



ISS-FANSSA services funded by the European Union

AX-24 La transhumance en Centrafrique : une analyse multidimensionnelle

Mars 2018

Guy-Florent Ankogui-Mpoko et Thierry Vircoulon

Table des matières

INTRODUCTION METHODOLOGIQUE	3
CHAPITRE 1.....	5
ANALYSE SOCIO-ANTHROPOLOGIQUE DU CONFLIT	5
1. Le conflit traditionnel entre éleveurs et agriculteurs.....	5
2. Un changement d'échelle : des conflits ponctuels à la guérilla rurale.....	7
3. Recommandations	15
CHAPITRE 2.....	17
ANALYSE DES ENJEUX LIES A L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE RURAL	17
1. L'élevage centrafricain, conséquence de la transhumance.....	17
2. La structuration de l'espace centrafricain : entre zonage agropastoral et aires protégées.....	19
Un cadre juridique de gouvernance du territoire inadapté en pleine rénovation	29
Recommandations	30
CHAPITRE 3.....	32
ANALYSE DU CADRE POLITIQUE ET INSTITUTIONNEL DE GESTION DE LA TRANSHUMANCE	32
1. Politique et stratégie nationale du secteur de l'élevage en RCA.....	32
2. Cadre institutionnel du développement pastoral.....	35
3. Etat actuel de la régulation des mouvements du bétail en RCA.....	40
4. Recommandations	44
CHAPITRE 4.....	47
ANALYSE DES INTERVENTIONS RECENTES SOUTENUES PAR LE FONDS BEKOU.....	47
1. Interventions.....	47
2. Constats préliminaires.....	48
3. Recommandations	50
ANNEXES	51

INTRODUCTION METHODOLOGIQUE

Cette étude sur la problématique de la transhumance est le résultat d'une revue bibliographique exhaustive, d'entretiens qualitatifs à Bangui et de trois recherches de terrain en province à l'ouest et à l'est de la Centrafrique. Dans le cadre de cette étude, un large panel d'acteurs directement et indirectement concernés par la problématique de la transhumance en Centrafrique a été consulté à Bangui et en province : représentants des ONG internationales et nationales, bailleurs de fonds, membres des agences des Nations Unies et de la MINUSCA, fonctionnaires de terrain (techniciens agricoles) et fonctionnaires d'autorité (sous-préfets, personnel des ministères), maires et politiciens centrafricains (notamment le ministre de l'Elevage), membres des services de sécurité, leaders de groupes armés, responsables de la FNEC, de l'ANDE, éleveurs, agriculteurs, leaders communautaires, leaders religieux, membres de comités de paix, etc.

Trois recherches de terrain ont été conduites dans le cadre de ce rapport entre août et novembre 2017 : à Bouar (chef-lieu de la préfecture de Nana-Mambéré), à Berbérati (chef-lieu de la préfecture de Mambéré-Kadeï) et à Bria (chef-lieu de la préfecture de Haute-Kotto). Le choix de ces zones résulte de leur localisation (deux à l'ouest et une à l'est de la Centrafrique), de l'existence de conflits liés à la transhumance et à l'élevage et de leur configuration politico-sécuritaire variée. En effet, une zone – Bria et les espaces ruraux environnants – est sous contrôle des groupes armés, une zone – Berbérati et les espaces ruraux environnants – est sous contrôle du gouvernement/MINUSCA et une zone – Bouar et les espaces ruraux environnants – est partagée entre contrôle gouvernemental/MINUSCA et contrôle des groupes armés.

Le rapport est structuré en quatre chapitres :

- Analyse socio-anthropologique du conflit
- Analyse des enjeux liés à l'aménagement du territoire
- Analyse du cadre politique et institutionnel de gestion de la transhumance
- Analyse des interventions agropastorales susceptibles de favoriser les synergies agriculteurs/éleveurs et leur cohabitation pacifique

Afin d'associer directement problèmes et solutions, les recommandations sont présentées à la fin de chaque chapitre. Un tableau final récapitule les recommandations.

Plusieurs précisions terminologiques sont nécessaires à la bonne compréhension de cette analyse :

- Il y a deux transhumances : la petite et la grande. La petite transhumance est pratiquée par les éleveurs centrafricains sur des distances relativement courtes entre les préfectures ou à l'intérieur d'une même préfecture. La grande transhumance est pratiquée pendant la saison sèche (novembre-mai) par des éleveurs venus du Cameroun, Tchad, Soudan et Sud-Soudan. Ces éleveurs effectuent des déplacements de grande amplitude selon des trajectoires qui étaient plus ou moins balisées avant la crise et s'appellent des couloirs de transhumance. Ils sont à la recherche de pâturages pour des troupeaux qui peuvent compter plusieurs milliers de têtes.
- Il y a plusieurs catégories d'éleveurs en RCA mais la plupart d'entre eux sont des Peuls. Les éleveurs sédentaires sont composés à la fois de Peuls et d'autochtones qui sont le plus souvent des agro-éleveurs. Leur principale activité est l'agriculture mais ils ont des bovins pour pratiquer la culture attelée ou/et comme complément d'activité. Les éleveurs qui font la petite transhumance (transhumants internes) sont tous des Peuls qui ont des bovins, caprins et ovins. Les éleveurs qui font la grande transhumance sont des étrangers qui viennent des pays précédemment mentionnés et sont souvent payés par des propriétaires pour convoyer leur bétail.

Les auteurs tiennent à remercier toutes les personnes qu'ils ont sollicitées pour leur disponibilité et leur contribution à la réalisation de cette étude. En ces temps de violence et de stigmatisation, la plupart des personnes interviewées ont conscience que l'effondrement de la filière de l'élevage a des conséquences préjudiciables de long terme aussi bien sécuritaires qu'économiques et sociales. En partageant leurs réflexions, visions et interrogations, ils ont témoigné de leur engagement pour améliorer la situation et de leur confiance envers notre démarche intellectuelle.

CHAPITRE 1

ANALYSE SOCIO-ANTHROPOLOGIQUE DU CONFLIT

D'un conflit traditionnel entre éleveurs et agriculteurs à connotation communautaire à un conflit politisé et ethnicisé.

Par contraste avec le conflit actuel, les temps qui l'ont précédée apparaissent comme l'âge d'or des relations entre les éleveurs peuhls et les populations agricoles locales. Cet effet de contraste est toutefois excessif. Si les éleveurs sédentaires ou semi-nomades cohabitaient en relative harmonie avec les agriculteurs, il y avait déjà des tensions qui dégénéraient épisodiquement en conflits locaux et en violences intercommunautaires. Ces tensions et qui allaient en s'accroissant depuis le début du siècle. Le conflit qui a débuté à la fin de l'année 2012 et continue encore aujourd'hui résulte en partie de ces tensions précédentes et les a énormément amplifiées au point que l'antagonisme entre éleveurs et agriculteurs s'impose comme une réalité structurante dans les mentalités collectives et fait maintenant figure de « conflit dans le conflit ».

1. Le conflit traditionnel entre éleveurs et agriculteurs

Avant le déclenchement du conflit centrafricain à la fin de l'année 2012, le pastoralisme était déjà depuis plusieurs années une source de conflit en zone rurale, particulièrement entre éleveurs et agriculteurs. Dans certaines zones spécifiques du pays, ces deux groupes étaient en compétition pour l'usage des ressources foncières. Il ne s'agissait pas tant d'un problème de manque de terres (la Centrafrique est en fait un grand pays vide avec une densité de 6,1 hab/km²) que d'une concurrence pour les mêmes espaces. L'usage concurrent de l'espace foncier était soit permanent là où les éleveurs étaient sédentarisés soit saisonnier là où ils nomadisaient et ne faisaient que passer durant la transhumance.

Ces querelles traditionnelles entre éleveurs et agriculteurs portaient sur :

- La destruction des cultures par les vaches (dommages champêtres) ;
- Les feux de brousse déclenchés par les éleveurs ;
- Les vols de bétail par les agriculteurs pour consommer ou vendre la viande.

La procédure de règlement de ces conflits traditionnels est claire et consensuelle dans les esprits et comprend plusieurs étapes en cas de blocage à un niveau :

- règlement à l'amiable entre les parties prenantes ;
- médiation des autorités locales ;
- conciliation et intervention des autorités administratives, voire judiciaires.

Les éleveurs et agriculteurs en conflit peuvent régler directement leur différend par le dialogue. En cas d'échec, les chefs traditionnels peuls (ardo'en), les chefs de villages et les structures communautaires de dialogue et de résolution des conflits peuvent être sollicités. Dans le cadre de ces instances, le règlement se fait par la conciliation et le paiement d'un dédommagement, ce qui présente l'avantage de contribuer à rétablir et renforcer les liens sociaux. Tous les acteurs interrogés considèrent que ce mode de règlement sur le terrain, avec les acteurs directement concernés est le meilleur car il est le plus rapide, le moins onéreux et le plus équitable. Il permettait aux agriculteurs d'obtenir une compensation et aux éleveurs de réduire les pertes financières occasionnées par le paiement des amendes en cas de règlement administratif ou judiciaire du différend. Certains ardos conservent soigneusement les preuves du paiement des amendes comme nous avons pu le constater à Bria.

Ce système de règlement des litiges est parfois instrumentalisés par les agriculteurs. Ces derniers installent des champs-pièges aux alentours des cours d'eaux fréquentés par les troupeaux, le but étant de les conduire à occasionner des dégâts sur les cultures et réclamer ensuite des compensations financières. La responsabilité du dommage champêtre n'incombe pas toujours aux éleveurs. Cela peut conduire à des conflits, surtout si l'une des parties se sent lésée par le règlement.

