ordonnances 045/PRG/87 et 022/PRG/89 portant code de la Protection et de la mise en valeur de l'environnement adopté en 1987 ;
- Ordonnance 0/92/019 du 30 mars 1992 portant code foncier et domanial promulgué par le du 29/08/1995 ;
- Ordonnance n° 075/PRG/SGG/89 du 12 décembre 1989 portant police sanitaire des animaux

- Loi L/94/ 005/CTRN du 15 février 1994 portant code de l'eau
- Loi L/95/036/CTRN du 30 juin 1995, portant Code Minier
- Loi L/95/046/CTRN du 29 août 1995, portant Code de l'Elevage et des Produits Animaux. ;
- Loi L/95/51/CTRN du 29 août 1995 portant code pastoral ;
- Décret D/97/215IPRG/SGG du 23 septembre 1997 réglementant la Transhumance.
- Loi L/99/013/AN portant Code forestier (adopté en 1989) révisé en 1999

Ordonnance 0/92/019 du 30 mars 1992 portant code foncier et domaniaal

Ce code consacre l'appropriation privée des terres en Guinée. Il constitue la base légale de l'administration et de la gestion des terres tant privées que publiques. Il Apporte une contribution à l'amélioration du risque juridique de propriété.

Loi L/94/ 005/CTRN du 15 février 1994 portant code de l'eau

La loi portant code de l'eau est prise pour gérer rationnellement (inventaire quantitatif et qualitatif permanent, protection, mise en valeur et utilisation optimale) (art.1), l'ensemble des eaux continentales de la République de Guinée considérées comme relevant du Domaine public naturel de l'Etat (art. 4). La loi admet un usage libre (accès inaliénable) aux ressources en eau à toute personne aux fins domestiques (alimentation humaine, soins d'hygiène, lavage, productions végétales et animales réservées à la consommation familiale) (art. 6). Toutefois l'utilisateur est tenu d'exercer son droit de façon à préserver la disponibilité de la ressource en quantité et en qualité et à ne pas léser les autres utilisateurs. Aucune priorité de principe n'est établie entre différentes utilisations en dehors de l'approvisionnement en eau potable dont à la consommation humaine. Les priorités coutumières au sein des collectivités locales sont requises (art. 20).

Cette loi a une vision globaliste car elle ne définit pas clairement les droits d'usage des différents utilisateurs des ressources en eau et d'adosse à la gestion coutumière qui marginalise souvent le droit des pasteurs. Ce qui pourrait entraîner des conflits entre différents utilisateurs.

Loi L/95/036/CTRN du 30 juin 1995 portant Code Minier

Cette loi définit les conditions d'obtention des titres miniers et de carrières ainsi que les conditions d'exploitation des mines et carrières. Cette loi stipule que les opérations minières ou de carrière doivent être conduites de manière à assurer l'exploitation rationnelle des ressources minières naturelles (art. 15) et à assurer la protection de l'environnement conformément au Code de l'Environnement (art. 16). Aussi, il est enjoint aux entreprises de prendre les mesures nécessaires à la prévention de la pollution de l'environnement, aux traitements des déchets, émanations et effluents, et à la prévention du patrimoine forestier et des ressources en eaux. Malgré ces dispositions, le constat dans la pratique fait cas de beaucoup de manquements des sociétés minières et des situations d'accaparement de grands espaces y compris de pâturages en particulier dans les zones minières (Boké, Boffa, etc.)

Loi L/95/046/CTRN du 29 août 1995, portant Code de l'élevage et des produits animaux

La loi L/95/046/CTRN du 29 août 1995 édicte les dispositions relatives aux animaux, à leurs produits et, de façon générale, la santé publique vétérinaire. Elle vise entre autres, i) la circulation des animaux et les problèmes posés par le pacage et l'abreuvement, ii) la surveillance de la santé des animaux et la lutte contre les maladies animales transmissibles à l'homme ou préjudiciables à l'économie du pays et iii) la sauvegarde de l'environnement naturel des animaux (art. 2). Il tient compte (art. 3) des techniques traditionnelles et des méthodes ancestrales de résolution des conflits ou de lutte contre les difficultés naturelles ou structurelles qui surviennent.

Le code de l'élevage traite de la garde des animaux (propriété et responsabilité) (titre II), de la production animale (alimentation, groupements d'éleveurs, races et reproducteurs) (titre III), de leur circulation (déplacement, commerce/échanges, importation/exportation) (titre IV). Par ailleurs, dans son livre II, cette loi traite de la police sanitaire.

Cette loi ne traite de la transhumance (art. 28) que pour évoquer les risques sanitaires qui peuvent en découler et les mesures qu'il sied de prendre en ces circonstances.

Loi L/95/51/CTRN du 29 août 1995 portant code pastoral

Le présent Code vise à doter l'élevage traditionnel guinéen d'un cadre juridique approprié, de nature à lui conférer une plus grande Sécurité dans son existence, et à favoriser son développement par une gestion plus rationnelle des espaces pastoraux et une meilleure intégration à l'agriculture. Il pose les principes juridiques relatifs à l'organisation et l'exploitation des ressources naturelles à des fins d'élevage, à la garantie des droits d'usage pastoraux du règlement des différends entre les éleveurs et les agriculteurs. Le document définit aussi la transhumance et ses conditions d'exercice (périodes de départ et de retour des animaux, la garde des animaux en transhumance, les périodes de tolérance de la divagation du cheptel), donne les bases du règlement des conflits agriculteurs éleveurs et enfin propose la mise sur pied d'un fonds d'aménagement pastoral pour l'amélioration de l'élevage traditionnel et soutenir les efforts d'aménagements initiés par les groupements des éleveurs agréés. La loi stipule que les conditions d'accès aux zones pastorales est libre (art. 14) et donne aux personnes morales du droit public la possibilité de créer des zones pastorales aménagées (ZAP) et aux collectivités décentralisées de constituer des pâturages communaux au profit des éleveurs de la localité (art. 24). Elle précise par ailleurs, que ces pâturages sont librement administrés par les collectivités locales dont ils relèvent, sous réserve des règles spécifiques qui pourraient être prévues par voie réglementaire (art. 27). Cette loi vient améliorer le code de l'eau en précisant que l'accès des animaux aux points d'eau se fait par voies délimitées. Une zone de sécurité est délimitée par les autorités locales autour de chaque point d'abreuvement du bétail afin d'en faciliter l'accès et d'éviter les intrusions d'animaux dans les exploitations avoisinantes (art. 45).

Aussi, en ses articles 75 et 76, le code pastoral reconnaît l'utilisation des ressources naturelles à des fins pastorales et définit les droits réels des pasteurs avec la restriction de ne pas surexploiter les ressources et de respecter les droits coutumiers des utilisateurs.

Adoptée en même temps que là L/95/046/CTRN portant code de l'élevage, il n'existe pas de contradiction avérée entre ces deux textes qui apparaissent plutôt comme complémentaires (Touré, 2004). On note toutefois, deux logiques contradictoires sur l'accès des éleveurs aux ressources naturelles: d'une part, une option de préservation du principe de l'accès communautaire, et d'autre part celle d'une privatisation des pâturages (Touré, 2004).

Décret D/97/215IPRG/SGG du 23 septembre 1997 réglementant la transhumance.

Ce décret, après une typologie de la transhumance, donne les conditions d'exercice de la transhumance interne (chap. II, art. 4 à 6) qui doit se faire en respectant les dispositions du code pastoral et celles du code de l'élevage et des produits animaux, et de la transhumance transfrontalière (chap. III, art. 7 à 10). La loi admet transhumance dans toutes ses formes et les conditions d'exercice sont claires. L'accueil par exemple de transhumant étranger se fait sous diverses conditions dont le devoir pour eux de se munir d'un laissez-passer sanitaire, d'un certificat de vaccination valide contre les maladies épizootiques occurrentes ou d'un certificat international de transhumance (art. 7). Des sanctions sont prévues pour tout écart aux dispositions (art. 9 et 10).

Enfin, le décret D/97/215IPRG/SGG du 23 septembre 1997 réglementant la transhumance prévoit (art. 12) la création de comités (locaux et inter-préfectoraux) de gestion de la transhumance pour statuer sur les conflits qui peuvent résulter de cette pratique.

Loi L/99/013/AN portant Code forestier (adopté en 1989) révisé en 1999

Cette loi fait des forêts guinéennes un bien d'intérêt national (art. 1) dont la gestion se fait suivant un plan forestier national (art. 3) décliné aux régions, préfectures et communes (art. 4 à 12). Quatre domaines forestiers (art. 17), ce sont i) le domaine forestier de l'Etat, ii) le domaine forestier des collectivités décentralisées, districts, villages, iii) le domaine forestier privé, et iv) le domaine forestier non classé.

Des règles communes d'exploitation des forêts existent et l'article 58 conditionne toute coupe d'arbres situés hors de terrain clos et d'habitation, par la délivrance d'un permis de coupe subordonnée à l'acquittement préalable d'une redevance de coupe (art. 62).

Reconnaissant les droits coutumiers des populations vivant traditionnellement à l'intérieur ou à proximité du domaine forestier (art. 94), la loi L/99/013/AN a défini des mesures de protection des forêts contre toute forme de dégradation ou de destruction causée, notamment, par la surexploitation, le surpâturage, les incendies, les brûlis, les défrichements abusifs, les maladies, l'introduction d'espèces inadaptées ainsi que la désertification (art. 71) et des sanctions pénales et pécuniaires sont prévues.

Les dispositions de cette loi sont globalement en cohérence avec celles du code pastoral guinéen.

5.2.3 Mise en œuvre du protocole de la CEDEAO sur la transhumance (1998) en Guinée

Les cadres de coopération en matière de transhumance transfrontalière entre la Guinée et ses voisins et leur fonctionnalité

Si l'on s'en tient aux résultats de nos entretiens, les textes réglementant le pastoralisme, ne sont pas bien appropriés par les acteurs en particulier les principaux concernés qu'ils soient guinéens ou transhumants étrangers. Les techniciens sont bien au courant des textes communautaires sur la transhumance mais peu d'entre eux ne les ont vus encore moins en connaissent le contenu. Beaucoup d'éleveurs par contre n'en ont jamais entendu parler. On peut dès lors penser que la gestion de l'élevage pastoral dans ce pays, s'appuie essentiellement sur les textes internes. Fort heureusement, et en dépit de l'absence d'accords bilatéraux formels avec les voisins sur le sujet, l'Etat guinéen, dans le domaine du pastoralisme s'est donné un arsenal juridique assez riche (code pastoral, code de l'élevage, décret réglementant la transhumance, etc.), présentant une relative cohérence les uns avec les autres et s'inscrivant globalement dans l'esprit des textes communautaires. Cependant, la gestion de la transhumance se passe dans un contexte où, même si les textes de lois essaient de lui aménager de la place en tant que système de production à part entière, les stratégies politiques (PNDA, politique foncière) ne sont pas assez lisibles sur le sujet. A l'échelle locale/municipale, les instruments (comités locaux de transhumance, comités inter-préfectoraux de transhumance) et les institutions (Communautés Rurales de Développement ; CRD) essaient de faire prévaloir le libre accès aux zones pastorales et de définir en vue de leur aménagement, des zones pastorales ainsi que des zones alternatives pastorales. Mais il n'est pas toujours aisé pour ces structures décentralisées, de concilier les intérêts des groupes d'acteurs (agriculteurs, petits éleveurs, gros éleveurs) qui, chacun à son niveau, essaie de tirer le mieux possible des avantages prévus par les textes pour son groupe tout en rejetant les dispositions qui lui sont défavorables. Ces structures sont d'ailleurs empêtrées dans des contradictions entre elles. Par exemple, alors que les comités dans lesquels on retrouve des techniciens, sont les bras techniques des CRD, les premiers constatent parfois des décisions qui sont prises en contradiction

des textes et ce sans leur avis. Aussi, leurs avis techniques sont souvent ignorés par l'Autorité locale, qui peut entrer dans des ententes avec les transhumants notamment étrangers contre des avantages gardés secrets. A côté de cela, même si l'Etat a conduit des efforts relatifs dans l'accompagnement du pastoralisme (projet pilote d'aménagement de la transhumance en Guinée Maritime à partir de 1992, projet d'appui à la gestion de la zone périphérique du parc de Badiar à partir de 1994, projet d'appui à la gestion intégrée des ressources (AGIR) à partir de 1997, etc.), le faible aménagement de l'espace complexifie davantage la situation. Ainsi, les éleveurs, surtout les transhumants étrangers, préoccupés par le bien-être de leurs animaux restent à proximité des champs qui ne sont pas le plus souvent clôturés comme l'exige la loi. Des situations de conflits, parfois violents comme ceux de Ténifily et Mankountan (axe de transhumance reliant Télimélé à Boffa et Boké) entre 1991-1992 ou ceux de 2016-2017 en zone forestière, peuvent en résulter et le processus de leur résolution emprunte le même schéma aussi bien pour le transhumant interne et que chez celui venant des pays tiers.

Application des règlements CEDEAO en Guinée :

Le tableau suivant fait la synthèse du niveau de respect des règlements communautaires dans ce pays.

Tableau 9 – Guinée : Analyse synthétique du niveau de respect du règlement C/REG.3/01/03

Obligations des Etats	Niveau de mise en œuvre
Article 1	
Organiser des campagnes/sessions d'information, de communication de sensibilisation, de formation et d'éducation en faveur des éleveurs transhumants et des différents acteurs impliqués dans la transhumance au niveau des zones de départ, de transit et d'accueil des troupeaux transhumants	Cela n'est pas effectif de manière formelle car bien d'acteurs parfois même des techniciens n'ont pas une bonne connaissance des textes communautaires. Des sensibilisations peuvent être occasionnellement conduites.
Mettre en place ou dynamiser des organisations pastorales au niveau national notamment les associations d'éleveurs afin qu'elles contribuent à une meilleure gestion de la transhumance, ainsi qu'à la prévention et à la gestion des conflits liés à la transhumance	La Confédération Nationale des Organisations Socioprofessionnelles du secteur de l'Elevage en Guinée (CONASEG) est le cadre fédératif de tous les acteurs de l'élevage en Guinée. Elle s'intéresse de plus en plus à la question de la transhumance
Créer des organes nationaux (comités, réseaux ou toutes autres structures) de gestion, de suivi et d'évaluation de la transhumance	Il n'existe pas d'organe national mais des comités locaux et inter-préfectoraux de transhumance
Veiller au respect strict par les Etats, les éleveurs, les transhumants, les agriculteurs et les autres composantes de la société rurale de la décision des Chefs d'Etat relative à la réglementation sur la TT ainsi que des protocoles, conventions et décisions de la CEDEAO : libre circulation des personnes et des biens, mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité ;	L'esprit des textes nationaux va dans le sens des décisions communautaires. Dans les faits des distorsions sont constatées en lien avec le rejet des transhumants, les mauvaises pratiques (cultures sur les terres pastorales, zonage non favorable aux éleveurs, dissémination de parcelles dans les espaces réservés à l'élevage, corruption des autorités locales par les transhumants, décisions des CRD en porte-à-faux avec les textes, pâture au bord des champs, gardiennage non rigoureux

Obligations des Etats	Niveau de mise en œuvre
Veiller au respect strict par les Etats, les éleveurs, les transhumants, les agriculteurs et les autres composantes de la société rurale des législations et réglementations en vigueur dans les pays ainsi que des engagements bilatéraux et multilatéraux : conservation et gestion durable des ressources naturelles et de l'environnement	des animaux, champs non clôturés aux abords des pistes et points d'abreuvement des animaux, etc. Beaucoup de transhumants viennent en Guinée de manière illégale et certains d'entre eux s'adonnent à des mauvaises pratiques (corruption des forces de l'ordre et des autorités locales, pacage aux abords des champs entraînant dégâts champêtres, irrespect des us locaux, etc.). Aussi, ils ne respectent pas toujours les zones dédiées et peuvent parfois fréquenter les aires protégées (exemple : parc de Badiar).
Article 3	
Inventorier tous les axes de transhumance dans la sous-région	Non effectif
Mettre en place un système d'information et de communication sur la transhumance et la surveillance des maladies animales	Cela est seulement effectif pour la surveillance des maladies animales. Un réseau formel pour le suivi des maladies animales existe et part des postes vétérinaires (Système EMA-i) jusqu'au niveau national (base de données) en passant par les délégations régionales (système MBRESA-i). Des bulletins (hebdomadaires et mensuels) sont ensuite produits à partir de la base de données et partagés à l'OIE et aux pays voisins.
Impliquer les éleveurs, les associations professionnelles et autres acteurs dans la mise en œuvre de la décision de la CEDEAO	Les éleveurs à travers la CONASEG sont de plus en plus impliqués dans les événements et instances où la transhumance transfrontalière est discutée
Concevoir et mettre en œuvre au sein de chaque État membre un programme de d'aménagement pastoral (cartographie systématique des aires de pâturage, zones de transhumance et réseaux hydrauliques)	Un tel programme de développement à l'échelle nationale n'est pas encore effectif
Mettre en place un comité ministériel de suivi de la transhumance	Cela n'est pas encore effectif
Créer un observatoire régional sur la transhumance pour le suivi de l'application des dispositions communautaires	Pas effectif mais en réflexion dans le cadre de la Concertation de haut niveau sur la transhumance transfrontalière apaisée
Concevoir une stratégie régionale de gestion des ressources pastorales s'inscrivant dans le cadre de la mise en œuvre du Programme d'Action Sous régional de lutte contre la désertification (PASR) adopté par la Conférence des Chefs d'Etat et de	Pas effectif

Obligations des Etats	Niveau de mise en œuvre
Gouvernement et des initiatives du Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique (NEPAO) en Afrique de l'Ouest	
Inclure des programmes de formation sur le pastoralisme et l'Agroéconomie dans les programmes des institutions de formation ouest-africaines spécialisées dans l'élevage	Effectif (Master Pastoralisme à l'AGRYMETH)
Promouvoir le dialogue et la collaboration entre les États membres sur les questions liées à la transhumance	Le seul cadre de dialogue connu est celui qui s'amorce au niveau du couloir Ouest à travers la "Concertation régionale de haut niveau pour une transhumance transfrontalière apaisée".
Faire circuler les informations sur la santé animale entre les services vétérinaires des États membres.	Les informations produites par le réseau de surveillance de la santé animale sont ensuite partagées aux pays voisins et aux autres Etats

Les perceptions guinéennes sur la mise en œuvre du Protocole de la CEDEAO sur la transhumance

En tant que pays regorgeant d'importantes ressources fourragères, la Guinée est désormais une destination prisée par le cheptel sahélien notamment malien en dépit des risques sanitaires que ces zébus sahéliens encourent. La coopération avec les Etats voisins n'existe pas car pendant longtemps, en dehors des échanges de bétail aux frontières Ouest (Région de Boké) avec la Guinée Bissau, la nécessité ne se faisant véritablement pas pressante. Elle commence cependant à se poser et les premiers signaux se mettent en place avec la participation à la rencontre régionale de haut niveau sur la transhumance transfrontalière organisée fin 2019 à Dakar. Aussi, avec les conflits qui se font récurrents en zone forestière du fait de l'arrivée désormais cyclique de transhumants et des problèmes qui en résultent, une ébauche de coopération avec le Mali se dessine. On peut espérer qu'avec l'intégration des pays du littoral dont la Guinée dans les projets communautaires (PREDIP, PACBAO), permettant une plus grande interaction entre eux et ceux du Sahel, d'où partent les transhumants, cette coopération va se poursuivre et se renforcer tout en s'ouvrant aux autres pays limitrophes du corridor Ouest et du corridor Central.

5.3 Conclusions sur l'impact des politiques régionales et nationales sur les conflits liés au pastoralisme transhumant en Guinée

Les conflits liés au pastoralisme et en particulier à la transhumance en Guinée sont, à quelques nuances près, à l'image des autres pays de la sous-région, de trois ordres : conflits entre transhumants et agriculteurs des localités de transit et d'accueil, conflits entre transhumants et autres éleveurs résidents et conflits entre transhumants et l'administration notamment forestière. Les conflits les plus récurrents sont ceux en lien avec i) les dégâts occasionnés par les animaux à l'intérieur des parcelles cultivées à cause du non-respect du zonage et des dispositions relatives à la surveillance des animaux et des champs ou ii) à la non-application du dispositif de gestion de la transhumance, en particulier la négociation de la date de descente²¹ des troupeaux dans les plaines littorales (Touré, 2004). Ces conflits, ayant ainsi trait aux ressources et à leur gouvernance,

²¹ D'ordinaire en principe, les CRD, à qui les éleveurs notifient leur souhait d'aller en transhumance, vont contacter les communautés de destination pour ouvrir les négociations et convenir de la période d'arrivée et des lieux de séjour.

l'Etat, soucieux de la paix sociale, a mis en place un arsenal politique et juridique (code de l'eau, code de l'élevage, code pastoral, règlement de la Transhumance, code pastoral), globalement assez cohérent ambitieux et en accord avec les textes communautaires. Nonobstant cette volonté politique qui doit d'ailleurs être nuancée compte tenu du discours qui est parfois en déphasage avec les textes, ces conflits peuvent prendre des proportions violentes surtout lorsque les instruments mis en place pour leur gestion (comités de gestion de conflits, comités de transhumances, CRD), n'arrivent pas à assumer leur rôle pour diverses raisons. Alors que les comités de gestion de conflits et de transhumance, malgré leur légitimité, n'ont pas toujours l'autorité suffisante pour faire prévaloir leurs avis, les CRD notamment en région forestière peuvent entrer dans des rapports compromettant avec les transhumants, ce qui débouche parfois sur des conflits. Les membres des comités reprochent à certains responsables de CRD d'outrepasser leurs prérogatives en édictant des règles d'accès aux ressources naturelles non conformes aux dispositions de la législation pastorale (Touré, 2004).

La production fourragère des parcours dépend largement des aléas climatiques. Le mode d'élevage extensif caractérisé par le nomadisme et la transhumance est lié aux contraintes de l'abreuvement et de l'existence des pâturages. La raréfaction des ressources fourragères naturelles constatée, le déclin de l'élevage extensif oblige les éleveurs à s'adapter aux conditions écologiques. L'abreuvement demeure la contrainte principale car il conditionne l'exploitation des parcours. Les animaux sont nourris de plus en plus avec des aliments concentrés importés et grâce au développement des cultures irriguées, avec des sous-produits agricoles et/ou agro-industriels (paille de riz, farine et sons etc.). L'élevage semi-intensif ou même intensif prend de l'importance. Cela se remarque à Rosso et à Nouakchott où des dizaines de coopératives ou d'unités laitières (camelines et bovines) sont implantées.