L'intervention des administrations et des magistrats est le troisième niveau. Il sanctionne l'échec du règlement à l'amiable et de la conciliation. Les différends sont alors portés devant les autorités locales (techniciens agricoles, gendarmes, maires, etc.). Ces autorités règlent le problème avec une amende transactionnelle car il existe un barème officiel pour les dommages commis par le bétail sur les cultures. Quand ce règlement administratif s'avère impossible et que des délits sont commis (vols de bétail ou violences), les institutions judiciaires sont l'ultime recours mais toutes les personnes interviewées ont manifesté leur opposition au déclaré ne pas apprécier le recours à la justice en raison de son coût.

La transhumance de la bande sahélienne vers l'Afrique centrale s'est amplifiée depuis le début du 21^{ème} siècle et ce phénomène qui est observé du Nigeria au Soudan est source de conflits.¹ Les transhumants ont graduellement étendu leurs mouvements en Centrafrique et, dès la fin du 20^{ème} siècle, ils ont pris pied en République démocratique du Congo au point d'être maintenant bien implantés en Province orientale et de susciter une requête officielle du gouvernement congolais auprès de l'Union Africaine. Avant 2012, la grande transhumance constituait un sérieux défi pour les mécanismes de règlement des conflits évoqués ci-dessus. En effet, les grands transhumants ne se sentaient pas toujours tenus de respecter les us et coutumes et les autorités locales ni de payer des indemnités, notamment quand ils étaient armés. Ainsi, les conflits ayant une importance majeure concernaient principalement les

¹ Sur le conflit éleveurs/agriculteurs au Nigeria, lire Crisis Group, Herders against Farmers : Nigeria's expanding deadly conflict, 19 septembre 2017.

éleveurs transhumants étrangers (principalement Soudanais et Tchadiens) solidement armés et qui s'implantaient de manière anarchique sans l'aval des autorités administratives ou locales.

Avant 2012, la transhumance était donc déjà devenue synonyme de violence en Centrafrique. Cette violence s'exerçait sur les agriculteurs, entre éleveurs (vols) et sur les éleveurs par les zarguinas. Ces bandits de grand chemin s'en prenaient, entre autres, aux éleveurs dont ils volaient le bétail et kidnappaient les familles. Ces bandes de zarguinas qui avaient formé des camps plus ou moins permanents aux confins du Cameroun, du Tchad et de la Centrafrique étaient composées de Peuls et d'arabes tchadiens. Ces gangs ruraux provenaient à la fois d'un « prolétariat rural » et des reliquats d'anciennes armées et rébellions.² Face à l'incapacité du gouvernement centrafricain de sécuriser la région,³ cette criminalité rurale a provoqué une réponse d'auto-défense des communautés. Les notables peulhs ont ainsi créé des « archers » pour lutter contre les voleurs de bétail.⁴ Dirigés par les lamidos, ces derniers ont aussi reçu des soutiens logistiques ponctuels de la présidence à l'époque de Patassé et de Bozizé.

La violence de la transhumance est un phénomène cumulatif encouragé progressivement par plusieurs facteurs dont :

- L'augmentation du risque de vol de bétail liée au climat d'insécurité qui prévaut en zone rurale,
- Le développement de l'armement des bouviers, i.e la « milicianisation de la transhumance »,⁵
- L'effondrement du dispositif coutumier, administratif et sécuritaire de régulation de la transhumance suite au désengagement de l'Etat du monde rural,
- Le non-respect des couloirs traditionnels de transhumance par les éleveurs.

2. Un changement d'échelle : des conflits ponctuels à la guérilla rurale

En libérant les ressentiments entre les communautés et en associant les éleveurs à l'ex-Seleka, la crise a amplifié les violences de transhumance de manière exponentielle. Alors que le bétail est l'objet de la convoitise des miliciens anti-balaka et de l'ex-Seleka, les éleveurs répondent aux vols de leur cheptel par des représailles brutales car le bétail est la richesse des pauvres. Le basculement de jeunes éleveurs vulnérables dans les groupes armés, le délitement des structures traditionnelles de médiation entre agriculteurs et éleveurs, et la milicianisation⁶ de la transhumance en Centrafrique aboutissent à une véritable **guérilla**

² Christian Seignobos, *Le phénomène zargina dans le nord du Cameroun*, Afrique contemporaine, 2011.

³ A l'inverse du Cameroun où les autorités ont déployé les forces spéciales de l'armée pour résoudre le problème des zarguinas.

⁴ Entretien avec un maire, Bangui, août 2017. Les archers peuls bénéficiaient de protection magique inventée par un sorcier qui avait un puissant talisman.

⁵ Sur ce concept, voir paragraphes suivants.

⁶ La cause de la milicianisation est toujours l'insécurité. Les communautés de cette région ayant connu au cours de leur histoire des épisodes de forte insécurité, la milicianisation actuelle n'est pas un phénomène nouveau mais un phénomène qui a des racines historiques profondes. International Crisis Group, *Centrafrique : les racines de la violence*, 21 septembre 2015. Lire aussi International Crisis Group, *Double edged sword : vigilantes in African counter-insurgencies*, 7 septembre 2017.

rurale. De la même manière qu'avant 2012 le braconnage ressemblait à une expédition militaire, la transhumance ressemble actuellement à une expédition militaire.⁷ De ce fait, la légitimité de la grande transhumance est remise en question. Face à cette situation, la MINUSCA a élaboré un plan de sécurisation de la transhumance qui est ineffectif et une approche par le dialogue intercommunautaire est développée de manière ad hoc dans certaines zones du pays.

2.1 Une des rares ressources du monde rural : la capture de l'économie de l'élevage par les groupes armés

En province, le conflit a sonné la fin de nombreuses activités économiques. Les administrations et les quelques entreprises présentes ont cessé de fonctionner ; l'agriculture et l'artisanat minier ont été sévèrement perturbés et cet état de fait continue dans certaines parties du pays. Dans une partie importante du monde rural, le bétail est donc à la fois la dernière et la plus importante **ressource économique**. Dans un contexte de pauvreté aigue, elle suscite donc une convoitise décuplée – y compris des groupes armés. Ceux-ci s'adonnent au vol du bétail, au racket des éleveurs (taxation illégale) et même au commerce du bétail. Ils ont désormais une mainmise importante sur la commercialisation du bétail en RCA en raison des taxes qu'ils imposent tout le long du circuit commercial (taxes de transhumance, taxes de marchés, taxes de transport).

L'année 2014 a été particulièrement dramatique pour les éleveurs en raison de la razzia des AB sur le bétail dans tout l'ouest centrafricain. Cette razzia a eu pour conséquence la fuite des Peulhs au Cameroun et la prise de conscience par les AB de la valeur financière du bétail. De ce fait, les vols de bétail sont maintenant une des principales causes des affrontements locaux dans l'ouest du pays. Depuis lors, des gangs de voleurs de bétail se sont formés au sein des anti-balaka. Par exemple, aux frontières de l'Ouham Pende et de la Nana-Mambéré, le groupe d'AB de Ndalé est responsable des grands vols de bétail. Le « général » Ndalé réside à Bouar et son dernier vol de grande envergure accompagné du meurtre d'éleveurs peulhs a eu lieu fin avril 2017. Il aurait porté sur environ 600 têtes de bétail dans un campement, les bêtes ayant ensuite été revendues à Bangui et Carnot. Selon un membre de comité de paix de Bouar, *« les vols de bétail sont la raison pour laquelle il y a encore la guerre ici »*.⁸ L'intensité des vols de bétail varie en fonction de la saison et de l'importance des troupeaux : les zones qui sont des points d'entrée du bétail transhumant sont à haut-risque pendant la saison sèche.

Les autres groupes armés pratiquent aussi le vol de bétail. Ainsi Sidiki est vu à la fois comme un protecteur et voleur de bétail. Au début de 2017, Al Khatim, le chef du MPC, a été sommé par les autorités tchadiennes de rendre les bêtes volées par ses hommes à des bouviers convoyant du bétail tchadien. Pour faire face à l'insécurité, les éleveurs peuls ont quitté

⁷ Yannick Weyns, Lotte Hoex, Filip Hilgert & Steven Spittaels, 2014. Cartographie des motivations derrière les conflits : la République centrafricaine, IPIS.

⁸ Entretien avec un membre du comité de paix, Bouar, août 2017.

l’Ouham où se trouvaient de nombreux groupes AB pour la Nana-Gribizi où ils ont aussi été victimes des groupes armés issus de l’ex-Seleka. Selon le responsable local du ministère de l’Elevage à Bouar, « *tous les groupes armés sont des voleurs de bétail* ».

Outre le vol de bétail, les groupes armés luttent pour se positionner sur les couloirs de transhumance et racketter les transhumants en imposant des taxes. Ce racket a lieu dans les communes d’élevage (un maire d’une de ces communes a confirmé être forcé de contribuer aux groupes armés installés dans sa zone) mais aussi le long des routes d’acheminement du bétail aux marchés urbains. De Kaga Bandoro à Bangui, les groupes armés perçoivent 79 000 FCFA par tête de bétail en cumulant toutes les taxes illégales qu’ils imposent (taxes aux barrières, taxes de chargement, etc.).⁹ De même les baleinières qui acheminent du bétail des marchés de Mobaye, Zangba et Kouango vers Bangui sont régulièrement rackettés par les groupes armés. D’après une étude réalisée sur la commercialisation du bétail du nord du pays à Bangui, les groupes armés de cette zone (UPC, MPC et FPRC) retireraient de ce business pas moins de 3,59 millions d’euros par an.¹⁰

Une des conséquences importantes de cette situation est le fait que :

- des seigneurs de guerre tels que Al Khatim et Ali Darassa (il y en a d’autres) sont désormais d’importants propriétaires de bétail. Dans la zone de Kaga Bandoro, les plus grands propriétaires de bétail sont les seigneurs de guerre.¹¹
- des seigneurs de guerre se substituent aux structures habituelles de règlement des conflits entre éleveurs et agriculteurs et en retirent de très importants bénéfices financiers.¹²

L’économie pastorale est, de facto, mise à contribution par les groupes armés.

2.2 Le retour en force ou la milicianisation de la transhumance

Les violences qui ont débuté à la fin 2013 ont provoqué d’importants déplacements parmi les populations d’éleveurs. Ceux qui étaient dans l’ouest centrafricain ont pris la route du Cameroun et représentent la majorité des 250 000 réfugiés centrafricains dans ce pays. Si beaucoup sont arrivés après avoir perdu leur bétail, d’autres ont réussi à en sauver une partie. Depuis cet afflux, la densité pastorale est trop élevée dans l’Est du Cameroun et les éleveurs peinent à nourrir leur cheptel. Les éleveurs réfugiés et les propriétaires de bétail camerounais qui sont tous peuls et pratiquaient une transhumance ouest/est sont confrontés au même problème : l’accès aux pâturages centrafricains. Cet accès étant essentiel pour la survie de leur cheptel, l’enjeu pour les éleveurs de l’Est camerounais ainsi

⁹ Entretien avec une ONG travaillant dans la zone, Bangui, août 2017.

¹⁰ Ce calcul combine le produit des taxes de transhumance, de marchés à bétail et de transport ainsi que les nombreuses barrières entre Bangui et Bambari et Kaga Bandoro. IPIS & Danish Institute for International Studies, « Laissez piller : l’économie politique des barrières routières en République centrafricaine », novembre 2017.

¹¹ Entretien avec une ONG travaillant dans la zone, Bangui, août 2017.

¹² Voir le dernier chapitre.

que pour les éleveurs centrafricains réfugiés au Cameroun est de sécuriser le mouvement de leurs troupeaux dans l'ouest centrafricain où pullulent les groupes AB. Ce rôle de protection est assumé par des milices peules : le groupe armé de Sidiki (les 3 R) dans la zone pastorale à la frontière de l'Ouham Pende et de la Nana-Mambéré et des groupes de Peuls armés le long de la frontière centrafricano-camerounaise.

L'année 2014 ayant été particulièrement dramatique pour les éleveurs en raison de la razzia des AB sur le bétail, Sidiki est apparu dans la sous-préfecture de Kouï en 2015 en affirmant venir protéger les troupeaux contre les voleurs de bétail.¹³ Le vol d'avril 2017 a déclenché une réaction de force des 3 R qui ont fait une descente sur la localité de Niém le 2 mai et tué plus de 10 personnes dont un pasteur. Depuis lors, Sidiki Abass menace de venir punir les AB de Ndale à Bouar en cas de nouveaux vols et a pris brièvement la ville de Bocaranga en septembre 2017 avant d'être délogé par la MINUSCA. Sidiki est payé par les éleveurs des deux côtés de la frontière qui se cotisent pour l'entretien de sa milice d'auto-défense. Ce dernier s'inscrit dans la continuité des archers peuls et de Baba Laddé.¹⁴

D'autres groupes armés peuls sans leader reconnu opèrent à la frontière et plus particulièrement dans les sous-préfectures de Abba (Nana-Mambéré) et Amada-Gaza (Mambéré-Kadei). Elles affrontent fréquemment les AB de ces espaces frontaliers qui sont traditionnellement des zones pastorales où les Peuls tentent de reprendre pied. Les deux poches d'insécurité de Nguia-Bouar et Sangani et d'Amada-Gaza résultent de cette dynamique conflictuelle. Depuis 2015, les éleveurs réfugiés dans l'Est camerounais et les éleveurs camerounais sécurisent le mouvement saisonnier de leur bétail dans les espaces pastoraux frontaliers par les armes. Dans le cadre des discussions relatives au retour des peuls réfugiés, il est notable qu'une des conditions mises en avant est leur désarmement.¹⁵ Une partie importante de la violence à la frontière centrafricano-camerounaise est liée à la problématique des mouvements de bétail.

Il en est de même pour les transhumants qui descendent du Tchad et du Soudan. Mais en ce qui concerne le bétail en provenance du Tchad, l'armée tchadienne joue le rôle de protecteur. Elle franchit la frontière quand de grands vols de bétail sont commis et mène des expéditions punitives contre les présumés responsables de ces vols. Dans l'Ouham Pende et l'Ouham, ces expéditions punitives sont le principal risque pour les villages frontaliers.¹⁶

¹³ Sidiki n'est pas le seul peul à la tête d'un groupe armé en Centrafrique. Il y a aussi Ali Darassa, un ex-commandant de Baba Laddé et ex-commandant de la Seleka qui dirige l'Unité pour la Paix en Centrafrique.

¹⁴ Baba Laddé (dont le nom signifie « père de la brousse » en langue peule) était un chef de milice peulh qui sévissait à l'époque de Bozizé et déclarait protéger le bétail. Il a été arrêté à Bangui en 2009 et livré à Ndjamena car il était d'origine tchadienne. Baba Laddé avait développé un discours visant à fédérer les Peulhs et n'hésitait pas à s'auto-proclamer le défenseur de la « cause peuhle ». Après avoir été nommé préfet par le président tchadien, il a fait l'objet d'une tentative d'arrestation, s'est enfui en Centrafrique, a été recherché par les forces armées tchadiennes et centrafricaines en 2012 et a été arrêté par les forces de la MINUSCA à Kabo en 2014 puis extradé au Tchad en janvier 2015. Il est toujours en prison au Tchad.

¹⁵ Entretien avec le sous-préfet de Baboua, Baboua, août 2017.

¹⁶ Entretien avec des policiers et des missionnaires, Ngaoundaye, juillet 2016.

Les retours pacifiques des éleveurs : timides prémices

► Dans l'ouest centrafricain, il y a un exemple de retour pacifique et collectif des éleveurs réfugiés au Cameroun. Le ardo des Peuls de la sous-préfecture de Berbérati (Harouna) a ramené une partie de sa communauté et de son cheptel entre Gamboula et Berbérati. Compte-tenu de la mortalité élevée du bétail au Cameroun, cet ardo a négocié son retour avec les sous-préfets, maires et chefs de village le long de la route Gamboula/Berbérali à partir de la fin de 2015. Ce processus de négociation a pris du temps mais a permis le retour progressif. Au début, les bêtes passaient la frontière pour paître la journée à Dilapoko et revenaient au Cameroun pour la nuit par sécurité. Désormais plusieurs centaines de bêtes sont en permanence en Centrafrique. Les agriculteurs de cette zone ont compris l'intérêt du retour des éleveurs et de la reprise des échanges.¹⁷

Ce retour négocié est une initiative endogène qui est accompagnée par l'IRAM. L'IRAM soutient la reprise du dialogue entre éleveurs et agriculteurs dans cette zone, notamment grâce à l'organisation de rencontres entre les communautés d'agriculteurs et les Peuls de ce groupe (réunions entre groupes de jeunes et de femmes). Si des petits problèmes de sécurité accompagnent ce retour qui n'est pas bien vu par beaucoup, ils n'ont pas dégénéré jusqu'à présent.¹⁸

► Dans la Haute-Kotto, les transhumants peuls en provenance du Soudan tentent de négocier leur retour. En novembre 2017, les leaders communautaires peuls de Nyala (Darfour) ont pris contact avec les leaders des différents groupes armés de la zone pour faire descendre leur bétail pendant la période de la transhumance. Ayant perdu l'accès aux pâturages de la Haute-Kotto en raison du conflit, ils tentent de le regagner par la négociation. Il reste à voir si cela sera possible.

2.3 Peur et sentiment anti-peul

Dès le début de la progression de l'ex-Seleka vers l'ouest centrafricain en 2013, les anti-balaka ont prêté aux éleveurs (en majorité peuls) une complicité avec leurs ennemis

¹⁷ Compte-rendu de la réunion de restitution de la mission du Pr Dufumier et du LERSA dans la Mambéré-Kadei.

¹⁸ Entretien avec le ardo, Berbérati, août 2017.

selekistes. La présence dans les rangs de l'ex-Seleka de jeunes Peuls, paupérisés et souvent déconnectés des structures traditionnelles, pour certains ayant un passé de miliciens ou de « coupeurs de route », et des tueries localisées¹⁹ ont suscité des amalgames et provoqué un cycle de représailles sanglantes. En effet, la dénonciation de comportements individuels de jeunes Peuls s'est rapidement transformée en imputation collective et finalement en stigmatisation de la communauté peule dans son ensemble. Cette perception populaire a été évidemment facilitée par le fait que les Peuls soient musulmans et par l'accumulation silencieuse de ressentiments entre éleveurs et cultivateurs dans les zones rurales ces dernières années.