La transhumance est une pratique multiséculaire en Mauritanie, pays aride aux pâturages pauvres. Essentiellement de saison sèche et orientée nord-sud, elle est pratiquée en saison sèche par toutes les populations d'éleveurs en direction surtout du Sénégal mais aussi du Mali. Les animaux transhumant au Sénégal se dirigent, une fois le Waalo traversé, dans un premier temps dans la zone sylvopastorale (réserve des six forages et Ferlo) avant de descendre plus bas dans la deuxième moitié de la campagne de la transhumance (à partir de février-mars) vers les régions plus au sud (Tambacounda, Kédougou, Kolda). Certains même peuvent à partir de là, poursuivre leur parcours vers les régions Ouest et Sud-ouest du Mali.

Autrefois, les troupeaux transhumants mauritaniens séjournaient dans un premier temps (de novembre à début avril) dans la zone pastorale d'El Atf dans la Wilaya de Gorgol dans la vallée du fleuve Sénégal et peuvent parfois y rester jusqu'à leur remontée vers le Nord avec les premières pluies (à partir de juillet). La transhumance transfrontalière vers le Mali et le Sénégal ne s'effectuait alors qu'en année mauvaise et bien plus tard entre avril et mai.

6.1.2 Tendances récentes affectant le pastoralisme transhumant en Mauritanie

Evolution des systèmes de production pastoraux

Les systèmes de production pastoraux en Mauritanie se caractérisent par une dégradation des conditions pastorales du fait de la forte dégradation des pâturages et de l'accaparement de l'espace par l'agrobusiness dans la zone agropastorale.

La zone agropastorale de la Mauritanie (Sud et Sud-Est du pays) est la zone par excellence de la production agricole et pastorale. Elle constitue pour les pasteurs et les éleveurs en général, le réservoir de fourrage pour leur bétail. Ces dernières années, cette zone connaît :

- i) Une dégradation de ses parcours du fait à la fois du changement climatique, de la réduction de l'espace en lien avec les mutations agricoles (privatisation et clôture des terres, 2 saisons de production irriguée le long du fleuve, etc.) et de la forte présence de réfugiés maliens à l'Est (Bera et Fassala). Ces réfugiés en effet, y disposent d'un cheptel très important et qui contribue notablement à la pression sur les pâturages dans cette partie du pays ;
- ii) Des changements notables sont constatés dans les paysages agricoles et l'occupation de l'espace par les acteurs, en particulier les agriculteurs, en zone agropastorale. Il s'y observe en effet, une sorte d'accaparement de terres qui se manifeste par des installations d'acteurs de l'agrobusiness (commerçants, cadres et fonctionnaires de l'Etat) qui occupent et clôturent ainsi de vastes espaces, y compris des pâturages autrefois stratégiques, ceci souvent d'un seul tenant. Les déplacements des animaux transhumants en direction des pâturages de la vallée du fleuve Sénégal pour diverses raisons (exploitation des reliques de pâturages, abreuvement, traversée), se trouvent ainsi perturbés, parfois entravés. Aussi, depuis quelques années (à partir des années 90 surtout), la situation s'est davantage aggravée avec l'exploitation d'une

large bande de terres le long du fleuve par la riziculture irriguée et diverses cultures de décrue marquant alors le recul de l'agriculture pluviale. Ainsi, la riziculture (cf. photo 1), pratiquée en deux cycles de 3 mois au moins dans l'année, ne libère l'espace que juste quelque mois dans l'année. La pression est si forte que les couloirs de transhumance et pistes d'accès même sécurisés et aménagés par le BRACED/GNAP et le PRAPS (balisage, points d'eau, parcs de vaccination, magasins d'aliments bétail), sont ignorés par endroits, ce qui génère parfois des conflits entre acteurs dans la zone. Ces situations combinées expliquent des départs de plus en plus précoces des transhumants mauritaniens vers les deux pays voisins (Sénégal, Mali) relativement mieux dotés en ressources fourragères.

- iii) Une marchandisation des fourrages post-cultureux. Alors qu'autrefois, les exploitants agricoles de la région, y compris ceux pratiquant les cultures irriguées dans la vallée, laissaient pâturer librement leurs champs après la récolte, désormais cela se fait contre paiement de numéraires et dans un temps assez bref de l'année (1 mois en général) à cause de la double culture du riz. Certains agriculteurs d'ailleurs ne permettent plus cela, ils conditionnent les résidus cultureux (paille de riz), en bottes qu'ils exportent et revendent hors de la vallée.

Le vol et les pertes de bétail

La campagne de transhumance expose les éleveurs à des pertes et vols de leur bétail. Ces problèmes, parfois internes au milieu de pasteurs, sont récurrents et prennent de l'importance d'année en année. Aussi, les troupeaux mauritaniens fréquentant le Mali sont fréquemment (toutes les 2 à 4 semaines) exposés à des vols à main armée autour de la ville de Nara (Région de Koulikoro, Mali). Cela se passe surtout à Timbedra à 200 km de Nara, une bourgade disposant d'un grand marché à bétail régional vers lequel convergent de nombreux marchands de différents pays de la CEDEAO (environ 10 000 bovins et 100 000 petits ruminants sont vendus chaque semaine à Nara). Les attaques armées des marchands ont lieu en général sur les routes à destination ou en provenance dudit marché.

La transhumance, une pratique en mutation

Les pâturages de la Mauritanie, en raison à la fois de la sécheresse récurrente, de la baisse de la pluviométrie et de la pression d'exploitation animale et humaine, sont en constante dégradation. En outre, avec l'accaparement des terres de la vallée du fleuve Sénégal dont une grande part était autrefois réservée aux pâturages, les animaux manquent d'espace. Le cumul de ces facteurs donne lieu à une situation alimentaire pénible poussant les pasteurs à avancer leur saison de transhumance qui devient ainsi longue, précoce, et de plus en plus clandestine. En effet, les pâturages encore non envahis par les activités agricoles dans ce pays, sont vite épuisés surtout en année de mauvaise pluviométrie et les éleveurs sont contraints à partir très tôt (parfois dès décembre) vers le Mali et vers le Ferlo au Sénégal d'où ils progressent en direction du sud du Sénégal (régions de Tambacounda, Kédougou, Kolda) parfois sans préparation et sans se préoccuper de réunir toutes les conditions. Ce faisant, ces éleveurs s'exposent dans ce pays au racket dont les éleveurs locaux et certains responsables administratifs et techniques sont les auteurs. Aussi, alors que par le passé, les éleveurs se déplaçaient par groupes de familles (en petits campements) afin d'avoir une mobilité soutenue permettant d'exploiter les ressources végétales dispersées et situées parfois à des distances importantes, de nos jours, les troupeaux sont plutôt conduits par des bergers recrutés dont certains, en ce qui concerne la transhumance transfrontalière en direction du Sénégal, peuvent être des nationaux de ce pays.

Des aménagements pour prévenir les conflits

Avec la forte pression d'utilisation des terres d'origine diverse dont celle démographique et l'installation des nouveaux acteurs de l'agrobusiness qui induit la progression du front agricole en zone pastorale (Sud et Sud-est du pays) les terres de pâturage, y compris les pâturages

stratégiques, sont occupées et les couloirs de transhumance traditionnels ou officiels sont menacés d'obstruction en particulier dans cette zone. En vue de freiner et stabiliser le phénomène, les éleveurs avec le soutien de l'Etat et de ses partenaires techniques, conduisent des actions fortes de pacification des rapports entre les utilisateurs des ressources et de sécurisation des ressources pastorales précédées de sensibilisations et concertations. Cela est surtout visible en direction du Sénégal et avec le projet de renforcement de la résilience de pasteurs et agropasteurs par la sécurisation de la mobilité transfrontalière du programme BRACED²³(2015-2018) qui a accompagné dans cette région, des actions de mobilisation sociale (sensibilisation sur la gouvernance partagée des ressources naturelles), d'identification participative et incluse (accords sociaux matérialisés de procès-verbaux) de couloirs de transhumance et pistes d'accès, leur sécurisation (comités de gestion et balisage). Cet important travail se poursuit et se renforce avec le programme régional d'appui au pastoralisme au Sahel (PRAPS) qui veille aussi à viabiliser les ressources déjà sécurisées en y réalisant des infrastructures (magasins d'aliment bétail et de produits vétérinaires, ouvrages d'hydraulique pastorale, parcs de vaccination, etc.). L'objectif ultime de ces réalisations est d'encourager les transhumants à suivre ces trajets sécurisés, pour ainsi éviter d'empiéter les champs et de s'exposer à des conflits avec les agriculteurs.

6.1.3 Acteurs clés dans le domaine du pastoralisme transhumant en Mauritanie

Divers acteurs dans ce pays interviennent et accompagnent la pratique de l'élevage pastoral. Le tableau 2 en donne la liste.

Tableau 10 – Mauritanie : liste des acteurs clés

Institutions gouvernementales
<ul style="list-style-type: none"> • Ministère de l'élevage • Direction de développement des filières animales (DDFA) • Direction des services vétérinaires (DSV) • Direction des politiques, de la coopération et du suivi-évaluation (DPCSE) ; • Délégations régionales (14) • Inspections départementales (45) • Société des Abattoirs de Nouakchott (SAN), • Centrale d'Approvisionnement en Intrants d'Elevage (CAIE) • Réseau Mauritanien d'Epidémiosurveillance des Maladies Animales (REMEMA)
Société civile
<ul style="list-style-type: none"> • Groupement National des Associations des Coopératives Agro-Sylvo-Pastorales (GNAP) ; • Fédération Nationale Corporative des Bouchers de Mauritanie (FNCBM) ; • Elwowz, une nouvelle fédération de bouchers a été créée en 2013 ; • Fédération Nationale des Commerçants de Bétail (FNCB) ; • Fédération Nationale des Eleveurs (FNE) ; • Fédération Nationale des Professionnels des Cuirs, Peaux et Dérivés (FNPCPD) ; • Association pour la promotion de l'élevage (A.P.P.E) ; • Association des Producteurs de Lait de Mauritanie (APLM) ; • Association des Producteurs de Lait et de Viande du Brakna (APLV) ; • Groupement National des Aviculteurs de Mauritanie (GNAM). • Antenne nationale du Réseau <i>Billital Maroobé</i> (Rôle assumé depuis 2009 par le GNAP) ;

²³ Building Resilience and Adaptation to Climate Extremes and Desasters

<ul style="list-style-type: none">• Plateforme des Organisations d'Éleveurs de Mauritanie (POEM).
Instituts de recherche
<ul style="list-style-type: none">• Centre National d'Élevage et de Recherches Vétérinaires (CNERV)
Communauté internationale
<ul style="list-style-type: none">• Projet d'appui régional au pastoralisme au Sahel (PRAPS), Banque mondiale;• FAO• AFD (Agence Française pour le Développement)• Union Européenne (PARC/PACE/SPINAP-AH) ;• Fonds de l'OPEP (PADEL) ;• Coopération chinoise (Centre des Techniques d'Élevage)• FIDA (ProlPruf)• BRACED

6.2 Législation et politiques sur le pastoralisme en Mauritanie

6.2.1 Le cadre politique en matière de pastoralisme en Mauritanie

La Mauritanie dispose de différents documents de politique et de stratégie tels que la Stratégie de Développement du Secteur Rural (SDSR, horizon 2025), la Stratégie Nationale de Sécurité Alimentaire (SNSA, horizon 2015 et vision 2030), la Lettre de politique de l'élevage et le code pastoral. Ainsi, en 2012, le Ministère du Développement Rural (MDR) a élaboré des plans d'actions pour le développement des filières (lait, viande, cuirs et peaux et aviculture). L'option filière est également concrétisée à travers la création en 2014 d'un Ministère de l'Élevage (ME) et d'une Direction du Développement des Filières Animales (DDFA).

- Stratégie de Développement du Secteur Rural (SDSR, horizon 2025) ;
- Stratégie Nationale de Sécurité Alimentaire (SNSA, horizon 2015 et vision 2030) ;
- Lettre de politique de l'élevage et le code pastoral ;
- Stratégie Nationale de Croissance et de Prospérité Partagée (SCAPP : 2016-2030) ;
- La loi d'orientation agropastorale n°2013-024.

L'élaboration de la SDSR a été focalisée sur le développement intrinsèque et autonome des secteurs de l'élevage et de l'agriculture, comme fondement du développement du secteur rural. Elle s'attache par ailleurs à la valorisation durable des ressources naturelles du pays.

En somme, les missions et attributions du secteur donnent le cadrage institutionnel nécessaire pour la mise en œuvre des orientations stratégiques définies dans la SDSR, le tout s'inscrivant clairement dans les objectifs du Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté (CSLP). En outre, les actions prévues dans le cadre de la nouvelle Stratégie Nationale de Croissance Accélérée et de Prospérité Partagée (SCAPP) sur la période 2016-2030 sont en parfaite adéquation avec les orientations stratégiques de développement de l'élevage définies dans la SDSR. Ces cadres de référence de la politique de l'élevage du pays visent la réduction de la pauvreté et l'amélioration de la productivité de l'élevage.

La loi d'orientation agropastorale n°2013-024, détermine les orientations politiques constituant le cadre de référence en matière de développement des productions végétales et animales. Elle prévoit l'élaboration d'un Plan National de Développement Agropastoral (PNDA) qui sera exécuté par l'Etat sur la base des orientations et des objectifs de cette loi et de la stratégie nationale de

développement du secteur rural. Ce plan détermine dans le temps et dans l'espace, les actions à entreprendre dans le domaine agropastoral, les moyens à mettre en œuvre pour leur réalisation et les modalités de leur mise en œuvre.

Les Plans Locaux de Développement Agropastoral peuvent être conçus par filière, par bassin de production, par zone agro-écologique, par commune ou par wilaya.

6.3 Le cadre législatif sur le pastoralisme en Mauritanie

Il existe plusieurs Eléments du cadre juridique qui encadrent la pratique du pastoralisme dans ce pays et dont les principaux sont :

- Décret 65-087 du 19 mai 1965, portant réglementation de l'importation et de l'exportation des animaux et produits animaux ;
- Décret 69.132 /PR/ MP/ DR/ EL, portant réglementation de la police sanitaire des animaux ;
- Décret 75-111, portant réglementation de la transhumance et de l'exportation des animaux et produits animaux ;
- Ordonnance 83-127 du 5 juin 1983 portant réorganisation foncière et domaniale et son décret d'application promulgué en 2000
- Ordonnance 85-144 du 4 juillet 1985 et la circulaire n° 90 31/MINT/MHE relatives au code de l'eau ;
- Loi 97-007 du 20 janvier 1997 portant code forestier ;
- Loi 2000-045 du 26 juillet 2000 fixant cadre de l'environnement ;
- Loi 2000-044 portant Code Pastoral en Mauritanie et son décret d'application N°2004-024 ;
- Arrêté 1056 du 24 septembre 2002, portant création du Réseau Mauritanien d'Epidémiosurveillance des Maladies Animales (REMEMA).
- Loi 2004-024 du 13 juillet 2004, portant code de l'élevage ;
- Protocole d'accord réglementant la transhumance entre la République Islamique de Mauritanie et la République du Mali du 26 janvier 2005 ;
- Protocole d'accord réglementant la transhumance entre la République Islamique de Mauritanie et la République du Sénégal du 25 avril 2006 ;
- Protocole d'accord de coopération dans les domaines de la santé et des productions animales entre République Islamique de Mauritanie et la République du Mali du 08 février 2016.

L'étude et à l'analyse du cadre juridique existant sur le pastoralisme en Mauritanie (lois, ordonnances, décrets, circulaires, etc.) font constater i) une volonté politique depuis 1986 (date de démarrage du Projet élevage II)²⁴ d'associer les collectivités locales à la gestion de leur environnement et ii) quelques ambiguïtés quant à l'application des textes et à la responsabilisation effective des associations ou coopératives sur le plan de la gestion foncière (Code pastoral, circulaire du Ministère de l'intérieur, loi sur l'environnement).

²⁴ Le projet élevage II, exécuté entre 1987 et 1995, a notamment mis en place des associations de coopératives pastorales (42 AP ont créé en fin de Projet le groupement national des associations de coopératives agro-sylvo-pastorales - GNAP). Le but recherché était de responsabiliser les éleveurs dans leurs zones pastorales et leur donner les moyens de les gérer de façon rationnelle tout en améliorant la productivité de leur cheptel grâce à la réalisation de micro-projets de développement. Cependant, bien qu'elles aient apporté une large sensibilisation au niveau de la surveillance et de l'exploitation des pâturages, les activités de ces coopératives pastorales ont été limitées principalement par défaut d'appui juridique conséquent.

La Loi 67-171 portant statut des Coopératives

Cette loi complétée par celle de 93.15 est à la base de la création des associations de coopératives agro-sylvo-pastorales. C'est dans ce cadre que le Projet élevage II a créé les associations pastorales (AP) qui devraient être responsabilisées dans la gestion des ressources naturelles.

Décret 75-111, portant réglementation de la transhumance et de l'exportation des animaux et produits animaux

Ce décret fixe les modalités de sortie et d'entrée du bétail transhumant sur le territoire national. L'autorisation de transhumance à l'étranger ou à l'entrée du territoire national est délivrée par une commission compétente de la localité à la demande de l'éleveur (art. 26). Cette autorisation doit préciser obligatoire le poste frontalier de sortie ou d'entrée du troupeau (art. 28). Le Troupeau sorti par un poste frontalier donné doit rentrer par ce poste au retour. Cela est contraire à l'esprit des éleveurs qui suivent la disponibilité et l'accessibilité des ressources soit pour éviter les conflits liés aux dégâts des champs ou pour protéger le troupeau de certaines maladies (Trypanosomiase, charbon bactérien)

Loi 83-127 portant réorganisation foncière et domaniale

Cette loi et son décret d'application contiennent quelques éléments (pas exhaustifs) définissant le régime foncier des communautés pastorales. Sous ce régime la quasi-totalité du domaine pastoral appartient à l'État puisqu'il ne relève pas de la propriété privée et n'est pas réputé avoir été mis en valeur en dehors des puits ou forages réalisés hors de la propriété privée. En effet ses articles 9 et 22 stipulent que " les terres mortes" sont la propriété de l'État que " tous puits et forages situés en dehors des propriétés privées sont déclarés d'utilité et d'usage publics".

Loi 97-007 du 20 janvier 1997 portant Code Forestier

La loi n° 97-007 abrogeant et remplaçant l'ordonnance 82.174 portant code forestier stipule que le domaine forestier de l'Etat et des collectivités locales doit faire l'objet d'aménagement établissant des servitudes opposables aux usagers, aux propriétaires privés et aux pouvoirs publics. Aussi elle interdit au bétail de pâturer ou de passer dans les forêts classées et les zones reboisées.

Loi 2000-044 portant code pastoral du 26 juillet 2000 et son décret d'application

Ce Code (5 chapitres, 35 articles) fait référence à la "Charia" et aux droits coutumiers et préconise la mobilité pastorale et l'accès libre aux ressources comme stratégie d'exploitation des ressources pastorales. Il définit les modalités pratiques de l'organisation des pasteurs et de règlements des conflits entre agriculteurs et éleveurs.

En son article 4, le décret cite le pastoralisme comme une activité qui concourt à la satisfaction des besoins économiques, sociaux des populations et à la préservation des équilibres écologiques par une gestion durable des ressources naturelles.

Loi 2000-045 du 26 juillet 2000 portant loi-cadre sur l'environnement

La loi-cadre pour l'environnement établit les principes généraux de la politique nationale en matière de protection de l'environnement et garantit l'utilisation rationnelle des ressources naturelles.

Loi 2004 - 024 du 13 Juillet 2004 portant code de l'élevage

Cette loi a pour objet de définir les règles applicables aux activités relatives à la sante publique vétérinaire, à la sante et à la production animale.

Les activités suivantes sont visées par la présente loi (art. 2) : i) l'alimentation des animaux, ii) la surveillance de la santé des animaux et la lutte contre les maladies animales préjudiciables à l'économie nationale, iii) l'organisation de la profession vétérinaire, iv) la médecine et la

pharmacie vétérinaire, v) l'hygiène le contrôle et l'inspection sanitaire et qualitative des produits issus des animaux ceux particulièrement destinés à l'alimentation humaine et vi) le commerce intérieur et extérieur des animaux et des produits issus des animaux dans leur particularité est sanitaire.

Loi 2005-030 du 02 février 2005 portant code de l'eau

Cette loi définit le régime juridique des eaux continentales, de surface et souterraines, en particulier les règles relatives à la planification, à l'utilisation et à la préservation des eaux (art.1). Considérant la ressource eau comme patrimoine national (art. 2), la loi énonce que sa gestion doit être globale, durable et équilibrée (art. 3) visant notamment à assurer : i) la protection contre les pollutions, la préservation des écosystèmes aquatiques, ii) sa répartition équitable de manière à satisfaire ou à concilier différentes exigences comme l'alimentation en eau potable (santé et salubrité) et les besoins des activités socio-économiques (élevage, agriculture, sylviculture, pisciculture, industries des mines, production d'énergie, tourisme, navigation, pêche continentale, etc.).

6.4 Mise en œuvre du protocole de la CEDEAO sur la transhumance en Mauritanie

Les cadres de coopération entre la Mauritanie et ses voisins et leur fonctionnalité

La Mauritanie, Etat non membre de la CEDEAO de laquelle elle s'est retirée en 2000, n'est en principe pas concernée par les textes communautaires relatifs à la transhumance transfrontalière. Cependant, ce pays partage d'importants intérêts avec ses deux voisins du Sud (Sénégal) et du Sud-Est et Est (Mali) qui disposent de ressources pastorales plus importantes et avec lesquels des flux importants de troupeaux sont observés. Pour ce faire, la Mauritanie a opportunément, signé des accords avec eux (cf. encadré) à l'effet de réguler et d'accompagner la pratique de la transhumance dans leur espace commun. Du reste, dans le souci d'approfondir et d'élargir cette coopération avec ces deux pays et, au-delà avec la CEDEAO, elle a signé en mai 2017 avec cette entité sous régionale, un accord en quatre points, dont la libre circulation des personnes et des biens, l'application d'un tarif extérieur commun et la lutte contre le terrorisme.

- **Protocole d'accord sur la transhumance entre la République Islamique de Mauritanie - République du Sénégal**

Signé le 25 avril 2006 à l'effet de réglementer la transhumance entre la République du Sénégal et la République Islamique de Mauritanie, cet accord (8 chapitre, 31 articles), précise ses champs d'application (animaux concernés, période, durée et effectifs convenus d'accord partie), les formalités administratives à accomplir (respect des dispositions de l'accord sanitaire, recensement du cheptel, détention de certificat de transhumance, etc.), les conditions de déplacement et de séjour du troupeau (respect de la législation du pays d'accueil, des itinéraires convenus, des périodes et postes d'entrée, conditions d'accès aux services vétérinaires et aux intrants locaux, documents d'identité, gardiennage, pratiques interdites, contrôle sanitaire durant le séjour, etc.), les conditions d'accueil du troupeau transhumant (périodes d'entrée et de sortie, possibilité de changements, notifications des changements, accès aux ressources selon les règles du pays d'accueil, etc.), les conditions de règlement des conflits (commission de conciliation, commission interministérielle, Justice du pays d'accueil, communication écrite aux deux Etats), les conditions de sanctions aux manquements, ainsi que des dispositions finales.

- **Protocole d'accord de coopération dans le domaine de la santé animale, de la santé publique vétérinaire et des productions animales entre la RIM et la République du Sénégal du 26 février 2013**

Cet accord (6 articles) qui vise à prévenir un transfert de pathologies du fait du mouvement du bétail entre les deux pays, précise entre autres, son champ d'application, la mise en place d'une coopération technique, scientifique et économique entre les structures sanitaires des deux pays, l'instauration d'un comité technique pour l'application et le suivi-évaluation de l'accord, la composition dudit comité, les mécanismes de financement des actions et les dispositions générales.

- **Accord révisé sur la transhumance entre la République Islamique de Mauritanie (RIM) et la République du Mali**

L'accord comprend 19 articles répartis dans 4 chapitres et a été signé le 26 janvier 2005. Il révisé un précédent accord qui était en vigueur depuis le 19 septembre 1989. Cet accord sur la transhumance s'explique par le désir des deux pays de faciliter les déplacements et les séjours des importants troupeaux traversant leur frontière commune et qui peuvent engendrer des problèmes écologiques, sanitaires, socio-économiques et juridiques. Il précise les modalités pratiques de la transhumance (durée, période, les effectifs à accueillir, les itinéraires et postes de passage, les conditions d'exploitations des ressources, le respect de la réglementation du pays d'accueil, respect de l'accord zoosanitaire (vaccins du pays d'accueil), la conduite et le gardiennage du troupeau, les formalités administratives, etc.

- **Protocole d'accord de coopération dans les domaines de la santé et des productions animales entre la République Islamique de Mauritanie et la République du Mali**

Cet accord, signé le 08 février 2016, témoigne de la volonté des deux Etats parties de renforcer leur coopération dans les domaines de la santé animale et des productions animales (Art. 1^{er}). Cette coopération qui se veut dynamique et productive se fera à travers des échanges d'expériences entre structures des deux pays (Art. 2). Un comité coordination composé de cinq personnes chaque pays, et qui se réunira au moins une fois l'an, veillera à l'application, au suivi et à l'évaluation des actions prévues dans le cadre d'un plan d'action qu'il proposera à la validation des Ministres d'élevage des deux Etats (Art. 3 et 4).

L'analyse de l'Etat des accords bilatéraux, qui apparaissent comme des déclinaisons locales du cadre réglementaire (accord et règlement) de la transhumance transfrontalière en plusieurs de leurs dispositions, laisse apparaître une situation contrastée dans la coopération entre la Mauritanie et le Sénégal d'une part et d'autre part entre ce même pays et le Mali :

- L'accord sur la transhumance transfrontalière avec le Sénégal, mis en place en 2006, fonctionne bien, grâce aux concertations régulières entre les Etats (comité paritaire) et les régions voisines des deux pays (Trarza, Brakna, Gorgol, Guidimakha côté mauritanien et St Louis, Louga, Tambacounda, Matam, côté sénégalais). Le comité paritaire se réunit régulièrement (une fois/an) et est une occasion pour évaluer la situation de mise en œuvre des clauses de l'accord et pour envisager des pistes de solution aux blocages et difficultés constatés. De manière unanime des deux côtés, cet accord est considéré comme exemplaire en matière de coopération transfrontalière. L'excellence dans cette coopération a permis de l'élargir à un accord permettant au Sénégal de bénéficier d'un approvisionnement exceptionnel et important de bétail (jusqu'à environ 700 000 têtes en cette année 2019 selon un conseiller municipal de Rosso) par la Mauritanie à l'occasion des fêtes importantes comme la Tabaski et la Korité (ramadan).
- Avec le Mali, la coopération sur la transhumance transfrontalière, relativement plus ancienne (document d'accord signé en janvier 2005), est peu active bien que ce pays soit une destination privilégiée des transhumants mauritaniens des régions voisines de l'Assaba, du Guidimakha, du Hodh el Gharbi et du Hodh el Cherqui. En effet, depuis environ huit ans il n'y a eu ni de concertations ou tout autre acte qui permettent d'évaluer la

situation dans cette zone qui est pourtant sujette à divers conflits entre les transhumants mauritaniens et les agriculteurs maliens des zones d'accueil, lesquels sont exacerbés par l'insécurité qui sévit dans cette zone notamment dans la forêt du Wagadou entretemps occupée par AQMI. Cette situation d'insécurité serait la cause principale de cette inertie, la partie malienne, bien que ne manquant pas d'intérêt sur le sujet, a en effet des préoccupations plus urgentes (insécurité et instabilité institutionnelle) à gérer. Des initiatives de relance sont cependant en vue et la toute première rencontre de concertation sous régionale de haut niveau pour une transhumance transfrontalière apaisée dans le couloir Ouest (Dakar : 19-20 novembre 2019) a servi de cadre à la partie malienne pour annoncer son désir de raviver les échanges avec la partie Mauritanienne. Une rencontre entre les Ministres en charge de l'élevage des deux pays devrait se tenir bientôt à Nouakchott pour relancer le processus.

Par ailleurs, un processus de mise en place d'un cadre de concertation tripartite transfrontalier (Mauritanie-Mali-Sénégal) a été enclenché en 2016 à Dakar (Sénégal) et s'est poursuivie à Rosso (Mauritanie) en 2018. Initiative du RBM avec l'appui du PRAPS, ce cadre, devenu sous-régional avec la participation des pays du Mano River (Guinée, Libéria, Sierra Leone) ainsi que la Gambie et la Guinée Bissau, se présente comme une structure de veille pour la prévention, la gestion et le contrôle de la sécurité publique, de la santé animale et humaine, de l'accès aux ressources naturelles, du commerce du bétail et des produits animaux en vue de réduire au mieux les conflits entre les acteurs. Désormais intitulé " Concertation régionale de haut niveau pour une transhumance transfrontalière apaisée dans le couloir Ouest", le cadre a tenu sa troisième rencontre à Dakar en novembre 2019.

Application des règlements CEDEAO en Mauritanie :

Le tableau ci-dessous reprend de manière synthétique le niveau d'application des dispositions du règlement communautaire sur la transhumance transfrontalière.

Tableau 11 – Mauritanie : Analyse synthétique du niveau de respect du règlement C/REG.3/01/03

Obligations des Etats	Niveau de mise en œuvre
Article 1	
Organiser des campagnes/sessions d'information, de communication de sensibilisation, de formation et d'éducation en faveur des éleveurs transhumants et des différents acteurs impliqués dans la transhumance au niveau des zones de départ, de transit et d'accueil des troupeaux transhumants	Cela n'est pas effectif de manière formelle au niveau de l'Etat. On note toutefois que les services techniques au niveau des frontières (postes vétérinaires et délégations régionales) font l'effort de fournir toutes les informations (vaccins à administrer, documents nécessaires) aux pasteurs qui viennent à eux. Du côté des organisations faitières notamment le GNAP, des sensibilisations sont organisées aux deux frontières pour préparer les éleveurs et livrer les informations idoines.
Mettre en place ou dynamiser des organisations pastorales au niveau national notamment les associations d'éleveurs afin qu'elles contribuent à une meilleure gestion de la transhumance, ainsi qu'à la prévention et à la gestion des conflits liés à la transhumance	Des efforts sont notés dans ce sens avec le renforcement de la société civile pastorale notamment le groupement national des Associations de Coopératives agrosylvopastorales (GNAP) et les actions de sensibilisation soutenues par le BRACED et le PRAPS
Créer des organes nationaux (comites,	Pas effectif.

Obligations des Etats	Niveau de mise en œuvre
réseaux ou toutes autres structures) de gestion, de suivi et d'évaluation de la transhumance	
Veiller au respect strict par les Etats, les éleveurs, les transhumants, les agriculteurs et les autres composantes de la société rurale de la décision des Chefs d'Etat relative à la réglementation sur la TT ainsi que des protocoles, conventions et décisions de la CEDEAO : libre circulation des personnes et des biens, mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité ;	Les conventions avec les pays voisins (Mali et Sénégal) épousent l'esprit de l'accord et le règlement de la CEDEAO mais certains manquements sont observés surtout à la frontière avec le Mali
Veiller au respect strict par les Etats, les éleveurs, les transhumants, les agriculteurs et les autres composantes de la société rurale des législations et réglementations en vigueur dans les pays ainsi que des engagements bilatéraux et multilatéraux : conservation et gestion durable des ressources naturelles et de l'environnement	Les éleveurs qui transhument officiellement font l'effort de respecter les obligations mais ils n'ont pas toujours toutes les informations. Par ailleurs, la taille du troupeau est généralement minorée lors de l'établissement des documents de transhumance. Ce qui pose des problèmes de gestion des charges et entretient les rejets des transhumants dans certaines zones d'accueil, en particulier dans les unités pastorales du Ferlo.
Article 3	
Inventorier tous les axes de transhumance dans la sous-région	Cela est en cours grâce aux actions du BRACED et du PRAPS
Mettre en place un système d'information et de communication sur la transhumance et la surveillance des maladies animales	En 2002 il a été mis sur pied le Réseau Mauritanien d'Epidémiologie des Maladies Animales (REMEMA) qui dispose de représentants actifs dans toutes les communes.
Impliquer les éleveurs, les associations professionnelles et autres acteurs dans la mise en œuvre de la décision de la CEDEAO	Les OPA (GNAP, REMEMA) et les faitières (RBM) sont associées dans les efforts de vulgarisation des textes sur le pastoralisme et la transhumance
Concevoir et mettre en œuvre au sein de chaque État membre un programme de d'aménagement pastoral (cartographie systématique des aires de pâturage, zones de transhumance et réseaux hydrauliques)	Des efforts de développement pastoral (cartographie, aménagement et sécurisation des ressources pastorales) sont notés ces dernières années notamment dans la zone de la vallée du fleuve Sénégal avec l'appui du BRACED et du PRAPS
Mettre en place un comité ministériel de suivi de la transhumance	Une structure de ce genre n'existe pas encore. Ce rôle est cependant assumé par le comité paritaire chargé du suivi de la transhumance transfrontalière entre la Mauritanie et le Sénégal
Créer un observatoire régional sur la transhumance pour le suivi de l'application des dispositions	Pas effectif mais en réflexion dans le cadre de la Concertation de haut niveau sur la transhumance transfrontalière apaisée

Obligations des Etats	Niveau de mise en œuvre
communautaires	
Concevoir une stratégie régionale de gestion des ressources pastorales s'inscrivant dans le cadre de la mise en œuvre du Programme d'Action Sous régional de lutte contre la désertification (PASR) adopté par la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement et des initiatives du Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique (NEPAD) en Afrique de l'Ouest	Pas effectif
Inclure des programmes de formation sur le pastoralisme et l'Agroéconomie dans les programmes des institutions de formation ouest-africaines spécialisées dans l'élevage	Effectif (Master Pastoralisme à l'AGRYMETH)
Promouvoir le dialogue et la collaboration entre les États membres sur les questions liées à la transhumance	Le dialogue est effectif avec les protocoles sur la santé animale et sur la transhumance avec le Sénégal mis en œuvre à travers le cadre paritaire de coopération sur la transhumance transfrontalière. Le dialogue est aussi effectif avec le Mali (protocoles sur la transhumance et sur la santé animale) mais il est peu actif. Il y a aussi un dialogue plus global au niveau du couloir Ouest à travers la "Concertation régionale de haut niveau pour une transhumance transfrontalière apaisée".
Faire circuler les informations sur la santé animale entre les services vétérinaires des États membres.	La collaboration sur la santé animale est effective avec les pays voisins en particulier le Mali et le Sénégal.

Les perceptions par les acteurs mauritaniens de la mise en œuvre du Protocole de la CEDEAO

Les pasteurs mauritaniens qui partent en transhumance transfrontalière par les voies légales au Mali ou au Sénégal, doivent préalablement se munir chacun d'un laissez-passer délivré par le premier poste vétérinaire situé sur son itinéraire dans ces pays²⁵ après présentation des documents requis que sont le certificat de vaccination, le certificat sanitaire international et le certificat de transhumance visé par l'autorité du lieu de départ (Préfet). Cependant, les conditions de séjour dans les deux pays ne sont pas les mêmes, elles sont en lien avec le niveau de la coopération bilatérale et aussi avec le contexte sécuritaire délicat du côté de la frontière malienne.

Au Mali par exemple, sous le prétexte parfois infondé de mauvaises pratiques (feux de brousse, émondage/coupe abusive, pâture dans les aires protégées, etc.) dont seraient responsables les pasteurs, les forces de sécurité, en particulier, les agents forestiers leur imposent des taxes illicites payés le plus souvent en numéraire. Aussi, la cohabitation avec les agriculteurs dans ce pays n'est pas parfaite. Certains agriculteurs dans ce pays, montrent, en effet, une hostilité à l'égard des

²⁵ L'éleveur transhumant au Sénégal se déplace d'abord dans ce pays sans son troupeau pour se faire délivrer le laissez-passer par le chef de service vétérinaire

transhumants mauritaniens qu'ils accusent de mauvais comportement (dégâts champêtres, ports d'armes, non-respect des espaces dédiés, etc.) et à qui ils peuvent refuser l'accès à certains pâturages et aux points d'eau pour l'abreuvement de leurs troupeaux. Face à ces manquements persistants en dépit des concertations entre les organisations d'éleveurs des deux côtés de la frontière, le sentiment général des acteurs de la transhumance en Mauritanie est que la situation pouvait être améliorée sur l'Etat montrait plus d'engagement sur la question. D'après ces acteurs, il y a une sorte de laisser-faire qui nourrit toutes les exactions observées dans la zone, lesquelles enveniment le climat social.

Du côté de la frontière sénégalaise, les acteurs mauritaniens (autorités, services techniques et transhumants) apprécient positivement la manière dont la transhumance est gérée actuellement. Déjà à l'entrée du pays, en dehors des frais dont s'acquittent les transhumants pour faire vacciner²⁶ leurs troupeaux, il n'existe pas de taxes liées à l'obtention du laissez-passer, condition sine qua non pour pouvoir transhumer au Sénégal. Dès que les éleveurs transhumants entrent par voie légale au Sénégal, ils jouissent des mêmes traitements que ceux du pays. C'est ainsi qu'ils ont ainsi accès, dans les mêmes conditions que leurs homologues de ce pays d'accueil, aux intrants et services vétérinaires. Par ailleurs, les transhumants mauritaniens apprécient le fait que les services techniques, l'administration et les faitières d'élevage dans ce pays sont suffisamment sensibilisés pour travailler à favoriser l'accès partagé et apaisé aux ressources. Aussi, ils sont portés vers la résolution à l'amiable des contentieux qui naissent au cours de la campagne de transhumance. Tout cet esprit de conciliation est le reflet de l'état d'esprit qui anime les parties prenantes au cadre paritaire Mauritanie-Sénégal qui se tient annuellement pour prendre connaissance des difficultés et proposer des mesures correctives.

Cette bonne disposition générale connaît toutefois quelques dissonances. En effet, les tracasseries et rackets dont se rendent coupables les administrations sécuritaire et forestière se poursuivent en dépit des concertations régulières et suivies entre les deux pays. Cela est attesté par un transhumant mauritanien rencontré entre Koungeul et Koumpentoum au Sud-est Sénégal. De même, les ressentiments des populations, en particulier les agriculteurs et éleveurs résidents, vis-à-vis des transhumants sont vivaces par endroits en raison des risques de surexploitation des ressources que leur présence engendre. Aussi, quelques situations d'iniquité entre transhumants mauritaniens et leurs homologues du Sénégal sont rapportées. Ainsi, l'accès aux forages hydrauliques des unités pastorales²⁷ aménagées dans la zone sylvopastorale, leur est tarifé beaucoup plus cher (150-250 FCFA/troupeau/jour) par les comités de gestion (COGES) des unités pastorales par rapport à leurs homologues sénégalais (250 FCFA/troupeau/mois). De même, parfois l'accès à certaines unités pastorales de la zone sylvopastorale, leur est refusé par les COGES au motif que la charge maximale acceptable de ladite unité ou que le quota pour exploiter les forages qui y sont présents, étaient en dépassement. Ces mesures d'essence locale et sans base légale, ne sont cependant pas méconnues des services techniques qui, parfois semblent les comprendre. Selon certains techniciens, les COGES font recours à ces mesures dans l'objectif de contenir l'envahissement de leurs ressources et assurer leur durabilité.

Ces situations ajoutées à d'autres comme les dégâts aux champs provoqués par les troupeaux transhumants, les vols de bétail, les rackets et tracasseries des forces de sécurité, etc. débouchent très souvent sur des conflits entre transhumants et acteurs locaux. Quand c'est le cas, le mécanisme de leur résolution passe par l'étape de la conciliation/médiation dans laquelle

²⁶ Les vaccins destinés aux animaux transhumants sont subventionnés

²⁷ Les unités pastorales sont des outils de gestion concertée des ressources naturelles mis en place dans le Ferlo Elles sont gérées par les populations organisées dans des comités de gestion ainsi que dans des commissions d'accueil et d'installation des transhumants. Dotées de plan de gestion, leur fonctionnement est accompagné par les services techniques et encadré par l'administration (maire et sous-préfet)

s'impliquent différentes autorités (chef de village, maire, sous-préfets, leaders religieux, leaders des éleveurs) selon l'ampleur (simple altercation, dégâts importants, mort d'homme) et l'échelle territoriale. Le plus souvent, il est institué des comités de règlement des conflits²⁸ (par les mairies) ou des comités chargés de la gestion des parcours et des conflits²⁹ (par les sous-préfectures) qui, sur la base d'évaluation de la situation par les techniciens (vétérinaires), vont conduire le processus de conciliation qui peut comprendre un volet dédommagement. Les forces de sécurité, en particulier la gendarmerie, ainsi que la justice ne sont saisies qu'en dernier recours lorsque l'étape de la conciliation n'aboutit pas ou lorsque le litige est assez grave comme les cas de meurtres.

6.5 Conclusions sur l'impact des politiques régionales et nationales sur les conflits liés au pastoralisme transhumant en Mauritanie

L'élevage transhumant en Mauritanie évolue dans un contexte socio-politique en mutation qui impacte le système. Dans la partie sud de ce pays, le Sénégal (au niveau des acteurs politiques et des techniciens) affiche un état d'esprit favorable à l'arrivée des troupeaux transhumants desquels d'ailleurs ce pays dépend beaucoup pour son approvisionnement en viande rouge en particulier lors des grandes fêtes musulmanes. Tous les acteurs de ce côté, y compris les populations d'éleveurs et d'agriculteurs, arrivent ainsi à maintenir les frictions qui peuvent naître de mauvaises pratiques imputables de part et d'autre, dans des proportions supportables. Aussi, avec les aménagements de pâturages et de corridors (pistes et couloirs) enclenchés par le projet BRACED et qui se poursuivent grâce au PRAPS, la cohabitation des éleveurs avec les agriculteurs de la vallée se passe dans un climat relativement pacifié en dépit de l'accaparement croissant et quasi-permanent de l'espace observé le long du fleuve Sénégal (agriculture irriguée et de décrue), zone de convergence et de passage des troupeaux transhumants.

Dans la partie Est et sud-est frontaliers avec le Mali cependant, à cause de l'insécurité qui y sévit, la transhumance s'y déroule dans des conditions difficiles surtout qu'en plus et pour la même raison, la coopération politique et technique avec ce pays est à son niveau le plus bas. L'aménagement des ressources naturelles pastorales y est également moins important que dans la partie sud du pays.

²⁸ Composition : un représentant de chef de village, un conseiller municipal, un leader d'éleveurs transhumant, un représentant d'éleveur et un représentant d'agriculteurs.

²⁹ Composition : le sous-préfet, le vétérinaire, le forestier, la gendarmerie et toute autre personne-ressource.

7. Sénégal

7.1 Dynamique du pastoralisme transhumant au Sénégal

Le Sénégal, situé entre 12° et 16°30 de latitude Nord et 11°30 et 17°30 de longitude Ouest, est limité au nord et au nord-est par la Mauritanie, à l'est et au sud-est par le Mali, au sud par la Guinée et la Guinée Bissau, à l'ouest par l'océan Atlantique. La république de Gambie constitue une enclave de 10 300 km² à l'intérieur du territoire sénégalais. Le territoire sénégalais a une superficie de 196 722 km² avec 700 km de côtes. Les eaux sénégalaises couvrent une plate-forme continentale de près de 30 000 km² (FAO, 2009).

L'élevage est un secteur important de l'économie sénégalaise, pour sa contribution aux revenus et à la création d'emplois. Les activités d'élevage qui touchent une grande majorité des familles rurales sont, pour ces populations, une source d'aliments, de revenus monétaires (rôle d'épargne), d'assurance contre les risques, de filet de sécurité et d'appui aux systèmes agropastoraux (PNDE, 2016). En 2013, l'élevage représentait environ 35% de la valeur ajoutée du secteur agricole et 7,5 % du PIB national (MEPA, 2013).

Les grands troupeaux et le bétail destiné à la vente se concentrent en partie dans le Ferlo au Nord Est du pays. L'effectif du cheptel est estimé à plus de 3 573 000 têtes de bovins, plus de 4 000 têtes de camélins, plus de 5 723 000 têtes de caprins et plus de 6 036 000 d'ovins (FAOSTAT, 2017). En 2011, les effectifs de la filière avicole atteignaient 23 300 000 de têtes pour la volaille traditionnelle et 19 900 000 de têtes pour la volaille industrielle.