Entre septembre et décembre 2013, l'assimilation des éleveurs à la Seleka a déclenché une vague de violence à leur encontre. Les opérations punitives se sont succédées, les camps ont été attaqués et les éleveurs massacrés comme à Bossangoa, au nord-ouest, et à Boali, au nord de la capitale, Bangui, en octobre 2013. Cela a entraîné des réactions d'auto-défense et la radicalisation de certains éleveurs, très souvent bien armés, animés par un désir de vengeance et qui répliquent aux tueries par d'autres tueries. Ces règlements de comptes ont conduit à une escalade de la violence sans précédent dans les espaces ruraux de l'ouest entre éleveurs et agriculteurs.

Depuis le début du conflit, **la peur des Peuls** et son corollaire, **le sentiment anti-peul**, ne cessent de s'amplifier. Ainsi au début de 2018, le retour inopiné de quelques Peuls dans la sous-préfecture de Baboua dans la Nana-Mambéré a suffi à créer une panique dans cette localité.²⁰ La rhétorique anti-peule met en avant le fait qu'ils sont armés et qu'ils seraient des étrangers. En réalité, il est impossible de savoir combien d'entre eux sont centrafricains ou étrangers. Cette rhétorique anti-peule n'est pas l'apanage des régions à dominante chrétienne/animiste. Elle est même utilisée à l'Est du pays par le FPRC de Nourredine Adam dans sa lutte territoriale contre l'UPC d'Ali Darassa qui n'est pas centrafricain. Le FPRC joue sur la non-autochtonie des Peuls pour mobiliser d'autres groupes armés/communautés contre eux. Dans le Mbomou et le Haut-Mbomou, les Peuls sont soupçonnés d'être complices de la LRA. En définitive, l'image des Peuls est extrêmement négative dans la société centrafricaine et cela se ressent dans les discours tenus lors des entretiens. Au mieux, ils sont perçus comme un risque sécuritaire ; au pire, ils sont perçus comme des envahisseurs qu'il faut chasser de Centrafrique.

Une des conséquences de cette stigmatisation est la remise en cause de la légitimité de la présence des Peuls en Centrafrique et la transformation d'un problème de sécurité et de développement en un problème ethno-politique. Cette remise en cause prend deux formes selon les interlocuteurs :

¹⁹ Par exemple dans le village de Sélim à 35 km de Rafaï où il y a eu en 2013 des violences entre les éleveurs peulhs et le village en 2013. Certains peulhs se sont associés aux Seleka pour attaquer et piller ce village.

²⁰ « Centrafrique : psychose à Baboua à cause de la présence de Peuls armés », Réseau des journalistes pour les droits de l'homme, 6 février 2018.

- une remise en cause de l'utilité des communes d'élevage : celles-ci sont en effet l'habillage moderne de la chefferie traditionnelle peule²¹ ;

- une distinction entre Peuls centrafricains et non-centrafricains : la présence des premiers est considérée comme légitime tandis que les seconds (ainsi que les transhumants arabes) ne devraient plus avoir accès aux pâturages centrafricains. Selon des responsables administratifs, la grande transhumance devrait être proscrite et le terroir centrafricain devrait être réservé aux éleveurs centrafricains.

Du côté des Peuls, on note un ressentiment de plus en plus important envers le gouvernement, accusé d'être responsable de la situation ainsi qu'un sentiment d'abandon. Ce sentiment est exprimé à travers des discours haineux et la révolte contre toutes les actions qui symbolisent l'Etat (refus de s'acquitter des taxes, de répondre aux injonctions des autorités administratives, etc.).

La **politisation et l'ethnisation de la question peulhe** rejaillit négativement sur la problématique de l'élevage.



Communauté peule de Yelewa, Nana-Mambere, août 2017, photo de Thierry Vircoulon

²¹ Thierry Vircoulon, Analyse de la dynamique de conflit dans la zone d'intervention de Mercy Corps (Nana-Mambéré), Mercy Corps, 2017.

2.4 Un cercle vicieux

L'insécurité qui règne en zone rurale force les éleveurs à chercher des zones plus sûres, ce qui les conduit parfois à s'installer plus près des villages et villes. Dans plusieurs préfectures (Nana-Gribizi, Mbomou, etc.), la forte concentration de bétail à proximité des villages et villes entraîne une concurrence foncière de plus en plus importante entre éleveurs pour l'accès aux pâturages, mais aussi avec les agriculteurs. En effet, certains éleveurs font paître expressément leurs animaux dans des champs, provoquant des dommages champêtres et une hausse des tensions entre les éleveurs et les agriculteurs susceptibles de déclencher des sur-conflits. A cette recherche de terroirs plus sûres s'ajoutent l'évitement des couloirs de transhumance considérés comme trop risqués et l'appauvrissement des éleveurs qui ont parfois perdu tout leur cheptel et se reconvertissent dans le banditisme rural. L'insécurité actuelle génère un cercle vicieux de conflits.

Ainsi, ces dernières années, avant la flambée de violence de mai 2017, le sud-est de la RCA étant une zone calme comparée au centre et à l'ouest, des mouvements d'éleveurs ont eu lieu vers le Mbomou (notamment les sous-préfectures de Bakouma, Rafai, Nzako et la commune d'élevage de Pombolo) et la Basse Kotto (sous-préfectures de Mingala et Alindao). Cette arrivée massive d'éleveurs a poussé une partie des éleveurs de la commune d'élevage de Ewou (Basse-Kotto) à migrer vers Mboki (Haut Mbomou) et a accru les tensions intercommunautaires, comme en témoignent les affrontements autour de Sélim/Rafai, Zémio, Pombolo en 2014 entre communautés ou avec les groupes armés. Par ailleurs, on constate également un armement croissant des jeunes peuhls dans la Ouaka, la Haute et la Basse Kotto, qui s'expliquerait par la volonté de ceux-ci de se défendre contre les groupes armés. La flambée de violence qui a affecté le sud-est à partir de mai 2017 a provoqué de nouveaux déplacements des éleveurs plus à l'est (Rafai, Obo, etc.), voire dans les pays avoisinants (RDC et Sud-Soudan).²²

2.5 Approches de sécurisation des mouvements de bétail

Les deux approches de sécurisation de la transhumance actuellement développées sont le dialogue intercommunautaire et l'intervention de la MINUSCA. Le dialogue intercommunautaire soutenu par un groupe d'ONG est traité dans le dernier chapitre de cette étude.

La MINUSCA (et plus particulièrement l'unité des Affaires civiles) a développé un plan de sécurisation de la transhumance basée sur un travail d'identification des parcours et zones de transhumance. Les casques bleus déployés dans ces zones doivent prêter une attention particulière à cette question et renforcer leurs patrouilles si nécessaire. Toutefois, ce plan est encore à la recherche de financement (1 million de dollars). Sur le terrain, la campagne de vaccination a été l'occasion d'établir le contact avec la MINUSCA mais celle-ci n'a pas en tant

²² Entretien avec le personnel d'une ONG, Bangui, novembre 2017.

que telle sécurisé la campagne de vaccination qui a dû être interrompue à cause des incidents sécuritaires dans certaines zones. En définitive, la MINUSCA ne sécurise pas la transhumance et n'en a de toute façon pas les moyens. Jusqu'à présent, ni la MINUSCA ni les autorités centrafricaines n'ont offert une solution de sécurité aux éleveurs et aux agriculteurs.

3. Recommandations

Pour permettre une désescalade de la conflictualité en zone rurale, des mesures de sécurisation de la transhumance sont indispensables et urgentes.

Affiner l'identification des zones de confrontation entre éleveurs et entre éleveurs et agriculteurs

La connaissance des espaces pastoraux et agropastoraux qui sont conflictuels doit être améliorée. La plateforme transhumance devrait collecter les informations disponibles de la MINUSCA, des ONG opérant sur le terrain²³ et des autorités centrafricaines. Ces informations doivent être complétées par une étude de terrain afin d'élaborer des cartes évolutives précises au niveau préfectoral. Une meilleure identification de ces espaces permettra de mieux cibler les initiatives de pacification.

Lutter contre les gangs de voleurs de bétail

Les vols de bétail étant au centre de la dynamique de violence, il est impératif de demander que la MINUSCA et le gouvernement priorisent la lutte contre le vol de bétail dans le cadre de leurs actions. Des militaires centrafricains ont été formés par l'Union Européenne et un plan de déploiement de ces troupes a été finalisé. Ce plan devrait intégrer l'objectif de lutte contre les gangs de voleurs de bétail là où ils sont le plus virulents. Dans ce cadre, les communes d'élevage devraient bénéficier d'une attention renforcée de la part des autorités et de la MINUSCA.

Préparer consensuellement la transhumance

Avant la saison de la transhumance, des rencontres devraient être organisées entre la MINUSCA, les autorités locales et préfectorales et les représentants des éleveurs (FNEC). Ces discussions devraient avoir lieu au niveau préfectoral et permettre de débattre des problèmes de sécurité et de prendre des mesures préventives dans la perspective de la transhumance à venir. Ce dialogue sur la transhumance est indispensable pour trouver un compromis satisfaisant les intérêts des deux parties : la sécurité des troupeaux et l'absence d'armement des éleveurs. Cette discussion permettra de prendre des mesures particulières pour localiser et sécuriser les mouvements de transhumance. Elle permettra aussi de réactiver les mécanismes de règlement des litiges entre éleveurs et agriculteurs.

²³ Plusieurs ONG ont déjà identifié les zones de transhumance à risques et les zones de confrontation entre éleveurs et agriculteurs.