7.1.1 Contexte du pastoralisme transhumant au Sénégal

Faits et chiffres sur le pastoralisme au Sénégal :

Le système d'élevage au Sénégal se décompose en trois types principaux :

- Un élevage pastoral essentiellement en zone Nord (zone sylvopastorale, la plus vaste du pays ; 1/3 du pays), caractérisé par sa mobilité, son caractère extensif, sa faible intégration aux marchés;
- Un élevage agro-pastoral moins visible, mais plus valorisé, car associé à une intégration agriculture/élevage garante d'intensification et de durabilité. Il est présent dans le bassin arachidier du Centre et dans le reste du pays;
- Enfin, un élevage intensif urbain ou périurbain, fait de production laitière (fermes autour des agglomérations surtout de Dakar et de Thiès) et d'élevage urbain d'ovins.

Conditions géographiques et climatiques:

L'environnement au Sénégal est caractérisé par un climat aride, une vulnérabilité aux variations pluviométriques et une forte pression exercée sur les ressources naturelles par une population pauvre. Le pays comprend cinq types de domaines climatiques appartenant au climat tropical (DDSICC, 2010) :

- La zone sahélienne, au nord de la région de Saint-Louis, est le domaine de la steppe arborée ou arbustive.
- La zone sahélo-soudanienne, comprenant les régions de Dakar, Thiès, Diourbel, Louga, Matam, a une savane arborée et sèche.
- La zone soudanienne, avec les régions de Fatick, Kaolack, le nord et le centre de la région de Tambacounda, a une végétation de type savane.
- La zone soudano-guinéenne, avec au nord les régions de Ziguinchor, Kolda, et au sud de la région de Tambacounda, est une zone de forêts ainsi que de grandes savanes très denses.

- La zone guinéenne, avec le sud des régions de Ziguinchor et Kolda, est la zone la plus humide, avec des forêts assez denses.

Le Sénégal est en généralement divisé en sept zones agroécologiques, à partir de critères biophysiques et socio-économiques, à savoir : (i) La vallée du Fleuve Sénégal; (ii) les Niayes; (iii) le Nord Bassin arachidier; (iv) le Sud Bassin arachidier; (v) la Zone sylvopastorale; (vi) le Sénégal Oriental et la Haute Casamance; et (vii) la Basse et Moyenne Casamance (cf. figure ci-dessous).

Figure 8 – Les sept zones agroécologiques du Sénégal



Source : PAM, Sénégal 2008)

Croissance démographique et expansion des zones pastorales et agricoles:

L'élevage mobile apparaît menacé au Sénégal par les crises climatiques, la pression agricole, l'extension des aires protégées, l'urbanisation et les modèles de consommation importée qui l'accompagnent, ou encore par les politiques publiques favorables à son intensification et à sa sédentarisation. Échappant par ses logiques fluides aux vellétés de contrôle territorial moderne, cet élevage est soupçonné de ne pas contribuer réellement à la mise en valeur des ressources nationales. Il serait, au mieux, une forme transitoire destinée à prendre des formes plus intensives. Or, l'élevage a connu des mutations qui rompent avec les anciennes images attachées à l'élevage pastoral «contemplatif» (Faye, 2006). Sous des formes variées, il approvisionne aujourd'hui largement les villes nationales en viande, et de petites ceintures laitières signalent depuis quelques années une attitude nouvelle des systèmes agro-pastoraux face au modèle importateur jusqu'alors hégémonique. Si l'élevage pastoral apparaît résiduel sous ses formes canoniques, il se redéploie dans les zones agricoles, se diversifie, se connecte aux marchés.

Transhumance pastorale au Sénégal :

L'élevage sénégalais est de type extensif à dominante pastorale à l'image de tous les autres pays sahéliens. Cet élevage pastoral le plus adapté aux contextes arides et semi-arides aux ressources éparées, comprend depuis toujours un contingent important de transhumants surtout internes. Autrefois, la transhumance se limitait, en saison sèche, à des mouvements de faible amplitude depuis les zones sèches du Jeeri vers les plaines du Waalo (Delta et vallée du fleuve Sénégal),

bénéficiant ainsi de l'herbe fraîche. En saison humide ces animaux remontaient vers le Jeeri, certains pouvant traverser le fleuve pour se retrouver en territoire mauritanien pour y exploiter les vastes pâturages et des cures salées qui peuvent y être rencontrées. Les descentes vers le sud agricole du pays, donc en dessous du Ferlo, étaient rares.

Depuis les crises climatiques des années 70, les tendances se sont inversées du fait de la conjonction de plusieurs facteurs (dégradation plus accentuée des pâturages de la zone sylvo-pastorale, occupation agricole de toute la vallée pour les cultures de décrue, etc.), les amplitudes de transhumance se sont accrues avec un front désormais orienté nord-sud.

Le front le plus au sud des transhumants sénégalais venant du Nord (St Louis, Matam, Louga, Podor), se situe dans le centre du pays dans les régions de Diourbel, Kaolack, Kaffrine (Département de Kounghoul) et au Sud-est dans le Département Koumpentoum (Région de Tambacounda). Contrairement à leurs homologues mauritaniens qui descendent plus bas (sud-Tambacounda, Kédougou et Kolda), les transhumants sénégalais se limitent dans ces régions pour ne remonter que vers le nord (en direction de la réserve des six forages, du Ferlo nord et sud) avec les premières pluies. Il arrive quelquefois que des transhumants descendent plus bas, dans ce cas leurs troupeaux se composent généralement d'ovins.

Les transhumances de bétail sénégalais s'observent aussi mais faiblement en direction du Mali (un flux inverse plus important de bétail malien vers le Sénégal est aussi observé) à partir des régions voisines de Matam et de Tambacounda, mais avec les Etats plus au Sud (Guinée, Guinée Bissau), aux climats hostiles et à risque sanitaire pour les zébus sahéliens, les échanges de bétail sont résiduels, voire inexistant.

Enfin, il faut noter que d'après les acteurs du commerce, une proportion d'animaux qui entrent au Sénégal par le biais de la transhumance, se retrouve dans les circuits commerciaux généralement pour permettre aux transhumants de répondre à divers besoins d'argent nés lors du séjour. En plus de ces motifs, la transhumance peut apparaître comme un moyen détourné pour contourner les taxes liées au commerce par certains commerçants de bétail.

7.1.2 Tendances récentes affectant le pastoralisme transhumant au Sénégal

Une tentation à la sédentarisation vite relativisée

Au Sénégal, plus qu'ailleurs au Sahel, les politiques d'élevage pendant longtemps traduisaient une préoccupation constante : sédentariser et intensifier. C'est ainsi qu'à partir des années 1950, des investissements en faveur de l'hydraulique pastorale réalisés dans le Ferlo réorganisent la mobilité autour du réseau des forages, le pâturage y devient possible toute l'année et plus seulement en saison des pluies, mais la mobilité se redéfinit, partiellement, dans l'aire de desserte de chaque forage (Barral, 1982; Diop *et al.*, 2003). Dans les années 1990, les Unités pastorales (UP) promues par le Projet d'appui à l'élevage dans une large partie du Ferlo consacrent cette territorialisation par le forage de puits. Sur un rayon de 20 km autour de ceux-ci, les UP constituent le cadre de gestion des ressources pastorales (parcours et pâturages, points d'eau) par les éleveurs. L'autre pilier de cette politique est la santé animale, avec notamment des campagnes de vaccination. Celles-ci sont pour l'État un moyen de contrôle des éleveurs et de leurs troupeaux. Elles constituent aussi une cause de forte croissance du cheptel. À la fin des années 1960, la diffusion des idées malthusiennes exprimées par la célèbre théorie de Hardin (1968) (*la tragédie des communs*) conduit à expérimenter la formule des ranchs, comme celui de Dolly. Il s'agit de moderniser l'élevage en gérant par la clôture l'adéquation entre charge animale et ressources pastorales, ainsi que de spécialiser les zones d'élevage (Thébaud, 2002).

Un accaparement de l'espace par l'agriculture

D'autre part, l'élevage est menacé par l'avancée du front agricole au sud de la zone sylvopastorale. L'espace occupé par les champs s'étend sous l'effet de la croissance démographique, de la persistance de modèles agricoles extensifs, des réactions aux inflexions de la pluviométrie. Dans les années 1970-1980, le front agricole franchit la Gambie et attaque forêts et pâturages de Haute-Casamance (Fanchette, 1999). La remontée des isohyètes dans la décennie 2000-2010 le voit progresser vers le Ferlo (Tangara, 2006). Or, le rapport des agriculteurs à l'espace les place en position de force face à l'élevage pastoral : l'emprise au sol de l'agriculture est visible et durable. Les agriculteurs se voient reconnaître des droits par une administration dont la logique est sédentaire et dont les agents sont parfois culturellement proches.

Dans le Ferlo, le ranch de Dolly a en effet été maintes fois menacé, et l'espace pastoral a été considérablement réduit par l'expansion du front agricole dans le bassin arachidier et autour du lac de Guiers. Dans le delta du fleuve Sénégal, le développement d'aménagements de périmètres hydroagricoles et l'implantation de nouvelles entreprises privées ces dernières années menacent l'avenir de l'élevage dans la zone. Dans le Sud, la saturation de l'espace et le développement des plantations d'anacardiens posent aussi de nombreuses questions.

Par ailleurs, à l'image de la Mauritanie, il se développe le phénomène de la collecte et de la vente des résidus post-récoltes, l'interdiction d'accès aux jachères et champs en vue de la vaine pâture ainsi que la fauche planifiée (une campagne de fauche est instaurée à cet effet) de la paille naturelle.

Toutes ces situations dont certaines sont récentes ont pour effet de pousser les pasteurs vers le Sud, et les obligent à modifier leurs itinéraires de transhumance.

Un soutien actif de l'Etat à l'expansion du front agricole

Depuis plusieurs décennies, l'extension du domaine agricole sénégalais se fait au détriment des terres de parcours. Tous les espaces susceptibles de faire l'objet d'une mise en valeur par des productions végétales ont été progressivement transformés en champs, sans considération des usages anciens qui privilégient l'utilisation partagée des ressources naturelles, ainsi que la préservation de certains espaces ruraux destinés à servir de zones de repli pour le bétail.

Cette logique d'annexion de l'espace par l'agriculture a conduit au déclassement de plusieurs réserves sylvopastorales comme celle de Khelcom dont la majeure partie (45 000 hectares) a été déclassée en 1991 à des fins agricoles. En mars 2003, le Gouvernement a affecté une partie du ranch de Dolly pour autoriser sa mise en valeur agricole, alors que ce ranch constitue un espace vital pour le bétail de plusieurs régions du pays. Plus récemment, les autorités politiques ont décidé de relocaliser à Ndial (communauté rurale de Gnith) le projet de SENETHANOL qui devait initialement être implanté à Fanaye. La décision de déclassement de la réserve de Gnith qui a été adoptée en octobre 2012 remet en cause le droit d'usage pastoral exercé par les 37 villages riverains. Sous l'effet des politiques publiques mises en œuvre dans la vallée du fleuve Sénégal, la vocation de cette zone a connu une transmutation qui s'est traduite par l'accaparement de l'espace par le système de culture et la marginalisation de l'élevage. Dans le même sens, on peut inscrire le projet de renforcement de la résilience des écosystèmes du Ferlo (PREFERLO), qui verra s'ouvrir deux canalisations à ciel ouvert qui pourraient donner lieu à l'accaparement de terres pastorales.

Un arsenal juridique et politique pas toujours favorable aux pasteurs

Pendant plusieurs décennies, l'action des pouvoirs publics, malgré quelques variantes, s'est inscrite dans une logique globale de sédentarisation des pasteurs d'abord, puis de stratification régionale de l'élevage (à travers l'intervention de la SODESP) et de création de ranchs (expérience

de Widou Thiengoly). Ces expériences n'ont pas débouché sur une amélioration de la gestion des parcours, ni sur une augmentation des revenus des éleveurs. Bien au contraire, elles se sont traduites par une déstabilisation des modes de gestion de l'espace et une marginalisation accrue du pastoralisme (Touré O., 2004).

La décentralisation a accentué la précarité foncière des systèmes pastoraux. La loi n° 96-07 du 22 mars 1996 transfère aux collectivités locales la responsabilité de neuf domaines de compétence, parmi lesquels la gestion du foncier, celle des ressources naturelles ainsi que l'aménagement du territoire. Cette vision est rappelée et confirmée par la loi agro-sylvo-pastorale du 25 mai 2004 en son article 1^{er} qui stipule que « *La politique conduite par l'Etat dans le domaine du développement agro-sylvo-pastoral est marquée par son retrait progressif et est conforme aux principes de recentrage de ses missions sur des fonctions régaliennes, de poursuite de la politique de décentralisation, d'amélioration du cadre et des conditions de vie en milieu rural, ainsi que de création d'un environnement propice aux investissements privés en milieu rural* ». Cette dynamique qui met en avant les communautés rurales conforte, de fait, le pouvoir des agriculteurs en matière de contrôle de l'espace, car ils sont plus nombreux dans la plupart des communautés rurales. Or, celles-ci valident les droits d'usage du sol, règlent les conflits, définissent les règles d'utilisation de l'espace. Cela signifierait, si les garde-fous nécessaires ne sont pas imaginés, une course à l'immatriculation foncière, des processus de concentration qui bénéficieraient aux riches nationaux (ruraux et citadins) et à des investisseurs étrangers, un cloisonnement de l'espace par la clôture, et la disparition de l'élevage pastoral des espaces les plus convoités, c'est-à-dire les plus riches en ressources et les mieux reliés aux marchés urbains (Touré O., 2004).

La législation relative aux ressources pastorales est traduite dans trois textes dont deux sont relativement anciens : le décret 80-268 du 10 mars 1980 portant organisation des parcours du bétail et fixant les conditions d'utilisation des pâturages, le décret 86-320 de mars 1986 réglementant l'élevage, l'introduction, la transhumance et l'utilisation des camélidés au Sénégal et la loi agrosylvopastorale (LOASP) du 25 mai 2004. Cependant, dans son volet développement de l'élevage, la LOASP se réfère au décret 80-268. Ce décret 80-268 définit quatre types de pâturages : les pâturages naturels, les jachères, les pâturages artificiels (cultures fourragères) et les résidus de récolte. Les dispositions du texte imposent de délimiter/matérialiser les pâturages naturels (pare-feu, poteaux en béton blanc et bleu ou haies d'arbres plantées tous les 100 à 200 mètres). Le classement ou le déclassement de tout ou partie des pâturages naturels ne peut se faire qu'à la suite d'une étude détaillée aboutissant à l'établissement d'un dossier par une commission départementale de conservation des pâturages ; ce dossier devant être examiné par une commission régionale, puis nationale.

Il convient de souligner que ce décret est trop focalisé sur le règlement des conflits entre éleveurs et agriculteurs et n'accorde pas suffisamment d'attention à certaines questions essentielles relatives à la préservation des droits d'usage pastoraux (mobilité des animaux et accès aux ressources naturelles). De plus, ce texte se révèle lourd et difficile à appliquer, notamment au niveau du bornage des pâturages.

Les projets de réforme foncière initiés successivement en 1996, 2001³⁰, 2004³¹ et 2008 n'ont pas toujours pris en compte les enjeux du foncier pastoral. Ainsi, le Plan d'action foncier élaboré à la demande du Gouvernement en 1996 s'est focalisé sur trois options possibles dont aucune n'a pris en compte les exigences liées à la préservation de la mobilité pastorale et à la garantie de l'accès des éleveurs aux ressources naturelles. La loi d'orientation agro-sylvo-pastorale qui a été approuvée en 2004 s'est limitée à mentionner que *"le pastoralisme est reconnu comme constituant*

³⁰ Un projet de réforme foncière a été initié par le gouvernement de l'alternance mais ses propositions sont restées inconnues

³¹ Année de mise en place d'un groupe thématique sur la réforme foncière dans le cadre de la mise en œuvre de la LOASP

un mode de mise en valeur de l'espace rural et des ressources naturelles" (article 44). Le document qui a été élaboré par la Commission nationale de réforme du droit à la terre en 2008 s'est intéressé exclusivement au foncier agricole. Il a préconisé «la privatisation au profit de l'Etat de certaines dépendances du domaine national», avec comme principale modalité de mise en œuvre "la création de vastes zones d'investissements intensifs ».

Le vol et les pertes de bétail

Le phénomène de vol de bétail auquel s'exposent les troupeaux mauritaniens au Sénégal est également vécu par les éleveurs résidents sénégalais. Le Ministère de l'élevage estime les incidences financières liées à ce phénomène à environ 2 milliards FCFA par an. Le problème est tellement crucial qu'une loi (la loi n° 2017-22 du 22 mai 2017), a été votée pour le réprimer et le criminaliser. Pour minimiser le phénomène, l'application "Daral" (<https://www.do4africa.org/projects/smart-environnement/7087/daral/>), qui permet la traçabilité du bétail avec la possibilité de géolocalisation grâce à des puces électroniques en cas de disparition d'animaux, a été créé et proposée aux éleveurs grâce à un partenariat liant Microsoft et Coders4Africa. "Daral" est une application technologique composée de deux plateformes Web et SMS communiquant avec une base de données centralisée. Les éleveurs qui y adhèrent, reçoivent en plus d'informations sous-forme de sms sur les vols, des informations sur les risques épidémiques et les actions préventives à adopter.

La phase pilote de déploiement de "Daral" a été lancée le 28 Janvier 2014 et se déroule dans les régions de Fatick et Kaolack.

Un code pastoral bientôt disponible

Les acteurs (institutions du secteur, éleveurs et leurs représentants) ont fait le constat que, en dépit de l'acuité des défis liés à la cohabitation des activités agricoles et pastorales dans l'espace rural, l'arsenal juridique existant ainsi que les actions et processus enclenchés jusque-là (PAF de 1996, LOASP de 2004, Commission nationale de réforme du droit à la terre mise en place en 2005, etc.), ont peu ou pas pris en compte la problématique du foncier pastoral au Sénégal.

Dans le souci de freiner le processus de marginalisation de l'activité d'élevage, le Gouvernement a décidé de satisfaire la revendication des organisations de la société civile pastorale portant sur l'élaboration d'un code pastoral. Le Ministère de l'élevage a organisé le 12 mars 2013 une journée de validation des termes de référence pour l'élaboration du code pastoral. La finalité de ce processus est de permettre au Sénégal de disposer d'un cadre juridique réactualisé et approprié. Le document de présentation des termes de référence du processus met l'accent sur le fait que *"pour se réaliser, le pastoralisme a besoin d'espace et de mobilité, compte tenu de la variabilité qui caractérise les zones pastorales. La sécurisation foncière pastorale doit alors prendre en compte cette dimension et il demeure important de définir un cadre d'application approprié pour une pleine opérationnalité de la loi d'orientation agro-sylvo-pastorale"*.

A ce jour le code pastoral est finalisé et introduit dans le circuit pour son adoption. En plus de code déjà presque disponible, il est en préparation un code de la santé animale publique et de la santé vétérinaire qui va fusionner et contextualiser tous les textes existant jusque-là en la matière y compris le décret 2002-1094 sur la Police sanitaire des animaux.

7.1.3 Acteurs clés dans le domaine du pastoralisme transhumant au Sénégal

Le tableau ci-dessous présente les principaux acteurs impliqués dans la gouvernance du pastoralisme au Sénégal.

Tableau 12 – Sénégal : liste des acteurs clés

Catégorie et acteurs Clés
Institutions gouvernementales
<ul style="list-style-type: none"> • Ministère de l'élevage et des productions animales (MEPA) • Direction de l'élevage • Service régional d'élevage et de productions animales (SREPA) • Service départemental d'élevage et de productions animales (SDEPA) • Postes vétérinaires (CPV) • Autorités aux frontières
Société civile
<ul style="list-style-type: none"> • ADENA (Association de développement Namarel et Environ) • FAED (Fédération des Associations d'Eleveurs pour le Développement) • DENTAL BAMTARE • Union Nationale des Organisations d'Eleveurs de Sénégal (UNOES) • Association Nationale des professionnels viande bétail (ANPROVBS) • Directoire des femmes en élevage (DINFEL) • Syndicat d'Eleveurs de la Nouvelle Génération (SENG) • Antenne nationale du RBM • Association pour la Promotion de l'élevage au Sahel et en Savane (CRIPA de Thiès) • Piroguiers et Guides • Sécurité (Douane/Police/Gendarmerie)
Instituts de recherche
<ul style="list-style-type: none"> • UCAD • IEMVT • ISRA
Communauté internationale
<ul style="list-style-type: none"> • CILSS • FAO • Projet d'appui régional au pastoralisme au Sahel (PRAPS)/Banque mondiale • AFD (Agence Française pour le Développement) • Union Européenne; • FIDA • PARSA • BRACED

7.2 Législation et politiques sur le pastoralisme au Sénégal

Il existe plusieurs éléments du cadre juridique et politique qui encadrent la pratique du pastoralisme dans ce pays et dont les principaux sont :

7.2.1 Le cadre politique du pastoralisme au Sénégal

La politique du Sénégal dans le secteur de l'élevage a connu, depuis les indépendances, de nombreuses mutations en lien avec les orientations du moment. Alors que dans les années 70, avec les grands projets dans le Ferlo (PDES0 et SODESP), le pays a été divisé selon une

stratification des productions animales par zones (éleveur naisseur en zone pastorale, entretien et reproduction en zone agro-pastorale et embouche en péri urbains), on a assisté plus tard (fin des années 1980) à la création de réserves sylvopastorales accompagnée parallèlement d'un déclassé de superficies parfois importantes (Déaly, Boulal, Mbeggé, etc.) au profit des exploitants agricoles. Les années 90 vont voir apparaître les unités pastorales (UP) promues par le Projet d'appui à l'élevage (PAPEL) dans la réserve sylvopastorale, des ranchs et fermes d'élevage modernes ainsi que de grands projets de laiteries industrielles comme Nestlé. A partir de 2004 jusqu'en 2008, le lancement de la Nouvelle Initiative Sectorielle pour le Développement de l'Elevage (NISDEL) va consacrer la promotion de fermes privées mises en place des Centre d'impulsion et de modernisation de l'Elevage (CIMEL), création du fonds d'appui à la stabulation (FONSTAB) (2007). De nos jours la politique de l'élevage s'appuie sur trois documents de référence (cf. encadré)

- Programme National d'Investissement Agricole pour la Sécurité Alimentaire et la Nutrition (PNIASAN : 2018-2022) ;
- Plan Sénégal émergent (PSE 2035) ;
- Plan national de développement de l'élevage (PNDE), 2016;
- Lettre de politique de développement de l'élevage (LPDE), 1999

Programme national d'investissement agricole pour la sécurité alimentaire et la nutrition (PNIASAN) 2018-2022

Le PNIASAN, déclinaison nationale du Programme régional d'investissement agricole pour la sécurité alimentaire et la nutrition (PRIASAN/CEDEAO) et de la Politique agricole de l'UEMOA (PAU), a pour ambition d'augmenter de façon significative la production agro-sylvo-pastorale et halieutique et leur contribution à la sécurité alimentaire et à l'amélioration de la nutrition. Il prévoit en son axe stratégique 2 un accroissement durable de la productivité et de la production agro-sylvo-pastorale et halieutique. Pour soutenir cette option stratégique, il est prévu dans le secteur de l'élevage pastoral :

- i) d'améliorer la santé animale et le potentiel génétique du cheptel en renforçant les actions en cours pour lutter contre les épizooties et maladies, tout en mettant un focus sur l'amélioration du potentiel génétique du cheptel, afin d'augmenter leur productivité et
- ii) d'améliorer les parcours naturels et l'accès aux aliments concentrés en vue de soutenir la diversification des systèmes d'élevage, la sécurisation de la mobilité du cheptel considéré comme un des systèmes d'élevage le plus performant, mais aussi la facilitation de l'accès aux aliments concentrés au bétail. Cette action s'appuiera sur une stratégie de renforcement des infrastructures et équipements pastoraux, d'une part, et de l'amélioration de l'accès des éleveurs aux soins de santé animale et des pasteurs, d'autre part.

Le plan Sénégal émergent (PSE) 2035

Le PSE dont la vision est « *un Sénégal émergent en 2035 avec une société solidaire dans un État de droit* », est le document de référence en matière de politique de développement du Sénégal auquel sont adossés tous les autres plans et politiques sectorielles. Dans le domaine de l'élevage, le PSE a défini des objectifs stratégiques qui sont structurés par cinq programmes suivants ont été retenus dans le PSE pour le secteur de l'élevage :

- Programme 1 « Modernisation et intensification des productions animales » qui vise à améliorer la compétitivité des filières animales, par une intensification progressive et une modernisation des systèmes de production.
- Programme 2 « Santé animale » qui a pour objectif la prévention, le contrôle et l'éradication des maladies animales prioritaires.

- Programme 3 « Sécurisation de l'élevage » visant à créer un environnement sécurisé et favorable au développement des systèmes d'élevage.
- Programme 4 « Amélioration des conditions de mise en marché des produits animaux » dont les objectifs principaux sont de renforcer la sécurité sanitaire des denrées alimentaires d'origine animale et de promouvoir la mise sur le marché de produits animaux de qualité.
- Programme 5 « Soutien aux politiques du Ministère » qui vise à assurer un meilleur pilotage du secteur, à travers le renforcement des capacités d'intervention des services d'élevage, la révision et l'adaptation du cadre législatif et réglementaire à l'environnement du secteur et la mise en place d'un système d'information et de gestion.

Plan national de développement de l'élevage (PNDE), 2016

Le plan national de développement de l'élevage (PNDE) est le document de référence de la politique de l'élevage au Sénégal duquel émane les projets et programmes. Il opérationnalise le Plan Sénégal émergent dans le secteur de l'élevage et a, en conséquence, été révisé récemment pour son bon arrimage au PSE. Il comprend quatre axes stratégiques d'intervention que sont :

- Amélioration de la productivité et de la compétitivité des filières, à travers la préservation de la santé du cheptel et la modernisation des systèmes de production animale.
- Création d'un environnement favorable au développement des systèmes d'élevage, par la sécurisation des systèmes d'élevage pastoraux, la gestion des ressources pastorales, l'identification du cheptel, la lutte contre le vol de bétail, la promotion de l'assurance agricole et le renforcement des infrastructures et équipements pastoraux.
- Amélioration de la mise en marché des produits animaux, à travers le renforcement et la modernisation des infrastructures et équipements de transformation et de commercialisation et le renforcement de la sécurité sanitaire des denrées alimentaires d'origine animale.
- Renforcement du cadre institutionnel d'intervention, par le renforcement des capacités d'intervention des services d'élevage, la mise en place d'un système opérationnel de collecte et de gestion des données sur l'élevage et l'appui institutionnel aux organisations professionnelles du secteur.

7.2.2 Le cadre législatif du pastoralisme au Sénégal

Divers textes de lois ont été conçus par le législateur sénégalais pour légiférer les pratiques de l'élevage en particulier mobile au Sénégal. L'encadré ci-dessous reprend l'essentiel de ces textes législatifs.

Le cadre législatif du pastoralisme au Sénégal

- Loi 64-46 dite du domaine national de 1964 et son décret d'application 64-573;
- Décret 80-268 du 10 Mars 1980 portant organisation des parcours du bétail et l'utilisation des pâturages;
- Loi 81-13 du 4 mars 1981 portant code de l'eau du Sénégal;
- Décret 86-275 du 10 mars 1986 portant réglementation de la mise en fourrière des animaux errants
- Décret 86-320 de mars 1986 règlementant l'élevage, l'introduction, la transhumance et l'utilisation des camélidés au Sénégal;
- Loi 96-07 du 22 mars 1996 portant transfert de compétences aux régions aux communes et aux communautés rurales ;
- Loi 2001 – 01 du 15 janvier 2001 portant code de l'environnement et son Décret d'application (2001-282 du 12 avril 2001);
- Décret 2002-1094 du 4 novembre 2002 relatif à la Police sanitaire des animaux ;
- Loi 2004-16 du 4 juin 2004 portant loi d'orientation agro-sylvo-pastorale (LOASP);

- Décret 2007-1147 du 4 octobre 2007 portant organisation et fonctionnement du Conseil Supérieur et des Comités régionaux d'Orientation Agro-Sylvo-Pastorale ;
- Loi 2017-22 du 22 mai 2017 portant Code pénal (modifiant la loi n° 65-60 du 21 juillet 1965) ;
- Loi 2018-25 du 12 novembre 2018 portant Code forestier.

Loi 64-46 du domaine national (LDN) de 1964 et son décret d'application 64-573

La loi sur le domaine national du 17 juin 1964 est le principal texte qui encadre l'utilisation et les usages des espaces agropastoraux en zone rurale. Cette LDN n'a pas permis d'améliorer l'accès aux ressources pastorales. L'interprétation restrictive de la notion de « mise en valeur » occulte de fait, les pasteurs dans l'accès à la terre et par conséquent à certaines ressources pastorales importantes. La loi considère l'élevage comme une mise en valeur collective (pas d'affectation aux familles mais possibilité d'affecter aux groupes d'éleveurs) et promeut le critère de résidence, alors que la mobilité est la caractéristique principale du pastoralisme. Cette loi n'accorde donc pas de place spécifique à l'activité d'élevage

Décret 80-268 du 10 Mars 1980 portant organisation des parcours du bétail et l'utilisation des pâturages

Le seul texte concernant le pastoralisme reste le décret 80-268 du 10 Mars 1980 sur les parcours de bétail qui a des effets limités et qui n'a jusque-là jamais été révisé. Focalisé sur le règlement des conflits entre éleveurs et agriculteurs sans grand attention à certaines questions essentielles relatives à la préservation des droits d'usage pastoraux (mobilité des animaux et accès aux ressources naturelles), ce texte se limite à définir 4 types de pâturages : les pâturages naturels, les jachères, les pâturages artificiels (cultures fourragères) et les résidus de récolte. Il impose la délimitation des pâturages naturels et organise leur classement et déclassement. Ce décret contient des limites car il est élaboré comme si son seul objectif était de régler les conflits agriculteurs/éleveurs. Il révèle des lourdeurs et reste difficile à appliquer surtout sur les questions de bornage des pâturages naturels.

Loi 81-13 du 4 mars 1981 portant code de l'eau du Sénégal

La loi 81-13 du 4 mars 1981 considère les eaux non maritimes y compris les deltas estuariers et des mangroves, et le régime des ouvrages hydrauliques comme des biens collectifs (art. 1&2). Cette loi donne la priorité aux besoins en eau des humains (Art. 75) puis viennent ceux de l'élevage et des autres usages (art. 76) mais elle ne définit pas clairement les droits d'usage des activités liées au pastoralisme.

Décret 86-320 de mars 1986 réglementant l'élevage, l'introduction, la transhumance et l'utilisation des camélidés au Sénégal

Ce décret a été pris à la suite d'un constat sur la menace que font peser les camelins sur les ressources fourragères et la capacité de régénération du couvert végétal au Sénégal. Visant principalement les camélidés étrangers surtout mauritaniens dont les effectifs étaient devenus importants, la loi a pour objet i) d'interdire l'accès au territoire par les camélidés étrangers et ii) de réglementer l'élevage de camélidés sénégalais. Aussi, en plus d'enjoindre les propriétaires de ce type de troupeaux au respect du code forestier et du code de la chasse et de la protection des végétaux (art. 2), cette loi cantonne le cheptel camelin à la partie sénégalaise située au nord de la route Potou-Louga-Dahra-Linguère-Ranéro-Ourossogui-Matam (art. 1^{er}).

Loi 96-07 du 22 mars 1996 portant transfert de compétences aux régions aux communes et aux communautés rurales

Cette loi transfère neuf (09) domaines de compétences de l'Etat aux régions, aux communes et communautés rurales dont le domaine de l'Environnement et gestion des ressources naturelles ; et

celui de l'Aménagement du territoire. Ces entités reçoivent des compétences à des degrés différents sur la gestion, la protection et l'entretien des forêts, des zones protégées et des sites naturels d'intérêt régional; la mise en défens et autres mesures locales de protection de la nature, la gestion des eaux continentales à l'exclusion des cours d'eau à statut international ou national, la création de bois, forêts et zones protégées, la réalisation de pare-feu et la mise à feu précoce, dans le cadre de la lutte contre les feux de brousse, l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi des plans ou schémas régionaux d'action pour l'environnement; l'élaboration et la mise en œuvre des plans régionaux d'action pour l'environnement; la délivrance d'autorisation de défrichement après avis du conseil rural. Mais des difficultés subsistent quant à son application du fait des difficultés de mobiliser les ressources financières locales et nationales pour mettre en place des programmes d'aménagement et assurer le suivi de l'exploitation des ressources.

Décret 2002-1094 du 4 novembre 2002 relatif à la police sanitaire des animaux

Dans le cadre du pastoralisme, les mesures prises au niveau des frontières avec les pays voisins sont conformes à la décision communautaire et son règlement. En effet, le franchissement de la frontière terrestre en vue de la transhumance est autorisé dans les deux sens (entrée et sortie) pour les animaux des espèces chevaline, asine et leurs croisements, pour les espèces bovine, ovine, caprine (art. 197). Il est subordonné à la délivrance d'un laissez-passer sanitaire établi par l'agent du service de l'élevage chargé de la visite sanitaire aux postes d'entrée ou de sortie (art. 198). Le retour des animaux au Sénégal se fait par le poste par lequel ils ont délivré le laissez-passer (art. 200). A la rentrée comme à la sortie, une quarantaine est imposée aux animaux non accompagnés de certificat sanitaire (art. 201). Si un ou plusieurs animaux des espèces sont atteints de maladies contagieuses au cours du déplacement régulièrement autorisé, tout le troupeau doit être immobilisé sur place et les mesures de prophylaxie sanitaire immédiatement appliquées.

Loi 2004-16 du 4 juin 2004 portant loi d'orientation agro-sylvo-pastorale (LOASP)

La loi d'orientation agro-sylvo-pastorale (LOASP) promulguée en 2004 s'inscrit dans l'application des directives sous régionales en particulier les politiques de l'UEMOA, de la CEDEAO et du NEPAD. Portée sur l'intensification des productions agro-sylvo-pastorales au détriment des formes extensives propres à l'agriculture familiale, à en croire l'exposé des motifs, la LOASP a cependant apporté une évolution historique en insistant officiellement sur le fait que l'élevage doit être considéré comme « un mode de mise en valeur de l'espace rural et des ressources naturelles » (article 44). Aussi, à son article 9, la LOASP donne aux éleveurs et leurs organisations un statut reconnu et protégé. Elle reconnaît la fonction économique du pastoralisme, sa contribution à la gestion des ressources naturelles, à la protection de l'environnement et à l'aménagement équilibré et cohérent du territoire (art. 17). Elle annonce ainsi que « le pastoralisme fera l'objet de dispositions spécifiques dans la loi de réforme foncière visée à l'article 22-23 » et la réactualisation du décret 80-268 du 10 mars sur le parcours de bétail.

Bien que les textes prévus aient tardé à être élaborés, de nombreuses initiatives sur le terrain ont vu le jour et permis d'établir des règles concertées en matière de gestion et d'occupation de l'espace (Plan d'occupation et d'affectation des sols, unités pastorales). Plus de seize ans après la LOASP, les textes sur le pastoralisme n'ont toujours pas été revus, mais une nouvelle dynamique voit le jour, avec une nouvelle politique foncière et un code pastoral qui sont actuellement en cours d'élaboration. Il est aussi prévu la mise en place d'un observatoire sur la transhumance.

Décret 2007-1147 du 4 octobre 2007 portant organisation et fonctionnement du Conseil supérieur et des Comités régionaux d'orientation agro-sylvo-pastorale (CSOASP)

Ce décret précise l'organisation, la composition et le mode de fonctionnement du Conseil supérieur et d'orientation agro-sylvo-pastorale (CSOASP) et des Comités régionaux d'orientation agro-sylvo-pastorale (CROASP). Le Conseil participe à la définition des politiques et orientations du

Gouvernement, au contrôle et à l'évaluation de leur mise en œuvre à travers les stratégies, plans d'actions, programmes, projets et actions arrêtés. A ce titre, il se prononce sur diverses questions telles que l'allocation des ressources, notamment celles prévues par la loi d'orientation agro-sylvo-pastorale pour le financement, des mesures d'accompagnement (recherche, conseil agricole, formation, information), d'amélioration et de valorisation de la production agro-sylvo-pastorale ; la coordination et la cohérence des activités des sociétés d'intervention et des organisations professionnelles reconnues ; l'organisation des producteurs, à la création des organisations interprofessionnelles ainsi qu'à la facilitation de relations contractuelles entre les producteurs et leurs partenaires. Le CSOASP tout comme les CROASP peuvent se doter de commissions spécialisées créées à cet effet par arrêté interministériel ou du Gouverneur et faire appel à toute compétence utile à l'accomplissement de leurs travaux.

Loi 2017-22 du 22 mai 2017 portant Code pénal (modifiant la loi n° 65-60 du 21 juillet 1965)

Le vol de bétail est devenu depuis quelques années, un des freins à l'investissement privé dans le secteur de l'élevage. Une Cellule de lutte contre le vol de bétail, résident ou transhumant, national ou étranger, a été mise en place au sein du Ministère de l'Elevage et des Productions animales (MEPA), pour coordonner les interventions prévues dans le cadre de la mise en œuvre du plan d'actions qui a été élaboré en 2013.

L'Assemblée nationale a voté la loi n° 2017-22 du 22 mai 2017 modifiant la loi n° 65-60 du 21 juillet 1965, en supprimant les conditions restrictives de l'article 368 du Code pénal, élargissant ainsi le champ de l'incrimination du vol de bétail qui est, à ce jour, l'infraction la plus sévèrement réprimée dans la catégorie des atteintes aux biens, avec des peines allant de 5 à 10 ans.

Pour accompagner l'application de cette loi, la Journée nationale de l'élevage a été organisée le 23 décembre 2017, à Kolda, autour du thème « Quelles stratégies efficaces pour l'éradication du vol de bétail pour une stabilité économique et sociale renforcée ».

Lorsqu'un éleveur résident ou transhumant est victime de vol, il peut engager une procédure à l'effet de retrouver les animaux volés. Pour ce faire, il doit formuler une plainte auprès du poste de forces de défense et de sécurité (commissariat de police ou brigade de gendarmerie) le plus proche du lieu de l'infraction.

Loi 2018-25 du 12 novembre 2018 portant Code forestier

Cette loi autorise le droit d'usage des pasteurs riverains des forêts du domaine national à y faire pâturer leur bétail et émonder des espèces fourragères. Dans ce même domaine, la récolte des fruits, feuilles, racines, écorces, gommes, résines et miel à des fins alimentaires ou médicinales (santé humaine et animale) sont autorisées ainsi que le ramassage des pailles. Mais en aucun cas ce droit d'usage ne s'applique aux périmètres de reboisement et de restauration, aux parcs nationaux, aux réserves naturelles intégrales, aux forêts privées, aux arbres semenciers sélectionnés, aux vergers à graines et aux parcelles conservatoires. La limite de cette loi au niveau du pastoralisme est qu'elle n'aborde pas le droit d'usage des pasteurs transhumants toute fois le Conseil départemental pourrait se prononcer sur l'accès de ces ressources pasteurs transhumants.

7.2.3 Mise en œuvre du protocole de la CEDEAO sur la transhumance au Sénégal

Les cadres de coopération en matière de transhumance transfrontalière entre le Sénégal et ses voisins et leur fonctionnalité

La coopération sur la transhumance existe et fonctionne entre le Sénégal et la Mauritanie. La mise en œuvre des deux protocoles d'accords bilatéraux mis en place (cf. encadré) est rendue effective et soutenue par un comité paritaire, regroupant tous les acteurs qui comptent sur le sujet

(autorités, services techniques, sécurité, représentants d'éleveurs) et qui se réunit régulièrement pour évaluer la situation et prendre des décisions. La réunion a lieu chaque année en deux temps, un premier temps sous l'autorité des gouverneurs des régions voisines des deux pays, un second temps (le lendemain de la première réunion) entre les deux ministres de tutelle des deux pays. La réunion se tient généralement après que le Sénégal, pays d'accueil par excellence, ait fait l'état des lieux de son disponible en biomasse fourragère et de ses capacités d'accueil en bétail (cela n'est pas toujours effectif compte tenu des moyens que cela exige). Ces informations techniques sont versées aux échanges des membres du comité paritaire qui, tout en évaluant la campagne de transhumance écoulée, vont prendre des résolutions informées sur celle à venir.

Les questions les plus discutées portent sur le non-respect par les transhumants surtout transfrontaliers des règles édictées (lieux et moments d'entrée, effectifs, certificat sanitaire, certificat de transhumance, laisser-passer, documents d'identification, itinéraires, destinations, sédentarisation, etc.) et les mauvaises pratiques (minoration des effectifs, vols de bétail, émondage, feux de brousse, pâtures dans les aires classées/protégées, etc.).

- **Protocole d'accord entre la République Islamique de Mauritanie - République du Sénégal**

Signé le 25 avril 2006 à l'effet de réglementer la transhumance entre la République du Sénégal et la République Islamique de Mauritanie, cet accord (8 chapitre, 31 articles), précise ses champs d'application (animaux concernés, période, durée et effectifs convenus d'accord partie), les formalités administratives à accomplir (respect des dispositions de l'accord sanitaire, recensement du cheptel, détention de certificat de transhumance, etc.), les conditions de déplacement et de séjour du troupeau (respect de la législation du pays d'accueil, des itinéraires convenus, des périodes et postes d'entrée, conditions d'accès aux services vétérinaires et aux intrants locaux, documents d'identité, gardiennage, pratiques interdites, contrôle sanitaire durant le séjour, etc.), les conditions d'accueil du troupeau transhumant (périodes d'entrée et de sortie, possibilité de changements, notifications des changements, accès aux ressources selon les règles du pays d'accueil, etc.), les conditions de règlement des conflits (commission de conciliation, commission interministérielle, Justice du pays d'accueil, communication écrite aux deux Etats), les conditions de sanctions aux manquements, ainsi que des dispositions finales.

- **Protocole d'accord de coopération dans le domaine de la santé animale, de la santé publique vétérinaire et des productions animales entre la RIM et la République du Sénégal du 26 février 2013**

Cet accord (6 articles) qui vise à prévenir un transfert de pathologies du fait du mouvement du bétail entre les deux pays, précise entre autres, son champ d'application, la mise en place d'une coopération technique, scientifique et économique entre les structures sanitaires des deux pays, l'instauration d'un comité technique pour l'application et le suivi-évaluation de l'accord, la composition dudit comité, les mécanismes de financement des actions et les dispositions générales.

- Protocole d'accord réglementant la transhumance transfrontalière entre le Sénégal et le Mali, Bamako, 12 avril 2005

Cet accord, à l'image de celui avec la Mauritanie, définit les formalités administratives à remplir pour transhumer, les conditions de déplacement et de séjour du bétail ; les espèces concernées ainsi que les effectifs ; la nature, la période, les postes officiels d'entrée ainsi que la durée de la transhumance ; l'accueil des transhumants.

- Projet d'accord zoosanitaire entre le gouvernement de la république du Mali et le gouvernement de la République du Sénégal du 02 avril 1993

Bien que par moment, les entrées du cheptel mauritanien au Sénégal se font massives (plus de 150000 ruminants en 2017/18), avec les conséquences diverses sur les ressources et les populations locales, la mise en commun des intelligences par le biais des échanges permanents, permettent jusque-là, de vivre des saisons de transhumance relativement calmes. Les acteurs des deux côtés de la frontière doivent cependant redoubler d'effort dans la sensibilisation des éleveurs et dans la gestion transparente de la situation pour continuer d'entretenir ce climat.

La coopération avec le Mali est formalisée par des accords mais leur fonctionnalité reste à désirer faute d'échanges réguliers et documentés comme ceux constatés avec la Mauritanie.

Il n'existe pas d'accords bilatéraux entre le Sénégal et les Etats plus au Sud que sont la Guinée, la Guinée Bissau et la Gambie. En rappel, avec ces pays, en raison des conditions climatiques et des risques sanitaires, les flux de transhumance sont faibles (Gambie) ou quasi-inexistants (les deux Guinées).

Le tableau ci-après reprend synthétiquement la situation de la mise en œuvre du règlement communautaire de la CEDEAO sur la transhumance au Sénégal et entre ce pays et ses voisins.