Développer une campagne de pacification fondée sur la complémentarité agriculture-élevage

Une campagne de pacification des relations entre communautés d'éleveurs et d'agriculteurs devrait être élaborée dans le cadre de la plateforme transhumance. Cette campagne comprendrait le recours aux mécanismes de réconciliation traditionnelle et la diffusion grâce aux radios communautaires soutenues par les ONG locales et les organismes religieux de messages de coexistence pacifique rappelant les intérêts communs et les échanges entre éleveurs et cultivateurs, en ciblant les femmes qui jouent traditionnellement un rôle clé dans les relations intercommunautaires. Cette campagne de communication devrait être élaborée afin de montrer que les éleveurs et les agriculteurs ont des intérêts communs et que le *soobaajo*²⁴ est mutuellement avantageux. Cette campagne serait basée sur les échanges économiques traditionnels (produits agricoles contre lait et viande) mais aussi sur les pratiques culturelles et les pratiques d'élevage (usage des excréments animaux comme fertilisants, culture attelée, etc.).

La complémentarité agriculture-élevage est un point d'entrée pour appuyer le développement du dialogue intercommunautaire et la prévention des conflits. Cela permet de renforcer le capital social entre les éleveurs et les agriculteurs et de développer des liens sociaux et économiques entre eux. Par ailleurs, les interactions entre élevage et agriculture et la valorisation croisée des « déchets » des deux activités offrent des potentiels importants de gains de productivité à la fois animale et végétale. Cette valorisation croisée consiste notamment en l'utilisation des résidus de récolte pour l'alimentation animale, l'utilisation de la fumure pour améliorer la fertilité des sols et l'utilisation des bœufs pour la traction animale.

Cette campagne devra être appliquée de manière sélective et graduelle par les services de l'ACDA et de l'ANDE. Elle est impossible dans certaines zones où les relations sont violentes mais elle est possible dans d'autres zones où des retours sont observés (préfecture de la Mambéré-Kadeï par exemple).²⁵

Appuyer les initiatives de retour pacifique

Les initiatives de retour négocié comme celle du ardo Harouna sont endogènes et manquent d'appuis. Elles doivent être soutenues pour réussir. Ce soutien doit porter sur les besoins humanitaires des communautés d'éleveurs de retour et l'accompagnement des interactions entre communautés d'éleveurs et d'agriculteurs grâce à la mise en place de forums d'échanges réguliers comme ceux qui sont soutenus par l'IRAM dans la Mambéré-Kadeï. Il est fondamental que ce soutien provienne des autorités centrafricaines pour des raisons politiques évidentes.

²⁴ Il s'agit d'une relation amicale et d'entraide entre un peulh et un gbaya qui, dans le langage des interviewés, s'exprime par « au village chaque Peulh a son ami Gbaya et chaque Gbaya a son ami Peulh ». Cela signifie que le villageois gbaya aide à la construction des maisons et des enclos à bétail de son voisin peul et que ce dernier fait des dons en bétail à son voisin gbaya (généralement des animaux de faible valeur).

²⁵ IRAM, Relance du dialogue local dans la Mambere Kadeï, identification des leviers de relance économique dans les secteurs agro-pastoraux, novembre 2017.

CHAPITRE 2

ANALYSE DES ENJEUX LIES A L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE RURAL

La question de la transhumance recouvre un ensemble d'enjeux variés, parmi lesquels ceux liés à la gestion et l'aménagement du territoire. En Centrafrique, l'aménagement du territoire rural se réduit très souvent à la problématique du partage conflictuel ou non de ce territoire entre ses usagers. L'analyse des politiques de gestion de l'espace rural mises en œuvre depuis l'indépendance révèle les raisons de leur échec patent.

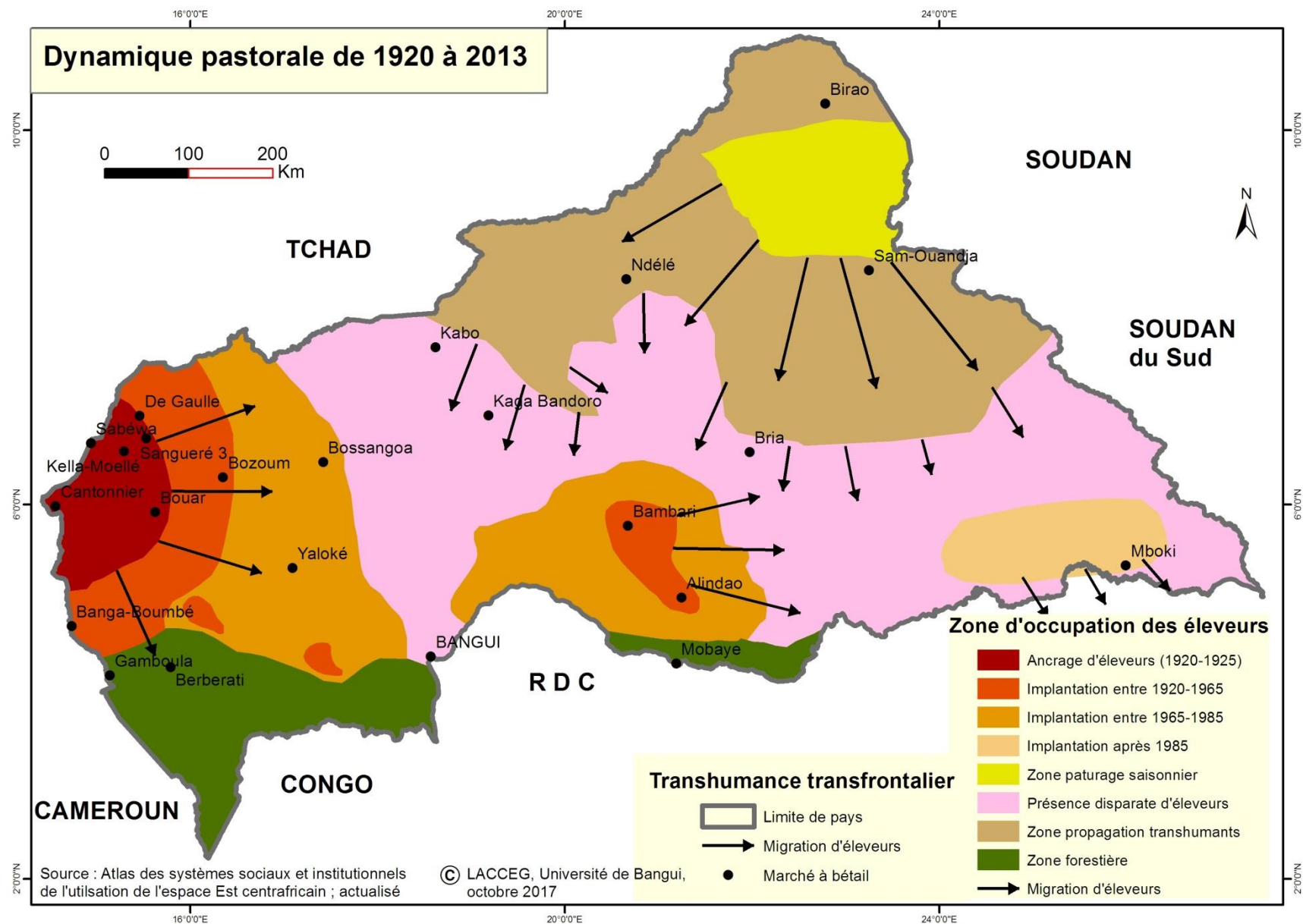
1. L'élevage centrafricain, conséquence de la transhumance

Selon le géographe français Boutrais, « les lieux de transhumance indiquent les extensions probables de l'aire d'élevage en saison des pluies. La transhumance représenterait alors un moyen pour les éleveurs de tester l'aptitude de nouvelles savanes à l'activité pastorale »²⁶, c'est-à-dire à une migration définitive. C'est cette logique migratoire qui a donné naissance à l'élevage bovin en République centrafricaine.

A l'époque coloniale, le Nord-ouest de la RCA qui est le prolongement naturel du plateau de l'Adamaoua constituait une zone de transhumance du bétail Mbororo des régions camerounaises voisines. Les premiers éleveurs bouviers (Peuhls Mbororo) pénétrèrent sur le territoire dans les années 1920, en provenance du Cameroun voisin, en grande partie poussés par les pressions des chefferies Foulbé du Nord-Cameroun. Dans un premier temps ils s'installèrent dans la région de Bocaranga. De Bocaranga, ils descendirent vers le sud pour Sabewa puis Niém et Bouar. Sous la pression des autorités coloniales ils s'installèrent à Carnot dans la préfecture de la Mambéré-Kadeï. D'autres éleveurs suivirent cette voie de pénétration par le nord-ouest en Centrafrique.

Dans les années 1930, ils étendaient leurs parcours jusqu'à Bossembélé dans l'Ombella Mpoko. Mais, à la suite d'une épidémie de peste bovine et sous l'impulsion de l'administration coloniale, commence le « pérol », c'est-à-dire la grande migration de Bouar vers Bambari. Dans les années 1950, les principales implantations des éleveurs Mbororo étaient circonscrites sur les plateaux entre Bouar et Bocaranga d'un côté

²⁶ BOUTRAIS J. (1990), Les savanes humides dernier refuge pastoral : l'exemple des Wodaabé, Mbororo de Centrafrique. Genève Afrique vol. 28, num. 1, P. 65-90.



et dans la région de Bambari de l'autre. Ce n'est qu'à partir des années 1970 et 1980, à la faveur de la réforme agraire de Bokassa, que les éleveurs se sont étendus vers les autres parties du pays.