Tableau 13 – Sénégal : Analyse synthétique du niveau de respect du règlement C/REG.3/01/03

Obligations des Etats	Niveau de mise en œuvre
Article 1	
Organiser des campagnes/sessions d'information, de communication de sensibilisation, de formation et d'éducation en faveur des éleveurs transhumants et des différents acteurs impliqués dans la transhumance au niveau des zones de départ, de transit et d'accueil des troupeaux transhumants	Cela se fait régulièrement grâce surtout à l'investissement des organisations nationales et sous régionales d'élevages (ADENA, ³² Antenne nationale du RBM ³³ , DINEL ³⁴ , ANPROVBS ³⁵ , UNOES ³⁶ , SENG ³⁷ , CNMDE ³⁸ , APSS CRIPA de Thiès)
Mettre en place ou dynamiser des organisations pastorales au niveau national notamment les associations d'éleveurs afin qu'elles contribuent à une meilleure gestion de la transhumance, ainsi qu'à la prévention et à la gestion des conflits liés à la transhumance	Des efforts sont notés dans ce sens avec le renforcement de la société civile pastorale notamment l'antenne nationale du RBM et le CRPA de Thiès de l'APSS qui, à travers un plaidoyer et divers projets (exemple le PRAPS) travaillent pour une transhumance apaisée
Créer des organes nationaux (comites, réseaux ou toutes autres structures) de gestion, de suivi et d'évaluation de la transhumance	Cela n'est pas effectif.
Veiller au respect strict par les Etats, les éleveurs, les transhumants, les agriculteurs et les autres composantes de la société rurale de la décision des Chefs d'Etat relative à la réglementation sur la TT ainsi que des	Un effort est fait dans ce sens à l'interne comme avec les pays voisins en particulier la Mauritanie et le Mali

³² Association pour le Développement de Namarel et Villages Environnants

³³ Réseau Billital Maroobe

³⁴ Directoire des femmes en élevage

³⁵ Association Nationale des professionnels viande bétail

³⁶ Union Nationale des Organisations d'Éleveurs du Sénégal

³⁷ Syndicat d'Éleveurs de la Nouvelle Génération

³⁸ Conseil National de la Maison des Eleveurs du Sénégal

Obligations des Etats

protocoles, conventions et décisions de la CEDEAO : libre circulation des personnes et des biens, mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité ;

Veiller au respect strict par les Etats, les éleveurs, les transhumants, les agriculteurs et les autres composantes de la société rurale des législations et réglementations en vigueur dans les pays ainsi que des engagements bilatéraux et multilatéraux : conservation et gestion durable des ressources naturelles et de l'environnement

Article 3

Inventorier tous les axes de transhumance dans la sous-région

Mettre en place un système d'information et de communication sur la transhumance et la surveillance des maladies animales

Impliquer les éleveurs, les associations professionnelles et autres acteurs dans la mise en œuvre de la décision de la CEDEAO

Concevoir et mettre en œuvre au sein de chaque État membre un programme de d'aménagement pastoral (cartographie systématique des aires de pâturage, zones de transhumance et réseaux hydrauliques)

Mettre en place un comité ministériel de suivi de la transhumance

Créer un observatoire régional sur la transhumance pour le suivi de l'application des dispositions communautaires

Concevoir une stratégie régionale de gestion des ressources pastorales s'inscrivant dans le cadre de la mise en œuvre du Programme

Niveau de mise en œuvre

Les pasteurs sénégalais n'ont pas une grande habitude de la transhumance transfrontalière. La plupart des rares éleveurs qui la pratiquent se munissent des précautions nécessaires (documents exigés et respects des lois) des pays d'accueil ;

Cela a été engagé notamment par divers projets pastoraux dont le plus récent est le PRAPS

Il existe un réseau pour les maladies animales. Un système national de surveillance épidémiologique dont les données sont générées à la base depuis les éleveurs, auxiliaires et agents des postes vétérinaires jusqu'au niveau national (Direction des services vétérinaires et Laboratoire nationale). Les données sont ensuite transmises à l'OIE et partagées aux pays voisins.

Le RBM (antenne nationale) et l'APSS (CRIPA de Thiès) conduisent un plaidoyer actif au Sénégal en faveur de la mise en œuvre des textes de la CEDEAO sur la transhumance transfrontalière

Des efforts de développement pastoral (cartographie, aménagement et sécurisation des ressources pastorales, viabilisation, planification et organisation de la gestion) sont notés notamment dans la zone agro sylvo pastorale (zones Nord et Nord-Est du pays)

Une structure de ce genre n'existe pas encore. Ce rôle est cependant assumé par le comité paritaire chargé du suivi de la transhumance transfrontalière entre la Mauritanie et le Sénégal

Pas effectif. Cela est en réflexion dans le cadre Concertation régionale de haut niveau pour une transhumance transfrontalière apaisée

Pas effectif

Obligations des Etats

d'Action Sous régional de lutte contre la désertification (PASR) adopté par la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement et des initiatives du Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique (NEPAD) en Afrique de l'Ouest

Inclure des programmes de formation sur le pastoralisme et l'Agroéconomie dans les programmes des institutions de formation ouest-africaines spécialisées dans l'élevage

Promouvoir le dialogue et la collaboration entre les États membres sur les questions liées à la transhumance

Faire circuler les informations sur la santé animale entre les services vétérinaires des États membres.

Niveau de mise en œuvre

Effectif (Master Pastoralisme à l'AGRYMETH)

Le dialogue est effectif avec les protocoles sur la santé animale et sur la transhumance avec le Sénégal mis en œuvre à travers le cadre paritaire de coopération sur la transhumance transfrontalière.

Le dialogue est aussi effectif avec le Mali (protocoles sur la transhumance et sur la santé animale) mais il est peu actif.

Il y a aussi un dialogue plus global au niveau du couloir Ouest à travers la "Concertation régionale de haut niveau pour une transhumance transfrontalière apaisée".

La collaboration sur la santé animale est effective avec les voisins et les autres Etats de la CEDEAO

Les perceptions des acteurs sénégalais sur la mise en œuvre du Protocole de la CEDEAO

Grâce aux accords bilatéraux sur la santé animale et sur la transhumance et aux échanges qui se mènent dans le cadre du cadre paritaire, la transhumance au Sénégal de troupeaux mauritaniens se mène depuis un certain moment sans incidents majeurs. Néanmoins, cela semble relever plus du fait que, le Sénégal, tirant leçon des événements malheureux passés (conflit agriculteurs-éleveurs de 89-91, conflit sur les pêcheries de 2018), met tout en œuvre pour éviter les débordements. La partie sénégalaise pense en effet, que la bonne foi dans le suivi des transhumants mauritaniens n'est pas effective dans ce pays. Ils soupçonnent la Mauritanie de ne pas faire un suivi rigoureux des effectifs qui partent de ce pays. Même les inventaires conjoints conduits dans les deux pays pour évaluer les effectifs des troupeaux de chaque pays présent chez le voisin, n'ont pas donné des réponses satisfaisantes tant l'exploitation de la continuité culturelle doublée de la parenté entre les populations des deux rives rendent l'exercice compliqué.

Alors que les accords communautaires et bilatéraux permettent aux pays de suivre les flux d'animaux étrangers et d'en limiter le nombre selon les capacités des ressources naturelles pastorales locales, le Sénégal a du mal à faire valoir ce droit compte tenu des stratégies de camouflages/contournement mises en place par les transhumants mauritaniens. En effet, beaucoup de pasteurs mauritaniens, dont certains se sont sédentarisés au Sénégal, avec des complicités locales (y compris par la corruption), arrivent à se faire passer pour des nationaux soustrayant ainsi leurs troupeaux de l'effectif non résident. Cette pratique a entraîné un sureffectif de troupeaux de camélidés mauritaniens en territoire sénégalais dont la gestion pose problème entre les deux pays de nos jours. Pour remédier à cette situation, le comité paritaire a décidé d'un

moratoire pendant lequel, les troupeaux de camelins en provenance de la Mauritanie ne sont plus acceptés au Sénégal, le temps de trouver une issue aux effectifs déjà présents et d'opérationnaliser des outils de suivi rigoureux (observatoire de la transhumance) pour prévenir les situations futures.

7.3 Conclusions sur l'impact des politiques régionales et nationales sur les conflits liés au pastoralisme transhumant au Sénégal

La politique de coopération sur la transhumance transfrontalière au Sénégal est entretenue par trois préoccupations majeures : i) respecter l'esprit de la coopération communautaire telle que promue par la CEDEAO, ii) maintenir de bonnes relations avec ses voisins, en particulier la Mauritanie et iii) veiller à préserver les ressources naturelles pastorales actuelles en dégradation du fait de plusieurs facteurs.

Ainsi l'arsenal juridique assez fourni et les pratiques en cours tendent à promouvoir l'accès libre et à des conditions raisonnables à toutes les ressources par les troupeaux transhumants étrangers dans le pays. Aussi, grâce à la coopération suivie avec la Mauritanie (comité paritaire inclusif se réunissant régulièrement), pays dont il accueille beaucoup de transhumants et qui constitue son principal pourvoyeur en viande rouge, le pays arrive pour l'instant à gérer les mauvaises pratiques qui menacent les relations entre transhumants et groupes locaux ainsi que les ressources naturelles mêmes. Ainsi, avec l'accord de ce pays voisin, l'entrée des troupeaux camelins mauritaniens au Sénégal a été gelée pour permettre de régler le cas de ceux qui se sont sédentarisés dans le pays et qui menacent de dégrader les ressources ligneuses comme tenu de leur comportement alimentaire. En dehors de cette question spécifique liée aux camélidés, le comité paritaire traite de tous les sujets conflictuels (rejets des transhumants autour de certains forages et de certaines unités pastorales, vols de bétail, dégâts de champs, obstruction de passages de bétail, transhumance clandestine, racket/tracasseries, etc.) et arrive ainsi à atténuer leurs impacts sur les rapports entre les acteurs et entre les deux Etats.

Avec les autres pays limitrophes les flux sont moindres qu'avec la Mauritanie. Ils sont cependant notables (flux entrant surtout) avec le Mali et, dans une moindre mesure avec la Gambie. Avec le Mali les bases d'une coopération transfrontalière existent (accord sur la transhumance et projet d'accord sur la police sanitaire). La coopération bilatérale avec la Gambie et les pays plus au Sud (Guinée, Guinée Bissau) est quasi-inexistante officiellement, elle est à l'image des faibles flux d'animaux observés entre le Sénégal et ces pays en particulier les deux Guinées.

Par ailleurs, pour faire suite aux recommandations de la CEDEAO et maintenir la veille dans son propre intérêt, le Sénégal projette de se doter d'un observatoire national de la transhumance qui permettra un suivi documenté de la pratique et l'émission d'avis suffisamment informés.

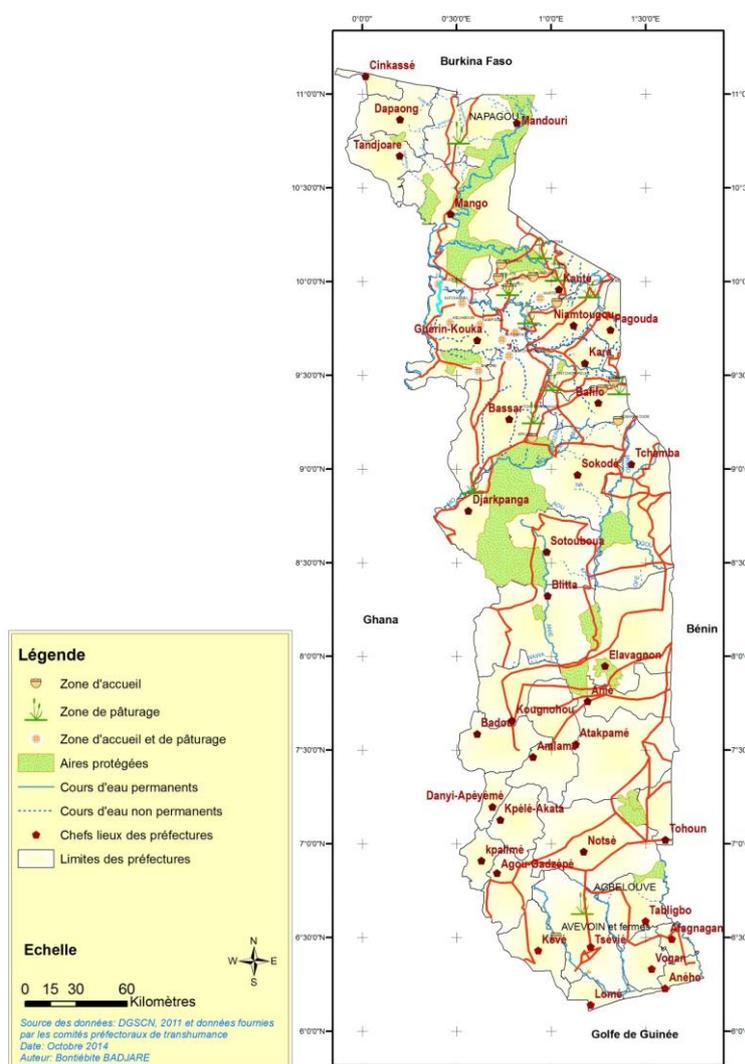
8. Togo

La République Togolaise est située en Afrique de l'Ouest. Elle s'étire à l'intérieur du continent sur 579 km entre les 6^{ème} et 11^{ème} degrés de latitude nord. Sa plus grande largeur est de 167 km. D'une superficie de 56 785 km², la République Togolaise est créditée d'une population de 8,5 millions d'habitants en 2020.

En 2012, l'effectif des bovins du Togo est estimé à 313 269 têtes, celui des caprins à 2 009 897 têtes, celui des ovins à 1 750 671. La contribution du sous-secteur de l'élevage représente 16,56 pour cent du PIB agricole et 6,73 pour cent du PIB national³⁹.

Le Togo accueille des animaux en transhumance en provenance du Burkina Faso, du Niger et du Nigeria, via le Bénin

Figure 9 – Togo : Carte des zones d'accueil des troupeaux transhumants



³⁹ FAO, 2017, revue des filières bétail/viande & lait et des politiques qui les influencent au Togo, rapport d'étude, 53 pages.

8.1 Présentation des principaux des textes législatifs et instruments de gestion de la transhumance au Togo

Le droit pastoral togolais est régi par plusieurs textes juridiques :

Textes juridiques clés en vigueur sur la transhumance au Togo (Lois, Décrets, Arrêtés)

- *Loi n°2018-005 du 14 juin 2018 portant Code foncier et domanial*
- *Plan de Gestion de la transhumance (PGT) 2014-2020*
- *Loi n° 2008-09 portant code forestier*
- *L'Arrêté interministériel n°001/MAEP/MAEIR/MATDCL/MEF/MCDAT/ MSPC du 22 mai 2008 portant organisation du mouvement de la transhumance au Togo*
- *Le Décret n°2008-033/PR du 11 mars 2008 modifiant le Décret n° 2007-089/PR du 26 juillet 2007 portant création, composition et attribution du comité national et des comités préfectoraux de la transhumance,*
- *Le Décret n°2007-089/PR portant création, composition et attribution du comité national et des comités préfectoraux de la transhumance,*
- *L'Arrêté n° 21/MAEP/SG/DEP du 02 octobre 2003 portant création, attribution, organisation et fonctionnement du réseau d'épidémiosurveillance des maladies animales au Togo*
- *La Loi n° 99-002 du 12 février 1999 relative à la police sanitaire des animaux sur le territoire de la République togolaise*
- *La Loi n° 98-019 du 23 décembre 1998 relative à l'exercice de la profession de vétérinaire*

L'arrêté interministériel n°001/MAEP/MAEIR/MATDCL/MEF/MCDAT/ MSPC du 22 mai 2008 portant organisation du mouvement de la transhumance au Togo

L'organisation et la gestion de la transhumance au Togo sont réglementées par l'arrêté interministériel n°001/MAEP/MAEIR/MATDCL/MEF/MCDAT/MSPC portant organisation du mouvement de la transhumance au Togo. C'est un arrêté de 14 articles qui s'articulent des principaux points ci-après :

- ✓ Les troupeaux transhumants étrangers sont subordonnés à la détention par leurs propriétaires d'une Carte Internationale de Transhumance (CIT)/CEDEAO ; signée par les autorités administratives du pays d'origine (article 1) ;
- ✓ Les propriétaires des troupeaux en transhumance doivent aviser au moins 60 jours d'avance les autorités togolaises avant leurs venues au Togo (article 3) ;
- ✓ Les périodes d'entrée sur le territoire togolais sont fixées chaque année par le Ministre chargé de l'élevage (article 4) ;
- ✓ Le contrôle vétérinaire est obligatoire aux postes vétérinaires frontaliers (article 5) ;
- ✓ Les pâtures de nuits et les pâtures dans les champs et aires protégées sont interdites (articles 6) ;
- ✓ La sédentarisation des troupeaux transhumants doit être subordonnée d'autorisation (article 7) ;
- ✓ Les taxes d'entrée sont fixées à 5000 F CFA/tête d'animaux et 500 F CFA par tête d'animaux dans les Préfectures d'accueil (article 10). Ces taxes recueillies sont réparties comme suit (article 12) :
 - 1/3 pour les propriétaires terriens ;
 - 1/3 pour l'aménagement des couloirs de passages ;

- 1/3 réservé pour le fonctionnement du CNT et des CPT.

Le décret n° 2007-089/PR du 26 juillet 2007 modifié par le décret n°2008-033/PR du 11 mars 2008 portant création, composition et attribution du comité national et des comités préfectoraux de la transhumance

C'est un décret qui a actualisé les la composition du Comité national et des comités préfectoraux de la transhumance qui sont les institutions clés mandatées pour la gestion de la transhumance dans le pays. Le CNT du Togo est composé de 13 ministres (ou leurs représentants) et des directeurs des services centraux concernés par l'organisation de la transhumance

La loi n° 99-002 du 12 février 1999 relative à la police sanitaire des animaux sur le territoire de la République togolaise

Elle a pour objet de doter le Togo d'un texte performant en matière de police sanitaire des animaux, d'assurer le Togo d'une protection efficace des animaux et de l'économie de l'élevage contre les épizooties et de réglementer la police sanitaire des animaux sur le territoire de la République du Togo (article 1)

Les animaux transhumants sont soumis à la réglementation sanitaire en vigueur dans le pays (article 32). Pour le déplacement de leurs animaux (quel que soit le motif), les éleveurs sont tenus de prendre un laissez-passer sanitaire au poste vétérinaire le plus proche de sa zone d'origine (article 29). Cette Loi prévoit la mise en quarantaine en cas de maladies contagieuses déclarées. Il est aussi prévu la construction de station de quarantaine à chaque poste vétérinaire

Plan de gestion de la transhumance (PGT)

L'arsenal juridique de régulation de la transhumance au Togo est assorti d'un Plan de gestion de la transhumance (PGT) qui est décliné chaque année en POGT (Plan opérationnel de gestion de la transhumance). Le PGT a été élaboré dans ce cadre, en septembre 2014, pour une période de 7 ans : 2014-2020. Son budget total est de 6 867 912 000 FCFA. Il vise à limiter les conflits entre les acteurs de la transhumance (agriculteurs et éleveurs) et, stimuler une meilleure valorisation des opportunités offertes par la transhumance transfrontalière. Son objectif principal est de « *sécuriser la transhumance au Togo, et, contribuer en tant que facteur de paix à la cohésion sociale étant donné sa contribution à l'amélioration de l'économie nationale* ». Pour atteindre cet objectif, le PGT s'articule autour de deux axes stratégiques d'intervention : i) réduction sensible des conflits liés à la transhumance et ii) intégration de la transhumance à l'économie nationale.

La stratégie de gestion de la transhumance au Togo se base sur neufs (09) principes directeurs, à savoir :

- La reconnaissance de la transhumance comme activité contribuant à l'amélioration de l'économie rurale et par ricochet de l'économie nationale ;
- La promotion de l'élevage des gros ruminants par le métissage, les transactions ;
- L'élaboration d'un code de conduite de cette activité ;
- La sécurisation de toutes les activités liées à transhumance ;
- L'acheminement des animaux au besoin dans les bétailières afin d'éviter les divagations ponctuelles constatées ;
- La validation de la carte de transhumance ;
- Le balisage des couloirs et la construction des points d'eau ;
- La sensibilisation permanente des acteurs ;
- Le renforcement des comités locaux de gestion de la transhumance.

Alerte et circulation de l'information sur le pastoralisme (POGT, 2018)

Une démarche d'alerte et de circulation de l'information sur le pastoralisme est mis en place et

permet aux autorités et autres acteurs, à tout moment, devant une situation donnée, d'apprécier la gravité, de voir les dispositions prévues à cet effet, de même que les personnes chargées d'y apporter des réponses.

Tableau 14 – Démarche d'alerte nationale sur les problèmes liés à la transhumance au Togo

Seuil	Description	Dispositions à prendre	Responsables
1	Dégâts constatés 2 ou ++ de dégâts successifs	Démarrer la sensibilisation Accélérer la sensibilisation Arrêter la progression des animaux Investigation	CPT CNT MSP/MI/CPT/CNT
2	Coups et blessures sur personnes (agro éleveurs ou autres personnes)	Prise en charge immédiate des intéressés Déplacement du CNT sur les lieux	CNT/ MSP/MI/CPT
3	Conflits ouverts entre agriculteurs et éleveurs	Protéger les personnes exposées	CNT/ MSP/MI/CPT
4	Conflits avec mort d'homme (liés au passage des éleveurs)	Compassions/apaisement Refoulement des troupeaux hors pays	CNT/ MSP/MI/CPT

Source : POGT (Togo, 2018)

Valorisation des forces des autorités traditionnelle peulh dans la sensibilisation des éleveurs et dans la collecte des informations sur la transhumance

Au Togo, les Ruuga et les Garso sont des responsables chefs peulh présents dans les diverses localités du pays. Les Garso sont choisies au sein des communautés peulh. Ils sont chargés des questions liées à l'élevage et aux transhumances. Ces acteurs traditionnels travaillent de concert avec les membres des organes officiels (Services vétérinaires, CPT, CNT, etc.) pour des remontées d'informations et l'assurance d'une gestion pacifique de la transhumance

8.2 Analyse textes législatifs et instruments de gestion de la transhumance au Togo

Points forts

Une des grandes richesses du cadre législatif du Togo est son pragmatisme et la forme synthétique de son principal Arrêté de gestion de ce sous-secteur de l'élevage. En effet, cet *Arrêté interministériel n°001/MAEP/MAEIR/MATDCL/MEF/MCDAT/ MSPC du 22 mai 2008* de 15 Articles ne s'est pas permis seulement d'édicter des règles de gestion de la transhumance, il a prévu en même temps la mobilisation des fonds pour gérer les campagnes de transhumance. Dans son article 10, on note le prélèvement d'une taxe pastorale et son article 12 indique comment ces fonds seront dispatchés entre les différentes institutions pour leur fonctionnement et pour garantir la sécurité des acteurs et des troupeaux transhumants. On note dans l'esprit de cette réglementation une tendance à « l'autofinancement des campagnes de transhumance » ; l'objectif étant que les activités de gestion de la transhumance soient financées par la transhumance elle-même sans trop compter sur les financements extérieurs. Et l'on n'a pas attendu des tractions politico-administratives pour instruire sa collecte et ses dépenses aux fins de la transhumance

Dans le décret n°2008-033/PR du 11 mars 2008, les autorités togolaises ont bâti les principaux piliers institutionnels (CNT, CPT, etc.) pour le suivi et contrôle des campagnes de transhumance, et, pour favoriser la collecte, la circulation rapide des informations, et limiter les dégâts, les conflits liés à la transhumance

Un des instruments intéressants de gestion de la transhumance au Togo est le PGT (2014-2020) élaboré, assorti d'un plan opérationnel et annuel (POGT) de gestion de la transhumance, et de budgets. Avec ces documents, le Togo s'est doté d'une vision claire de sa perception, son appropriation et sa valorisation de la transhumance transfrontalière. Cela permet au pays de mettre en œuvre progressivement ces ambitions sur la réduction des conflits et l'intégration de la transhumance dans son économie. Les documents du PGT/POGT valorisent les OP d'élevage et les institutions coutumières peulh dans la gestion de la transhumance

Le Togo a légiféré sur la police sanitaire des animaux qui circulent sur son territoire avec sa Loi n° 99-002 du 12 février 1999. Elle permet de protéger aussi bien les animaux domestiques et les animaux en transhumance contre les épizooties. L'article 5 de l'Arrêté interministériel n°001/MAEP/MAEIR/MATDCL/MEF/MCDAT/ MSPC soumet les animaux transhumants au contrôle vétérinaire dans les postes vétérinaires frontaliers

Points faibles

La loi n° 2008-09 portant code forestier et la loi n°2018-005 du 14 juin 2018 portant Code foncier et domanial font très peu cas du pastoralisme et de la transhumance au Togo.