Suite aux fortes sécheresses de 1973 et 1984 et du fait de son fort potentiel en pâturages et en eau, les mouvements transfrontaliers de pasteurs étrangers en RCA se sont intensifiés au cours de trois dernières décennies. A la transhumance historique des Peuls venus de l'Ouest se sont ajoutés les transhumants tchadiens qui descendent chaque année en RCA, notamment dans les régions de l'Ouham Pende et de l'Ouham, respectivement au Nord-Ouest et au Centre-Nord. Les régions de la Vakaga, de Bamingui-Bangoran et de la Haute Kotto, situées à l'Est et au Nord-Est du pays, sont traversées régulièrement par les transhumants soudanais et sud-soudanais majoritaires mais aussi par les Tchadiens. La carte de l'évolution de la mobilité pastorale en RCA avant 2013²⁷ montre que l'espace de l'élevage qui était très localisé au nord-ouest vers 1925 s'étend à toutes les régions du pays actuellement. La zone de présence des pasteurs Mbororo traverse la Centrafrique pour atteindre le nord de la République démocratique du Congo depuis le début de ce siècle. Près d'un siècle après l'entrée et l'installation des premiers pasteurs Mbororo en Centrafrique, la RCA est devenue incontestablement un pays d'élevage avec 21,49% du cheptel de l'espace CEMAC d'après la FAO²⁸.

Le développement de l'élevage bovin en RCA et son extension territoriale n'auraient pas été possibles sans un travail de fond en matière de santé animale du service d'élevage colonial et la volonté de structuration de l'espace agropastoral par le premier gouvernement centrafricain au cours des premières années de l'indépendance.

2. La structuration de l'espace centrafricain : entre zonage agropastoral et aires protégées

L'Etat centrafricain a développé des stratégies pour la structuration de son espace, notamment celles de l'espace agropastoral et des aires protégées.

2.1 La création des communes d'élevage comme l'expression de la volonté du gouvernement de fournir une assise foncière aux éleveurs et de maîtriser la mobilité du bétail

Concernant l'espace agropastoral, il convient de distinguer les dispositions prises pour gérer le cheptel bovin national de celui du bétail en provenance de l'extérieur. Pour le bétail centrafricain, la stratégie de l'Etat s'est notamment traduite en une **politique de zonage**, qui consistait en une définition explicite de secteurs réservés pour la pâture et d'autres pour l'agriculture, partant de l'hypothèse que le meilleur moyen pour le développement harmonieux de ces deux activités était leur séparation physique. Successivement, plusieurs

²⁷ Secrétariat technique permanent du Comité sectoriel de la RSS, 2009. Atlas des systèmes sociaux et institutionnels de l'espace Est de la RCA.

²⁸ Enquête sur la transhumance après la crise de 2013-2014 en République centrafricaine, FAO, Rapport de mission, février 2015.

campagnes de délimitations furent menées, en commençant par les expériences du Dr. Desrotour entre 1955 et 1968 dans l'Ouest centrafricain qui ont abouti à la création de cinq communes d'élevage : Kouï, Niem-Yellewa, Gaudrot au nord-ouest, Ouro-Djafun et Ewou-Yambélé au centre-est.

Suite à la réforme agraire et foncière imposé par Bokassa en 1970, la quasi-totalité des territoires touchés par l'élevage au Centre et à l'Ouest furent divisées en secteurs. Ces dispositions anciennes furent renforcées dans les années 1980²⁹ par les différents projets d'appui au secteur de l'élevage qui se sont succédé et qui avaient fait de la désignation et du développement des zones d'élevage un axe central de leur intervention³⁰. Avec la création des communes d'élevage dans la Basse-Kotto et l'Ombella-Mpoko, la RCA compte au total sept communes d'élevage. Au départ, les communes d'élevage ont servi de base pour le développement de cette politique de zonage. Ce fut le cas de la commune d'élevage d'Ouro-Djafun dans la sous-préfecture de Bambari, qui fit l'objet d'une intervention spécifique³¹. Une cartographie sur l'ensemble des zones d'élevage et agricoles à l'échelle du territoire de la commune a été faite. Le zonage renferme également des zones mixtes, désignées zones de transhumance pendant la saison sèche, ainsi qu'un réseau de couloirs de passage reliant les zones pastorales entre elles et assurant les passages vers les territoires voisins.

Les motifs sous-jacents de cette politique visaient une certaine sédentarisation des éleveurs et la création d'une base foncière pour la gestion rationnelle des parcours. A cet effet, des unités de parcours dites « interfluves » devaient être recensées et classifiées, afin d'y gérer la présence des éleveurs, organisés en « Groupements d'Intérêt Pastoral ». En fonction de l'évolution des pâturages, ils devaient transhumer entre les différentes unités de parcours. Un vaste réseau de pistes a été construit, devant permettre au service de l'élevage d'observer l'évolution des pâturages et d'organiser les mouvements³².

Suite au constat d'un certain nombre de faiblesses, notamment les conflits avec les autochtones résidant dans les villages, l'incompatibilité de la logique pastorale des Peuhl Mbororo³³ basée sur des décisions individuelles et la dégradation des pâturages, l'Etat centrafricain et les bailleurs décidèrent de réduire les interventions à une échelle plus limitée et maîtrisable en mettant en place les Zones d'Action Agropastorales (ZAGROP). L'approche consistait en la délimitation des zones d'une superficie d'un maximum de 50 000 à 100 000 ha, devant être prioritairement implantées dans des zones sociologiquement homogènes à majorité d'éleveurs. Elle impliquait l'affectation aux éleveurs d'un titre foncier sur cet espace, consacré par des décrets présidentiels, puis le

²⁹ Cf. p.ex. Procès-verbal de la délimitation des différentes zones de culture et d'élevage du 20.6.1986, Inspection agricole de la Nana-Mambéré.

³⁰ Projet Développement Elevage Ouest (1980 - 1986), cofinancé par l'IDA, le FIDA, la France et la CEE, puis le Projet National de développement de l'Elevage (PNDE, 1986-1992), cofinancement FED, IDA/FIDA et FAC.

³¹ Sous-projet Agropastoral dans la commune d'élevage de l'Ombella Mpoko.

³² BOUTRAIS, J. 1988, Des Peul en savanes humides. Développement pastoral dans l'Ouest Centrafricain.

³³ BEHNKE, R., SCOONES I. 1991. Rethinking Rangeland Ecology: implications for rangeland management in Africa.

plein droit de la nationalité centrafricaine. Le but était double : garantir aux éleveurs l'utilisation définitive des pâturages délimités, sans que cette utilisation soit remise en cause sous la pression agricole et faire en sorte que les éleveurs y jouissent d'un droit d'exploitation exclusif, c'est-à-dire qu'ils puissent refuser l'accès à des tierces parties (transhumants externes). Ceci pour pouvoir mettre en œuvre un schéma de gestion rationnelle, impliquant mises en défens, et pour limiter la propagation de maladies.

Sur les dix-huit ZAGROP prévues par le Programme National de Développement de l'Elevage (PNDE), seulement cinq ont été créées, du fait de certaines lourdeurs administratives et du manque de financement. En 2012, seulement deux ZAGROP étaient encore fonctionnelles³⁴. Suite aux difficultés auxquelles se sont heurtées les ZAGROP, l'ANDE a promu la création d'« Unités Pastorales (UP) », basées sur les groupements d'éleveurs plus restreints. Les UP devraient comprendre quatre ou cinq familles d'éleveurs d'une même lignée, possédant 300-500 têtes, et un territoire de 2 500 à 5 000 hectares, sur lesquels celles-ci étaient censées opérer un système de rotation et respecter une charge ne dépassant pas 6 ha/UBT. Mais à cause des problèmes techniques et organisationnels, seulement deux UP furent officialisées entre 1988 et 1995.

A partir du constat qu'aucune gestion durable de l'espace ne pouvait réussir sans la participation des autres acteurs sur place, l'ANDE a finalement opté en 1995 pour une meilleure prise en compte des agriculteurs à travers la création d'« Associations Eleveurs-Agriculteurs (AEA) » et la gestion conjointe de l'espace agropastoral commun. Le principe de séparation physique des activités d'élevage et d'agriculture a été maintenu, ainsi que le principe d'attribution exclusive des espaces au compte des groupements membres de l'AEA. La différence par rapport aux ZAGROP est que la gestion comprend à la fois les zones agricoles et pastorales et s'opère désormais de manière conjointe entre les deux communautés. En outre, l'approche vise la définition des conditions techniques et institutionnelles par les adhérents eux-mêmes et non par quelques responsables administratifs. Au-delà de l'aspect de gestion durable, les AEA ont pour mission de régler les conflits entre les deux groupes (dévastation des champs, tueries de bétail, etc.). L'approche a été promue par la Cellule Etude Action Systèmes Agropastoraux (CEASAP) dans le cadre du PDEGP. Suite aux mutineries de 1996 et 1997 et aux difficultés associées à la gestion du projet, les décaissements ont été arrêtés en 1997. De ce fait, seuls trois AEA ont pu être créées, dont une dans l'Est, une dans l'Ouest, et une au Centre.

Si pour le bétail centrafricain les autorités ont défini des zones de confinement, il n'en est pas de même pour le bétail étranger en transhumance dans le pays. En effet, attirés par l'abondance du pâturage et les dispositions de l'article 7 de la loi 65/61 du 3 juin 1965 portant réglementation de l'élevage en RCA qui proclame la liberté d'accès aux pâturages, jusqu'en 2012, des dizaines de milliers de bétail en provenance des pays voisins (Cameroun,

³⁴ PICARD, J., MODIBO., W., C., MBAIKI, L., ARDITI., C., Etude socio-économique des éleveurs Peuls de Centrafrique.

Tchad et Soudan), parcouraient les savanes centrafricaines du nord au sud chaque année. Le gouvernement réglementait la transhumance en RCA par arrêté, dont le dernier en date est l'arrêté 0033/MAE/CAB/04 du 24/10/2004. Ces arrêtés signés par les ministres en charge de l'élevage déterminaient les conditions d'entrée sur le territoire national, les pistes et couloirs à emprunter par le bétail transhumant et commercial. Cependant, contrairement à d'autres pays du Sahel, il s'agissait des pistes et couloirs non balisés mais connus et reconnus de tous, déterminés lors des réunions annuelles sur la transhumance et les mouvements du bétail à l'intérieur de la République Centrafricaine. Mais en raison de l'insécurité généralisée depuis une vingtaine d'années et de « la déliquescence de l'Etat, dont les administrations territoriales et les services de sécurité n'avaient plus qu'une présence symbolique »³⁵, les éleveurs ont modifié leurs itinéraires de transhumance et le gouvernement a cessé de prêter une véritable attention à ce problème.

2.2 La délimitation des aires protégées, une volonté de protection de l'environnement

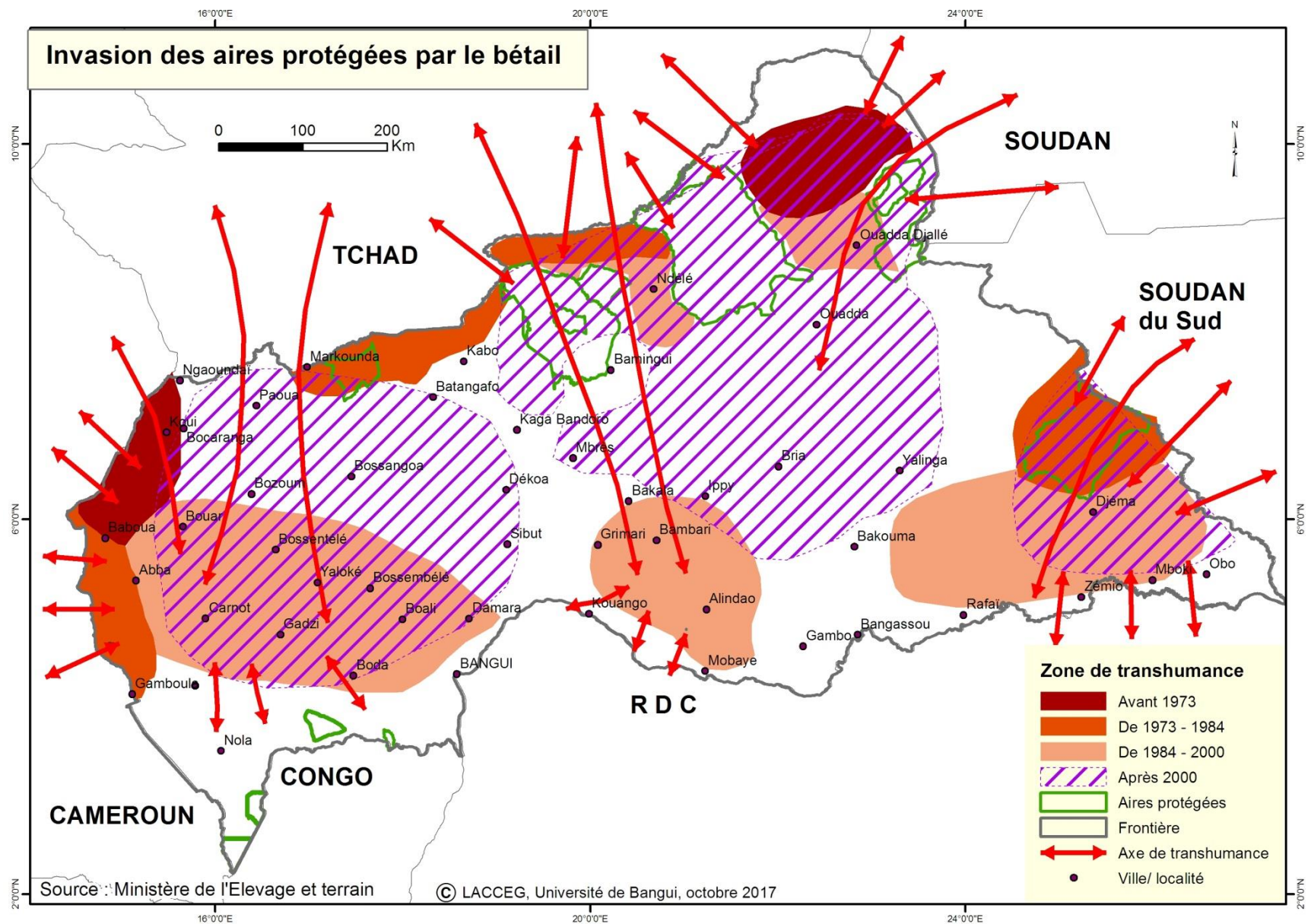
La création des aires protégées en RCA remonte à l'année 1925, avec les premières réserves de faune de Zémongo et André-Félix. Elle s'est poursuivie après les indépendances, et le pays compte actuellement quinze aires protégées au total couvrant une superficie de 68 539 km², soit 11% du territoire national. A celles-ci s'ajoutent les réserves à usages multiples dont les secteurs amodiés ou concédés et les zones cynégétiques villageoises (ZCV), ce taux de couverture s'élève à 38%, soit environ 239 000 km² de zone d'intérêt cynégétique. Il y a en Centrafrique cinq parcs nationaux et trois réserves de faune. Les aires protégées du Nord-Est et du Sud-Est représentent à elles seules plus de 80% des aires protégées du pays. Comme la densité humaine y est faible, le législateur a principalement dédié l'Est centrafricain à la conservation de la faune. Ainsi, sur les 326 100 km² de superficie de cette région, les zones d'intérêt cynégétique (ZIC) représentent 235 200 km², soit 72,13% de l'étendue de ladite région. La plus récente réserve est celle de Chinko dont la gestion a été attribuée par le gouvernement de transition à l'organisation African Parks en 2014 qui est confrontée à la transhumance du bétail soudanais.³⁶

2.3 Le zonage des espaces agropastoraux et des aires protégées : l'échec d'une politique de gestion de l'espace

En procédant au zonage de l'espace agropastoral et en délimitant les aires protégées, l'Etat voulait affirmer son rôle prépondérant dans la gestion des ressources naturelles. Si au début ces modèles de gestion de l'espace ont été assez pertinents, force est de constater leur quasi-complète obsolescence due à des erreurs de conception et un manque de suivi dans

³⁵ International Crisis Group, 2014. Afrique centrale : les défis sécuritaires du pastoralisme. Rapport Afrique N°215. 1er avril 2014.

³⁶ <http://www.chinkoproject.com>



l'application de ces politiques.

Inadaptation du zonage agropastoral

Dans le domaine de la gestion de l'espace agropastoral, en séparant les espaces d'usage des populations d'agriculteurs sédentaires de ceux des éleveurs Mbororo, l'Etat voulait prévenir les conflits et fournir aux éleveurs une assise foncière. Cependant, cette politique n'a pas atteint ses objectifs. Que ce soit pour les communes d'élevage ou pour les ZAGROP, l'une des principales faiblesses du zonage associé à une gestion rotative des parcours est le manque de concertation préalable avec les populations des zones d'accueil de ces éleveurs. Les décisions de créer les communes d'élevages ont été plus ou moins imposées par l'administration et jamais correctement négociées avec les populations autochtones résidant dans les villages. D'autre part, l'initiative visant à « instaurer une gestion communautaire disciplinée de l'espace selon les prescriptions des pastoralistes »³⁷ s'est avérée largement incompatible avec la logique pastorale à base de décisions individuelles des Peuhl Mbororo³⁸. Chez ces populations, toute limite est difficile à concevoir, l'espace étant considéré comme ouvert et disponible. Cette notion essentielle dans le code social des Mbororo résulte tant de considérations techniques que de concepts religieux. En effet, pour le pasteur nomade, les parcours doivent être ouverts pour lui permettre de faire avancer ses troupeaux sans obstacles. Pour ces populations, "le pâturage étant un don de Dieu, il est à la disposition de tous ; bien prétentieux donc et à la limite blasphémateur serait celui qui prétendrait que tel ou tel pâturage lui appartient car n'étant pas le fruit du travail d'un homme".³⁹ La transhumance matérialise la liberté de mouvements, une pratique qui ne correspond pas à la logique des agriculteurs. La mobilité pastorale transcende toutes les limites quelles qu'elles soient, dès lors qu'il y a de bons pâturages à atteindre. Avec une telle représentation de l'espace, le confinement des éleveurs dans les limites des communes d'élevage, des ZAGROP ou des UP était illusoire. Ceci d'autant plus qu'avec la disponibilité du pâturage, la surveillance médicale et l'afflux de nouveaux éleveurs en provenance des pays sahéliens, l'effectif du bétail a augmenté très rapidement.