Au Togo, malgré les efforts fournis par les instruments juridiques sur le pastoralisme et de la transhumance, il y a des aspects importants qui ne sont pas pris en compte, notamment les procédures de prévention et de gestion des conflits entre les tiers (agriculteurs pêcheurs, etc.) et les éleveurs transhumants, les sanctions autour des différentes infractions commises dans les pratiques de la transhumance. C'est le Décret n°2007-089/PR portant création, composition et attribution du comité national et des comités préfectoraux de la transhumance qui privilégie le règlement à l'amiable des conflits entre les tiers et les éleveurs transhumants (Cf. Article 2, alinéa 5)

Recommandations

- Compléter le cadre législatif de gestion de la transhumance au Togo, avec des mesures juridiques qui lui manquent, notamment : la prévention et la gestion des conflits entre les tiers personnes et les éleveurs transhumants, et de nouveaux éléments jugés pertinents au regard des expériences acquises dans la mise en œuvre du PGT/POGT (gestion durable des espaces agropastoraux, etc.) : la fluidité au niveau du dispatching de la taxe pastorale et la gestion de la sédentarisation, etc.
- Procéder à la révision et à l'adaptation des législations foncières et des législations sur les ressources naturelles en vue de prendre en compte les besoins spécifiques du pastoralisme regard des faiblesses de prise en compte du pastoralisme. Ces Lois devront en particulier reconnaître et garantir aux pasteurs des droits d'usage collectifs sur les espaces affectés aux aménagements pastoraux (pâturages, couloirs de passages des animaux, aires de repos, retenues d'eau, etc.).

8.3 Arrimage des textes législatifs du Togo avec la réglementation de la CEDEAO sur la transhumance

Points forts

La plupart des articles du chapitre 1 (dispositions générales) de l'arrêté interministériel n°001/MAEP/MAEIR/MATDCL/MEF/MCDAT/ MSPC du 22 mai 2008 s'articulent autour des mesures juridiques prônées par la CEDEAO. Ainsi, l'entrée et la sortie des troupeaux transhumants étrangers sur le territoire togolais sont subordonnées à la détention par leurs propriétaires ou leurs bouviers d'un Certificat International de Transhumance (CIT) CEDEAO dûment signé par les autorités

administratives du pays dont sont originaires les animaux, conformément à la décision ADEC 5/10/98 (Article 1). Le ministre en charge de l'élevage est instruit à fixer chaque année les périodes d'entrée et de sorties des troupeaux (Article 4). La pâture de nuit et la pâture des champs sont interdites (Article 6), et les animaux en pâtures doivent être surveillés par leurs propriétaires (Article 7). Un délai de deux mois est donné aux éleveurs transhumants étrangers pour aviser les institutions compétentes du Togo par rapport à leur arrivée sur le territoire togolais.

La police sanitaire des animaux qui circulent sur son territoire togolais est prise en compte dans la loi n° 99-002 du 12 février 1999 et l'Arrêté interministériel n°001/MAEP/MAEIR/MATDCL/MEF/MCDAT/ MSPC (dans son article 5). Elle donne les pistes pour favoriser la circulation des informations zoo-sanitaires dans le pays.

C'est dans le PGT que les stratégies d'organisation de la transhumance transfrontalière sont développées à savoir la mise en place et le renforcement des capacités des comités de gestion de la transhumance à différents niveaux, la sensibilisation permanente des acteurs, les initiatives de concertations transfrontalières avec les acteurs de la transhumance des pays frontaliers au Togo, etc.

Points faibles

Faible prise en compte de la législation togolaise sur le pastoralisme, de mécanismes de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la sécurité, même si dans la pratique quelque chose se fait.

Faible prise en compte du pastoralisme dans les législations foncières et forestières du Togo.

Faible prise en compte des OP d'éleveurs et des institutions coutumières dans la législation sur le pastoralisme au Togo, même si dans la pratique, ces institutions sont de plus en plus intégrées dans les mécanismes de gestion de la transhumance. Le Togo n'a pas non plus Or cela est exigé par le règlement C/REG.3/01/03 relatif à la mise en œuvre de la réglementation de la transhumance entre les États-membres de CEDEAO.

Recommandation

Réviser et adapter les législations sur le pastoralisme, le foncier et les ressources naturelles en vue de prendre en compte les besoins spécifiques internes et communautaires (CEDEAO) du pastoralisme.

8.4 Appréciation de la mise en pratique des mesures de la CEDEAO par le Togo

8.4.1 Résultats des campagnes de transhumance selon le CNT Togo

Le tableau ci-dessous est une synthèse des résultats obtenus par le Comité national de gestion de la transhumance dans le suivi et la conduite des campagnes de transhumance de 2016-2018 au Togo.

Tableau 15 – Résultats des trois dernières campagnes de transhumance au Togo

Indicateurs de bilan	Résultats comparés des campagnes de transhumances 2016, 2017 et 2018		
	2016	2017	2018
Dénombrement des troupeaux transhumants		37400 têtes	30 077 têtes
Perception de la taxe unique de 5 000 FCFA/animal	30 millions	62 millions	65 millions
Nombre de conflits enregistrés	5 conflits avec mort d'hommes	0 conflits + 0 morts d'hommes	0 conflits + 0 morts d'hommes
Incidents mineurs	38	16	09
Dévastations des champs	219	105	85 + gestion à l'amiable à hauteur de 12 millions
Infrastructures et ouvrages pastoraux réalisés		<ul style="list-style-type: none"> • 5 000 balises fabriquées et posées • 15 forages pastoraux réalisés • 20 panneaux de signalisation sur les grands axes routiers • 3 « trous d'eau », réalisés dans les zones d'accueil : Tetetou, Tchapossi-Dantessi et Yanda 	
Confection des bouviers badges pour l'identification éleveurs sédentaires transhumants		<ul style="list-style-type: none"> • 12000 badges fabriqués pour identifier les bouviers sédentaires et les transhumants 	

Source : CNT-Togo

8.5 Points de vue du CNT sur les résultats obtenus lors des transhumances

Tableau 16 – Forces et faiblesse des campagnes de transhumance au Togo

Points Forts	Points faibles
<ul style="list-style-type: none"> • Atelier-bilan de la campagne de transhumance avec la participation des pays frontaliers tels que le Bénin, Burkina Faso et Niger • Existence d'un plan de gestion de la transhumance (élaboré en 2014) et qui est décliné chaque année en un plan opérationnel de gestion de la transhumance (POGT) 	<ul style="list-style-type: none"> • Développement de la sédentarisation des animaux transhumants avec la complicité des chefs locaux • Perception des taxes par les collectivités locales sur les déplacements inter-préfectures des troupeaux sédentaires et transhumants en dehors des taxes perçues par le CNT • Entrées précoces et leur gestion

<ul style="list-style-type: none"> • Visite d'échange des délégations des comités nationaux de transhumance du Ghana (GCRC) et du Bénin en juillet et août 2018 === nouvel horizon dans la collaboration transfrontalière (vers la mise en œuvre du POGT régional sera un véritable outil d'intégration) 	<ul style="list-style-type: none"> • Discontinuité des couloirs de transhumance entre régions
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Source : CNT-Togo

8.6 Appréciations par les acteurs du respect des mesures (résultats des entretiens au Togo)

Respects des mesures de la CEDEAO	Appréciations par les acteurs du respect des mesures (résultats des entretiens au Togo) et données de la documentation
Détention du CIT par les éleveurs transhumants	<ul style="list-style-type: none"> • D'après les responsables des éleveurs au Togo, les éleveurs transhumants sont informés sur la détention du CIT, mais le système de distribution de ce document dans ce pays est faiblement fonctionnel (pénurie de fiches CIT) • La plupart des éleveurs transhumants au Togo ne sont pas détenteurs de cette pièce
Détention de pièces d'identité par les éleveurs transhumants	<ul style="list-style-type: none"> • La plupart de ces éleveurs ne possèdent pas non plus des pièces d'identité
Respects des calendriers agropastoraux	<ul style="list-style-type: none"> • La période de transhumance retenue part du 31 janvier au 31 mai de chaque année • Ce calendrier semble difficile à respecter par les transhumants qui entrent précocement au Togo
Respect des couloirs de transhumance	<ul style="list-style-type: none"> • D'après les éleveurs, les couloirs sont dessinés sur papier, mais très peu véritablement matérialisés. Le CNT-Togo reconnaît aussi que les couloirs ont été identifiés mais pas balisés et pas d'aménagements spécifiques le long de ces derniers. Il reconnaît aussi la discontinuité des couloirs de transhumance entre régions et prévoit à terme la sécurisation de tous les couloirs de transhumance • Certains éleveurs évitent de pratiquer les couloirs officiels à cause des taxes et le manque de commodités pour mettre à l'aise les troupeaux (point d'eau, aires de repos, etc.) • Aussi, certains agriculteurs cultivent par endroit sur les couloirs de passages. Ces champs sont dénommés « champs pièges ». Cela fait détourner les transhumants des itinéraires formels
Obligation faite aux éleveurs de franchissement les frontières dans la journée	<ul style="list-style-type: none"> • Plusieurs éleveurs continuent de franchir les frontières de nuit
Respect du ratio Nbre de Bouviers/Nbre de Bovins conduits	<ul style="list-style-type: none"> • Non-respect du ratio d'un bouvier pour 50 têtes de bovins Nombre d'animaux par les transhumants

Protection des éleveurs dans le pays d'accueil	<ul style="list-style-type: none"> • De plus en plus, les éleveurs transhumants sont en confiance quant à leur protection au Togo, notamment, avec la mise en œuvre du PGT (et son POGT annuel) par le Comité National de Transhumance au Togo qui affiche une forte volonté politique à différents niveaux. • Les éleveurs ou agriculteurs victimes (blessés) des conflits sont rapidement pris en charge par le CNT aux moyens fonds recueillis auprès des transhumants lors de transhumance • L'engagement des OP d'éleveurs dans l'information, la sensibilisation des éleveurs, constitue un élément majeur qui rassure les éleveurs sur le niveau élevé de sécurité qu'ils ont une fois au Togo avec leurs troupeaux
Règlement pacifique des conflits	<ul style="list-style-type: none"> • Les règlements des conflits se font de plus en plus à l'amiable entre agriculteurs et éleveurs depuis les 3 dernières campagnes (2016, 2017, 2018), contrairement aux nombreux conflits violents enregistrés en 2012-2014 • On note une tendance à la sédentarisation des éleveurs transhumants avec la complicité des agriculteurs qui nouent des tandems informels avec eux
Respect de l'âge minimum de 18 ans des bouviers conducteurs des troupeaux transhumants	<ul style="list-style-type: none"> • Non-respect de l'âge minimum de 18 ans exigés aux bouviers. Ces derniers se déplacent avec les jeunes de moins de 18 ans qui les aident quotidiennement dans la conduite des animaux aux pâturages
Mise en place d'un système d'information sur la transhumance	<ul style="list-style-type: none"> • La fonctionnalité des comités de transhumance depuis le niveau central jusqu'au niveau local en passant par les préfectures est un grand atout pour la circulation rapide des informations sur la transhumance au Togo. Elle permet la collecte régulière des informations et le suivi au quotidien de la campagne de transhumance. Trois indicateurs sont surtout suivis et agrégés par région par semaine (Savanes, Kara, Centrale, plateaux et Maritime) : effectifs des troupeaux transhumants, taxes perçues, conflits enregistrés et leur règlement à l'amiable • Les campagnes de sensibilisation et les atelier-bilans de la transhumance constituent des moyens de collecte et d'analyse des données sur la transhumance au Togo
Circulation des informations zoonosantaires	<ul style="list-style-type: none"> • Les maladies enregistrées lors des transhumances sont surtout : la fièvre aphteuse (entre novembre à mai), la dermatophylose, la brucellose. Le Togo compte aussi trente-cinq (35) foyers de charbon bactérien, notamment à Bolou et alocogbé dans la préfecture de Zio • Pour les éleveurs rencontrés, le MAEP/Togo aurait surtout une politique de santé animale dynamique en faveur des petits ruminants
Efforts d'aménagement des zones pastorales	<ul style="list-style-type: none"> • Identification et ciblage de trois principales zones de transhumance : Kara (Zone de Dimori), Plateau (Zone de Yanda) frontière Bénin- Togo et Plateau (Zone Tététou)

	<p>avec respectivement 344,51 ha, 6675,79 ha et 15257,23 ha à sécuriser</p> <ul style="list-style-type: none"> • 3 trous d'eau, réalisés dans les zones d'accueil : Tetetou, Tchapoissi-Dantessi et Yanda • 5 000 balises fabriquées et posées • 15 forages pastoraux réalisés • 20 panneaux de signalisation sur les grands axes routiers • Beaucoup reste encore à faire au niveau des aménagements des zones pastorales
Appui à la dynamisation des OP	<ul style="list-style-type: none"> • C'est le MAEP qui héberge du bureau de la Plateforme Associative des Eleveurs et Pasteurs du Togo (PAEP). Il prend en grande partie ses charges de structure (location, électricité, eau et communication, etc.) • Cet effort du gouvernement togolais à l'endroit des éleveurs est très apprécié par ces derniers. Il donne de la visibilité et la légitimité administratives à cette OP des éleveurs pour qu'elle puisse menées à bien ces activités d'organisation des fora locaux pendant la période de transhumance surtout dans les Canton à problèmes (Canton d'Asraman par exemple) de sensibilisation des bouviers et des agriculteurs en collaboration avec les Chefs Cantons et les leaders des éleveurs aux fins de limiter les conflits • La fédération bénéficie des financements d'autres PTF et du ROPPA pour la sensibilisation et l'éducation des éleveurs
Organisation des campagnes de sensibilisation des acteurs de la transhumance	<ul style="list-style-type: none"> • Le Togo a mis en place un groupe intervention par région sous la coordination des DRAEH et sous l'autorité des préfets. Il est composé des agents des postes d'observation, de l'ICAT, des forestiers et de tous les agents d'état qui sont sur le terrain. Leur première mission est d'organiser des sorties quotidiennes lors de la campagne pour sensibiliser les acteurs • Le Togo entreprend aussi des sensibilisations des éleveurs et autres acteurs concernés dans les différents pays frontaliers chaque année • Une démarche d'alerte et de circulation des informations sur la transhumance est mise en place pour informer assez rapidement les autorités à différents niveaux lors qu'il y a une situation grave (conflits, cas blessures, morts d'hommes, etc.) lors de la campagne de transhumance
Mise en place d'un observatoire sur la transhumance	<ul style="list-style-type: none"> • Il n'existe pas encore un observatoire de la transhumance au Togo

ANNEXES

Annexe n°1 – Analyse synoptique de prise en compte et de mise en œuvre des mesures réglementaires de la CEDEAO par les législations du Bénin, de la Côte d'Ivoire et du Togo

Les deux tableaux ci-dessous font ressortir d'une part la prise en compte des mesures réglementaires de la CEDEAO sur le pastoralisme par les pays d'investigation et d'autre part sa mise en œuvre.

On peut retenir de cette appréciation que chacun des trois pays a fait des efforts dans la prise en compte des mesures réglementaires de la CEDEAO sur le pastoralisme. Toutefois, des améliorations doivent être faites :

- Le Bénin et le Togo sont en avance dans l'intégration des différentes mesures de la CEDEAO sur le pastoralisme dans leurs législations
- Les trois pays devront faire des ajustements et harmonisations de leurs Lois sur le foncier, les forêts et le pastoralisme au sujet du foncier pastoral. Les aménagements pastoraux sont prévus d'une manière ou d'une autre par les textes relatifs au pastoralisme. Mais les textes juridiques sur le foncier ne les intègrent pas. Ces derniers ne défendent pas le droit au foncier pastoral. Ils ne disent rien sur la progression annuelle rapide du front agricole au détriment des terres de parcours ; avec le développement tout-azimut des plantations d'anacarde au Nord de la Côte d'Ivoire et, celui de la culture du coton au Bénin. A la limite, l'application de ces deux Lois pourrait être conflictogènes. Rien n'est dit dans ces deux Lois sur les dédommagements éventuels des propriétaires fonciers
- La Côte d'Ivoire et le Bénin devront avoir leur politique de gestion durable du pastoralisme
- La Côte d'Ivoire devra aussi faire des efforts sur l'intégration dans sa législation de :
 - Organisations professionnelles des éleveurs
 - L'organisation des concertations inter-pays
 - Des actions pilotes transfrontalières sur la gestion de la transhumance
- Les pays peuvent améliorer leur législation sur le pastoralisme en prenant en compte les points dans les textes de décrets d'application des lois relatives au pastoralisme dans leur pays.

Analyse synoptique de prise en compte des mesures réglementaires de la CEDEAO par les législations du Bénin, Togo et Côte d'Ivoire

Eléments des mesures du cadre juridique CEDEAO pris en compte dans la législation du pays	Pays		
	Bénin	Togo	Côte d'Ivoire
CIT exigé aux les éleveurs transhumants			
Pièces d'identité exigés aux TT			
Calendriers agropastoraux			
Définition des couloirs de T			
Définition des zones d'accueil			
Franchissement les frontières le			

jour			
Ratio Nbre de Bouviers/Nbre de Bovins			
Protection des éleveurs T			
Règlement des conflits			
Age des bouviers (+ 18 ans)			
Système d'information			
Sécurité sanitaire des animaux			
Laisser-passer zoosanitaire			
Informations zoo-sanitaires			
Système d'alerte mise en place			
Aménagement des zones pastorales			
Dynamisation des OP			
Organisation campagnes transhumance			
Actions pilotes transfrontalières			
Comité interministériel de gestion de la T			
Stratégie nationale de gestion de la T			
Concertation inter-pays			
Etude d'actualisation des pistes de T			
Bilan annuel campagne de T			

Source : Analyse du consultant

Légende

	Très Bon
	Bon
	Moyen
	Faible
	Très faible

Analyse synoptique de mise en œuvre des mesures réglementaire de la CEDEAO par les acteurs de transhumance au Bénin, Togo et Côte d'Ivoire

Eléments des mesures du cadre juridique CEDEAO pris en compte dans la législation du pays	Pays		
	Béni n	Togo	Côte d'Ivoire
Détention du CIT par les transhumants			
Détention pièces d'identité par les transhumants			
Respect calendriers agropastoraux par transhumants			
Définition des couloirs de passage par l'Etat			
Définition des zones d'accueil par l'Etat			
Respect de franchissement des frontières le jour par les TT			
Ratio Nbre de Bouviers/Nbre de Bovins			

Protection des transhumants par l'Etat			
Règlement des conflits suivant la réglementation			
Age des bouviers (+ 18 ans)			
Fonctionnement du système d'information sur la T			
Respect des mesures de sécurité sanitaire des animaux			
Détention des laissez-passer zoosanitaire par les éleveurs			
Circulation des informations zoo-sanitaires			
Fonctionnement du système d'alerte			
Aménagement des zones pastorales			
Dynamisation des OP			
Organisation campagnes transhumance			
Actions pilotes transfrontalières			
Existence de comité interministériel de transhumance			
Existence de stratégie de gestion de la transhumance			
Animation des réunion/concertations inter-pays			
Etude d'actualisation/réalisation pistes de transhumance			
Bilan annuel campagne de transhumance			

Source : Analyse du consultant

D'une manière générale, on perçoit que la mise en œuvre des mesures réglementaires de la transhumance dans les trois pays d'investigation est très faible en Côte d'Ivoire, mais commence par prendre au Bénin et au Togo depuis ces trois dernières années, même si des efforts restent à faire.

Annexe n°2 - Liste des acteurs rencontrés

Burkina Faso			
Nom et prénoms	Institutions/organisations	Contacts	Date
Institutions publiques			
M. Hamado R. Ouédraogo	Directeur général des Aménagements et des Espaces pastoraux (DGAEP)	+22670700570 ohamadou25@yahoo.fr	5/11/19
Dr Jean Simpore	Chef de service Suivi-Evaluation et planification à la direction général des (DGAEP)	+22670123671 simporejf@yahoo.com	5/11/19
Mme Ouédraogo	Responsable du suivi du Certificat international de transhumance (CIT) et du et Certificat national de transhumance (CNT) à la DGAEP	+22670741729	5/11/19
Dr Joseph Sawadogo	DGSV	+22670260251 savadogojos@yahoo.fr	6/11/19
M. Brahim Soulama	Directeur DGES	+22670082774 soulbrah@hotmail.fr	6/11/19
M. Emilien Bakoné	Directeur du Suivi-Evaluation et de la planification à la Direction générale des étude et des statistiques	+22670224861 bakonyisso@yahoo.fr	6/11/19
M. Gustave Somé	Directeur de la Coopération à la DGES	+22670229342 gustavesome@yahoo.fr	6/11/19
M. Ansenekun Somé	Secrétaire permanent	+226 70248429 adesiresome@yahoo.fr	7/11/19
Mme Kaboré née Zoungrana Y. Josiane	Gouverneure de la Région du Centre Sud (Manga)	yempoaka@yahoo.fr +2670268374	14/11/19
Dr Saidou Ouédraogo	Directeur Régional des Ressources Animales et Halieutiques du Centre Sud (Manga)	+22672310069 ouedsaidzaniore@yahoo.fr	13/11/19
M. Guira Boukary	Chef de Service Aménagement pastoraux (Manga)	+22678161999/76435435 guirboukary@gmail.com	13/11/19
M. Traore Ali	Directeur par intérim de la Direction Régional de l'Environnement du Centre Sud (Manga)	+22670601061/76247463 alitra234@gmail.com	14/11.19
M. Kabré Daniel	Chef de service Faunes et Forêts à la Direction régional de	+22670285628 kaogoda60@yahoo.fr	14/11/19

Nom et prénoms	Institutions/organisations	Contacts	Date
	l'Environnement du Centre Sud (Manga)		
M. Ouattara Boukary	Chef de la Brigade forestière à la Direction régional de l'Environnement du Centre Sud (Manga)	+22670594213 boukary_ouattara@yahoo.fr	14/11/19
M. Simian Aziz	Chef de service statistique et planification à la Direction régionale des ressources animales du Centre Sud	Abdoulaziz91@yahoo.fr +22672629194	15/11/19
M. Serge Kiemtarboum	Chef d'Unité d'Appui Technique en élevage, Dakola	sergekientaremboum@gmail.com	15/11/19
M. Ima G. Hamidou	Chef de poste vétérinaire Tiébélé	+226 70785364	16/11/19
M. Bamago	Chef de poste vétérinaire		16/11/19
Société civile			
M. Hamidou Barry	Président National des RUGAA du Burkina		4/11/19
Dr Aliou Ibrahima	Secrétaire général de APËSS	+22656597172	8/11/19
M. Sanou Aboubakar	Assistant Suivi-Evaluation APESS		8/11/19
Institutions de coopération internationale			
Dr Moumouni Ouedraogo	Assistant du Coordonnateur du PRAPS Burkina		8/11/19
M. Marius Damiba	Assistant projet d'élevage à la coopération Belge, Ancien expert SNV	+22671179917	12/11/19
Dr Somda Jacque	IUCN	Jacques.somda@iucn.org +22671296896	

Ghana			
Nom et prénoms	Institutions/organisations	Contacts	Date
Institutions publiques nationales			
Dr. Kwame Oppong Anane	Chairman of Ghana cattle ranching committee (GCRC), MOFA	+233245722821	
M. Edwin Bekoe	Vice Chairman GCRC and Director of Animal Production, (MOFA)	+233 (0) 274747847 eddbekoe@yahoo.com	
M. Franklyn Yeboah	Director of Animal Production, (MOFA)		
Dr Baah Asiedu	Director of VSD	+233244857831/276 289227	

Nom et prénoms	Institutions/organisations	Contacts	Date
		asiedub@hahoo.com	
Dr William Adu	Deputy Director of VSD	+233207836947will yadu@yahoo.com	
Dr Joyce Dontwi	Deputy Director	+233208138431 joydont@hotmail.com	
Dr Felicity Gyang Toninga	Directorate of VDS	+233208179558 fotoninga@yahoo.co.uk	
Prof Frederick Obese	Department of Animal Science, University of Ghana	FOBESE@UGIEDU. GH	26/11/19
Corps diplomatique			
S.E. Pingrenoma Zagré	Ambassadeur extraordinaire et plénipotentiaires du BF auprès de la République du Ghana	zagreping@hotmail.com	18/11/19
Mme Viviane A. Zouré	Consul Général du Burkina Faso à Kumasi	+233269644010vzo urev@gmail.com	19/11/19
M. Tobignare Jacques GOUBA	Consul général adjoint à Kumasi	+233572110011 tobigouba@yahoo.fr	20/11/19
Société Civile			
S. ISSA AMARTEY	RBM Focal Point in Ghana	+233 244889962 Mat_ssi2@yahoo.com	18/11/19
Lukman Yussif	Project Coordinator - PAMOBARMA Ghana Developing Communities Association (GDCA)	Cell phone : +233 (0) 244889962 / 0501387541 nbangbaspecies@gmail.com	21/11/19
M. Morou Abukakar	Secrétaire général de l'association des Eleveurs, comemrçants de bétail de Kumasi	+233242612240	20/11/19
M. Alhadji Baba Béral Bah	Vice-président de l'association des Eleveurs, commerçant de bétail de Kumasi	+233244624866	20/11/19
M. Tedy Adda	Upper East Regional Chairman of Ghana National Association of Cattle Farmers (GNACAF)	+233245373738	
M. Aloe	Upper East Regional Member of Ghana National Association of Cattle Farmers (GNACAF)	+233242627411	
Institutions de coopération internationale			
Dr Moumouni Savadogo	Directeur Exécutif de WALCAL	+233207442052 savadogo.m@wascal.org	19/11/19

Guinée

Nom & Prénoms	Structure et Fonction	Contacts
Ibrahima BALDE	Président Confédération Nationale des Acteurs du Secteur Socioprofessionnel de l'Élevage en Guinée (CONASEG)	Conakry +224 628 73 93 42/ 623 35 04 28 ibdioly@gmail.com / conaseg2019@gmail.com
Bernard Kpoghomou	Vice-Président Confédération Nationale des Acteurs du Secteur Socioprofessionnel de l'Élevage en Guinée (CONASEG) /ROPPA	Conakry Tél. : +224 621 51 95 82 audicomguinee@gmail.com
Dr Diallo Mamadou Diouldé	Inspecteur préfectoral de l'élevage de Koundara	Koundara Tél. +224 622192790
El Hadji Cheik Omar Diallo	Président de l'union préfectorale des éleveurs de la filière bétail-viande de Koundara	Koundara Tél. +224 622928514
Dr Baldé Mamadou Mallam	Inspecteur régional de l'élevage de Labé	Labé Tél. +224 622343012
BA Mohamed Seydou	Président de l'union régionale des éleveurs de la filière bétail-viande de Labé ; 2 ^{ème} secrétaire chargé des conflits de la CONASEG	Labé Tel. +224 622267579
Diawara Mamoudou	Docteur vétérinaire	mdiawara1957@gmail.com
Diallo Souleymane	Président de la Fédération régionale des éleveurs de la filière bétail viande de Labé	Tel. +224 622625055
Diakité Mamadou	Membre du Bureau National de la CONASEG ; 2 ^{ème} chargé de projet et renforcement des capacités	+224622253856 mddiakitee@gmail.com
El Alseny Diallo	Membre du Bureau National de la CONASEG ; Vice-président d la filière avicole	+224620964313 alsenygoubadiallo@gmail.com
Michel Haba	Personne ressource de la CONASEG	+224622176219 michelhaba62@gmail.com

Mauritanie

Nom & Prénom	Structure et Fonction	Contacts
Ahmed Salem EL ARBI	Directeur de développement des filières animales et du Pastoralisme Ministère du Développement Rural	Nouakchott salem3tr@yahoo.fr Tél. +221 26 23 70 70
Issemou Abdatt	DG Adjoint de développement des filières animales et du Pastoralisme	Tel. +222 22243161

Nom & Prénoms	Structure et Fonction	Contacts
Abdalahi Sidi	Chef de service pastoral à la Direction de développement des filières animales et du Pastoralisme	Tel. +222 22287224
Doumbia Baba	Directeur des services vétérinaires, Délégué de la Mauritanie auprès de l'OIE Ministère du Développement Rural	Tél. +222 36613030 +222 28588721 dembadb@gmail.com
Fall Abdoullahi	Chargé de la composante 2 du PARPS - Mauritanie : Gestion des Ressources Naturelles	Abdollahifall2015@gmail.com Tél. +222 42456654 / 46756654
Mohamed Fadel	Directeur technique du PRAPS - Mauritanie	nemafadde@yahoo.fr Tel. +222 46624381
El Hacem Ould Taleb	Président Groupement National des Associations et Coopératives Pastorales de Mauritanie (GNAP)	Tel. +222 22367455
Ne Salem AHMED ELHADJ	Secrétaire Général du Groupement National des Associations et Coopératives Pastorales de Mauritanie (GNAP)	Nouakchott gnap92m@hotmail.fr / gnap415@gmail.com Tél. +222 46 43 78 66
Kane Aliou Hamady	Coordinateur du Groupement National des Associations et Coopératives Pastorales de Mauritanie (GNAP)	Gnap415@gmail.com / kane_aliou72@yahoo.fr Tel. +222 22262787
Diop Abdoul	Chargé de Programme au Groupement National des Associations et Coopératives Pastorales de Mauritanie (GNAP)	Tel. +222 44275857
Ndekssad Seye	Chef de service Santé et Production animale à la Délégation Régionale MDR de Rosso	nedkssadseye@yahoo.fr Tel. +222 46531218
Dia Hamady	Président Région du Barkna du Groupement National des Associations et Coopératives Pastorales de Mauritanie (GNAP)	Tél. +222 46427353
Ahmedou Ahmed	Chef Bureau Filières animales, Département de Boghé (Région de Trarza)	Tél. +222 46495442
Abdallahi Sidi Lamine	Chef Bureau Filières agricoles, Département de Boghé (Région de Trarza)	Tel. +222 46506114
Mohamed Sakho	Chef de service communication, Mairie de Rosso, Région de Trarza	Tel. +222 46865112
Cheikh Sekh	SG, Mairie de Rosso, Région de Trarza	Tel. +222 46502268
Diop Ibrahima	Directeur technique, Mairie de Rosso, Région de Trarza	Tel. +222 46418535
Med Lamine Ibrahi Dieng	Eleveur, conseiller municipal, Commune de Rosso, Région de Trarza	Tel. +222 36426294

Sénégal

Nom & Prénoms	Structure et Fonction	Contacts
Seynabou Diack Sy	Inspectrice régionale des services de l'élevage de St Louis	zeynadiack@tahoo.fr Tel: +221 778646865

Nom & Prénoms	Structure et Fonction	Contacts
Yoro Diaw	Chef de service départemental de l'élevage et des productions animales (SDEPA), Podor	yorodiawt@yahoo.fr Tél. +221 775681932
M Dior	Chef de poste vétérinaire de Thillé Boubacar, Région St. Louis	Tél. +221 775645341
Moustapha Dia	Antenne nationale du RBM, Point focal	rbm.sen@yahoo.fr Tel. +221 775331855
Aliou Samba BA	Président RBM Namarel (Département de Podor)	jombonguel@yahoo.fr Tél. +221 775545385
Mamadou Doudou Fall	Vice-Président Association Nationale des professionnels viande bétail (ANPROVBS)	anprovbs@gmail.com ; Dakar Tél. : +221 776583595
Dame Sow	Directeur de l'élevage	damesow@hotmail.com Tel. +221 777404271
Ousmane Fall	Inspecteur Régionale de l'élevage de Tambacounda	ousmanefall2009@hotmail.com , Tel. +221 777175605
Ousseynou Ndiaye	Maire de la commune de Mouderi R. de Tambacounda	Tel. +221 775116953
Dieynaba Sidibe	Présidente du Directoire des femmes en élevage (DINFEL), Tambacounda	dinfel2010@gmail.com Tel: +221 775396841
Ndour Ousmane	Chef de poste vétérinaire de Medina Gounasse	+221774468522

Annexe n°3 - Bibliographie

Documents relatifs à l'élevage et au pastoralisme en Afrique de l'Ouest et dans d'autres régions d'Afrique

- Aminu Ibrahim. **Linking vision with reality in the implementation of policy framework for pastoralism in Nigeria.** Research, Policy and Practice 2012, 2:7.
<http://www.pastoralismjournal.com/content/2/1/7>
- COMESA. **Campaigning for the COMESA Green Pass for Livestock Commodities: How and Who?** Policy Brief, Number 8, October 2009.
- COMESA. **Hidden value on the roof : cross-border livestock trade in Eastern Africa.** Policy Brief, Number 2, 2009.
- COMESA. **Income diversification among pastoralists : lessons for policy markers.** Policy Brief, Number 3, 2009.
- COMESA. **Legislation to Support Crossborder Livestock Mobility.** Policy Brief, Number 14, February 2010.
- COMESA. **Modern, Mobile and Profitable: Assessing the Total Economic Value of Pastoralism.** Policy Brief n°13, 2010.
- COMESA. **Policy framework for food security in pastoralist areas.** CAADP, 2009.
- COMESA. **The COMESA Green Pass and Commodity-based Trade in Livestock Products.** Policy Brief, Number 5, September 2009.
- Common Market of Eastern and Southern-Africa. **Regional livestock and pastoralism forum.** 2008.
- Comprehensive african agricultural development program (CAADP). **Food Security in Pastoralist Areas : Livestock and Mobility.** Regional livestock and pastoralism forum meeting, COMESA, 2009.
- Concertation multi-acteurs pour une transhumance transfrontalière apaisée dans les pays d'accueil.** Lomé, Togo, 29 et 30 janvier 2015
- Conférence internationale des Ministres en charge de la défense, de la sécurité et des aires protégées sur la lutte contre le braconnage et autres activités criminelles transfrontalières.
Déclaration de N'Djamena, 2019.
- Conseil Ouest et Centre Africain pour la Recherche et le Développement Agricoles. **Etude sur la transhumance transfrontalière et les conflits liés à l'utilisation des ressources naturelles en Afrique de l'ouest.** 2014.
- Davies et al. **Crossing boundaries, legal and policy arrangements for cross-border pastoralism.** FAO, IUCN, 2018.
- ECOWAS. **Regional Policies and Response to Manage Pastoral Movements within the ECOWAS Region.** 2017.
- FAO. **La transhumance transfrontalière en Afrique de l'Ouest : proposition de plan d'action.** 2012
- FAO. **Pastoralism in Africa's drylands, reducing risks, addressing vulnerability and enhancing resilience.** 2018.

- Fratkin E. **Ethiopia's pastoralist policies : development, displacement and resettlement.** Nomadic People 18, 2014.
- Ganota et al. **Législation des migrations humaines et animales en Afrique centrale : cas du Cameroun, de la République centrafricaine et du Tchad.** In : PRASAC, Actes du colloque « Savanes africaines en développement : innover pour durer », Garoua, Cameroun, 20-23 avril 2009.
- Getahun T. **Pastoralism in the Reforming Ethiopia : policy, assumptions and prospects.** Pastoralists Forum Ethiopia, CELEP, 2018.
- Hopkins C. and Short A. **Participatory impact assessment in Ethiopia : linking policy reform to field experiences.** 2002.
- IIED, SOS-Sahel. **Modern and mobile, The future of livestock production in Africa's drylands.** 2010.
- International Crisis group. **Afrique centrale : les défis sécuritaires du pastoralisme.** Rapport Afrique, N°215, 1^{er} avril 2014.
- International Crisis group. **Mettre en œuvre l'architecture de paix et de sécurité : l'Afrique centrale.** Rapport Afrique, N°181 – 7 novembre 2011.
- Inter-réseaux Développement rural. **Etat des lieux et analyse de la prise en compte du foncier pastoral dans les politiques et les cadres réglementaires en Afrique de l'Ouest.** DDC, 2015.
- Inter-réseaux Développement Rural. **Vers une prospective régionale sur le pastoralisme en Afrique de l'Ouest,** 2015.
- Lengoibonia M. and al. **Pastoralism within Land Administration : Seasonal Interactions and Access Agreements between Pastoralists and Non-Pastoralists - A Case of Northern Kenya.** International Institute for Geo-Information Science and Earth Observation (ITC), non daté.
- Little P.D. **Policy Options for Pastoral Development in Ethiopia and Reaction from the Regions.** Report Number 4, Pastoral Economic Growth and Development Policy Assessment, Ethiopia, 2010.
- Namibia National Farmers Union / Minister of Agriculture Water and Forestry. **Livestock sector transformation strategy, northern communal areas of Namibia.** 2019.
- Republic of Uganda. Ministry of Agriculture Animal Industry and Fisheries. **Rangeland management and pastoralism policy.** 2018.
- Réseau Billital Maroobé. **Concertation multi-acteurs pour une transhumance transfrontalière apaisée dans les pays d'accueil.** 2015.
- Réseau Billital Maroobé. **Rapport général du forum sous régional sur la transhumance transfrontalière.** Gogounou, 14-16 avril 2010.
- Saley A. M. **Etude en vue de l'élaboration d'une réglementation communautaire sur le pastoralisme et la transhumance transfrontalière dans l'espace CEEAC.** UN OCA, septembre 2019.
- The World Initiative for Sustainable Pastoralism (WISP). **Policies that work for pastoral environments a six-country review of positive policy impacts on pastoral environments.** 2008.
- UN OCHA. **The Future of Pastoralism in Ethiopia, Ethiopian representatives and leading international thinkers deliberate over the state of pastoralism, making a new analysis of potential futures.** Pastoralist Communication Initiative, 2007.
- Union Africaine. **Cadre stratégique pour le pastoralisme en Afrique, sécuriser, protéger et améliorer les vies, les moyens de subsistance et les droits des communautés pastorales.** 2013.

Walsh M. **Pastoralism and policy progress in Tanzania: Mbarali case study**. Avril 2008.

Sites Internet

SADC : <https://sadc.int/>

Karamodja Development Forum, <https://www.kdfug.org/>

<https://int.search.tb.ask.com/search/GGmain.jhtml?searchfor=cadre+strat%C3%A9gique+de+developpement+du+pastoralisme+de+l%27Union+Africa>

Documents par pays

Burkina Faso

Textes législatifs et réglementaires

Gouvernement du Burkina Faso. Raabo conjoint n° AN-VI/FP/AGRI-EL/MET/ME/MAT/MF du 05 septembre 1989, portant détermination de pistes à bétail.

Gouvernement du Burkina Faso. Arrêté conjoint n° 000/30/MRA/MEE/AGRI/MEF/MATS/MEM/MHH du 21 juillet 2000, portant réglementation du pâturage et de la transhumance du bétail au Burkina Faso.

Gouvernement du Burkina Faso. Arrêté conjoint N° 2000-1/MRA/AGRI/MEE/MEF/MATS/MEM/MIHU portant règlement des différends entre agriculteurs et éleveurs.

Gouvernement du Burkina Faso. Décret n° 2002-572/PRES du 13 décembre 2002, promulguant la loi n° 034-2002/AN du 14 novembre 2002 portant loi d'orientation relative au pastoralisme au Burkina Faso.

Gouvernement du Burkina Faso. Décret n° 2007-407/PRES/PM/MRA du 3 juillet 2007 portant création, attributions, composition et fonctionnement du Comité national de la transhumance.

Gouvernement du Burkina Faso. Décret n° 2007-408/PRES/PM/MRA/MAHRH/MATD du 3 juillet 2007 portant conditions d'exploitation des ressources en eau à des fins pastorales.

Gouvernement du Burkina Faso. Décret n° 2007-410/PRES/PM/MRA/MFB du 3 juillet 2007 portant conditions générales d'attribution, d'occupation et d'exploitation des zones pastorales aménagées.

Gouvernement du Burkina Faso. Décret n° 2007-415/PRES/PM/MRA/MAHRH/MATD/ SECU/MFB/ MEDEV/MCE/MID/MECV du 10 juillet 2007 portant conditions d'exercice des droits d'usage pastoraux.

Gouvernement du Burkina Faso. Décret n° 2007-416/PRES/PM/MRA/MAHRH/MATD/ MEDEV/MECV du 10 juillet 2007 portant modalités d'identification et de sécurisation des espaces pastoraux d'aménagement spécial et des espaces de terroir réservés à la pâture du bétail.

Gouvernement du Burkina Faso. Arrêté n°2009-20/MRA/SG/DGEAP portant normes techniques relatives aux pistes à bétail.

Gouvernement du Burkina Faso. Arrêté n°2009_20_/MRA/SG/DGEAP portant normes techniques relatives aux pistes à bétail.

Accords bilatéraux

Protocole d'accord portant création d'un cadre de concertation sur la transhumance transfrontalière entre le Burkina Faso et la République de Côte d'Ivoire. 2013, 6p.

Protocole d'accord portant création d'un cadre de concertation sur la transhumance transfrontalière entre le Burkina Faso et la République du Mali. 2006.

Protocole d'accord portant création d'un cadre de concertation sur la transhumance transfrontalière entre le Burkina Faso et la République du Niger.

Documents de politique sectorielle

MRA. Politique nationale de développement durable de l'élevage au Burkina Faso, Horizon 2010-2025, Ouagadougou, 2010, 45p.

MRAH. Situation de la transhumance entre le Burkina Faso et le Ghana. Cabinet du Ministre, 2018, 6p.

MRAH. Rapport de l'atelier national de réflexion sur la mobilité des animaux dans le contexte sécuritaire. 201X, 9p.

MRAH. Annuaire des effectifs de l'élevage, 2015. Ouagadougou, Décembre 2017, 177p.

Ghana

Beaujeu Raphaël. Initiative "Promotion du commerce régional du bétail et des viandes en Afrique de l'Ouest et du Centre". Aide-mémoire pays : Ghana. Banque mondiale/WAAPP, 2014, 17p.

Bekoe Edwin. Regional high level meeting for a peaceful cross border transhumance. 2018, 18p.

CEA. Profil pays: Ghana. Addis Abeba, Accra, 2017, 52p.

GCRC and CNT. Memorandum of understanding on cooperation in transboundary transhumance between the Ghana cattle ranching committee (GCRC) and Togo national transhumance committee (CNT). 2017, 7p.

GCRC. Proposal for the rehabilitation of the Amankwa fodder bank as a ranch for intensive management of cattle in the Kwahu Afram Plains north district. 2019, 7p.

MOFA. Livestock Development in Ghana Policies and Strategies. Accra, 2019, 123p.

MOFA. Livestock Development in Ghana : Policies and Strategies. 2004, 131p.

Opong Anane, Nathaniel Yebuah and David Amedorme. Proposal for establishment of grazing reserve in the Fanteakwa north and south districts. GCRC, 2019, 9p.

Opong-Anane K., Karbo N., Sottie E., Yebuah N., Mahama A. and Attram M. Proposal for assessing and designing cattle holding facilities in the Sekyere Afram Plains. GCRC, 2019, 26p.

PFA and GNACF. Ghana pastoral development policy and strategies. Accra, 2016, 49p.