Par ailleurs pour faire respecter la partition des espaces d'usage, il aurait fallu mettre en place un système de suivi et de contrôle efficace, sur une longue durée, avec des moyens matériels importants. Rien de tout cela n'a été prévu, au point que quelques années après, les heurts entre agriculteurs et éleveurs avaient repris. Les concepteurs du projet avaient oublié que, si les déplacements des champs pouvaient être limités dans l'espace, dans le système transhumant Mbororo, il était impossible de confiner le bétail dans un espace donné, du fait de la dégradation inexorable des pâturages qui oblige l'éleveur à migrer. Une autre difficulté liée aux communes d'élevage est que, sur le plan spatial, celles-ci se

³⁷ Rapport 2^e semestre 1983 du Sous projet Agropastoral dans la commune d'élevage de l'Ombella Mpoko.

³⁸ BEHNKE, R., SCOONES I. 1991. Rethinking Rangeland Ecology: implications for rangeland management in Africa.

³⁹ Marguerite Dupire, Organisation sociale des Peul : étude d'ethnographie comparée. Paris, Librairie Plon, 1970.

superposent aux communes rurales préexistantes, violant ainsi les dispositions de l'article 109 de l'Ordonnance 88.006 du 12 février 1988. A titre d'exemple, la commune d'élevage de l'Ombella-Mpoko s'étend sur toute l'étendue de ladite préfecture ; le maire de la commune rurale d'élevage de Niem-Yellewa dans la sous-préfecture de Bouar administre les éleveurs des sous-préfectures de Bouar et Baoro. Celui de la commune d'élevage de Kouï dans cette sous-préfecture étend son influence sur les éleveurs des préfectures de l'Ouham-Pendé et de l'Ouham. Pour la commune d'élevage d'Ewou dans la sous-préfecture d'Alindao, le maire a sa résidence à Langandji (Mobaye) et contrôle les éleveurs de toute la préfecture de la Basse-Kotto, etc. Ces incohérences découlent du fait que l'administration coloniale puis centrafricaine, en voulant à tout prix développer un élevage bovin national, n'a pas voulu bousculer les règles traditionnelles de fonctionnement des chefferies peules. De ce fait, la coexistence du système foncier moderne (imposé ici sous forme de zonage) et du système traditionnel⁴⁰ (sur lequel se fonde les agriculteurs sédentaires et les éleveurs Mbororo afin de légitimer, pour les premiers, leurs revendications territoriales et, pour les seconds, le non-respect du zonage) est devenue problématique. Cette situation modifie le comportement de certains individus et se traduit par « des pratiques hybrides, les acteurs dosant les normes en fonction des contextes et surtout de leurs intérêts »⁴¹. Le besoin de sécurité foncière conduit ainsi certains à rechercher les deux légitimités - la légitimité étatique et juridique et la légitimité coutumière et populaire - ou jouer sur l'ambiguïté qu'elles créent.

Inadaptation du zonage des aires protégées

Concernant les aires protégées, le zonage n'a pas intégré les zones tampons ou les pré-parcs comme cela est de plus en plus le cas de nos jours, ce qui pose de sérieux problèmes de partage de l'espace. Ce zonage qui date en grande partie de l'époque coloniale est déphasé par rapport aux réalités contemporaines. Il a surtout sous-estimé la croissance du secteur de l'élevage et les parcours historiques qu'empruntaient les transhumants soudanais et tchadiens saisonnièrement en RCA. Ainsi le parc du nord de la Centrafrique se trouve sur le parcours des transhumants tchadiens et soudanais et accueille chaque année plusieurs milliers de têtes de bétail. Par ailleurs, les pasteurs sahéliens descendent de plus en plus vers le sud sous l'effet de la désertification. Ce phénomène de descente vers le sud du front pionnier de l'élevage s'observe un peu partout en Afrique, du Nigeria au Soudan. A force de descendre vers le sud, les éleveurs sont maintenant arrivés en bordure de la grande forêt du bassin du Congo. En conséquence, les éleveurs transhumants envahissent régulièrement les aires protégées avec parfois la complicité des autorités locales⁴² et posent un double

⁴⁰ Sur ce point, il faut également distinguer les règles foncières agricoles (appliquées par les populations d'agriculteurs sédentaires) de celles des éleveurs Mbororo (foncier pastoral).

⁴¹ Lavigne Delville, P., (1996) : Gérer la fertilité des terres dans les pays du sahel. Diagnostic et conseil aux paysans, GRET, Ministère de la coopération, CTA, Paris, 397 p.

⁴² On parle du développement d'une "mafia du bétail" internationale. Les éleveurs étrangers paient les chefs centrafricains pour l'utilisation de leur territoire et ressources. Mais ce sont les villageois qui en paient les conséquences sous forme de dégâts des cultures et de diminution de la faune.

problème aux gestionnaires des parcs : d'une part, le bétail peut être porteur de maladies contagieuses pour la faune sauvage ; d'autre part, les transhumants s'adonnent au braconnage. A Chinko, des troupeaux venus du Soudan ont déjà fait leur apparition dans la réserve en novembre 2017.

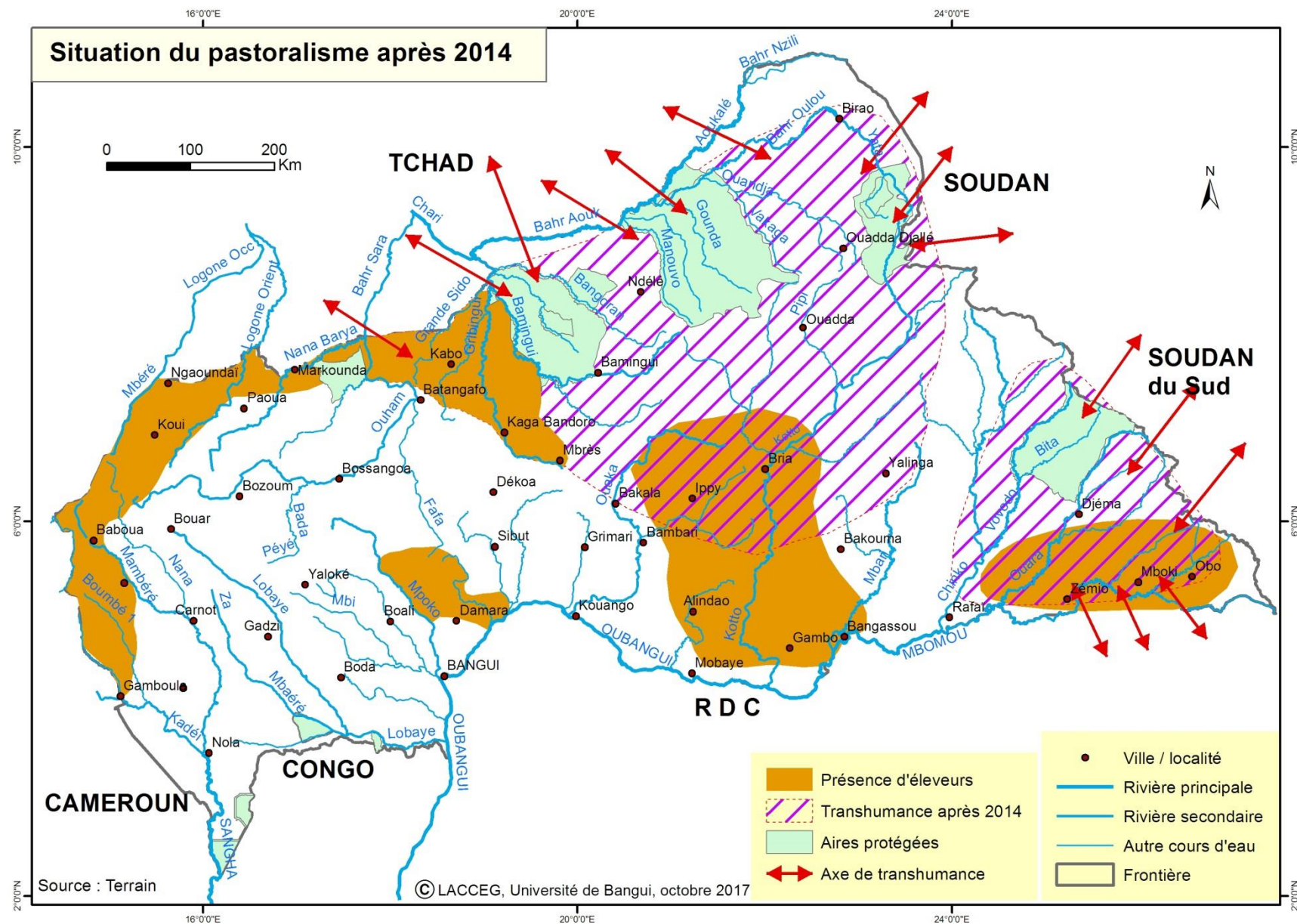
L'analyse diachronique des zones pâturées montre que l'élevage transhumant était déjà très présent dans le Nord-Est dans les années 1960 bien que la région soit exclusivement et juridiquement dédiée à la protection de la faune sauvage et de ses biotopes. Aujourd'hui, non seulement tout l'Est est concerné par la mobilité pastorale mais aussi tout le pays générant ainsi une situation qui remet en cause les vocations dévolues aux aires protégées comme l'illustrent les cartes suivantes. L'afflux massif des transhumants arrivant majoritairement du Tchad, du Soudan et des autres régions de la RCA pour l'Est résulte du réchauffement climatique et de l'aggravation du contexte socio-économique renforcées par les phénomènes de l'insécurité, les pressions des chefs traditionnels puissants, les conflits entre les usagers des ressources naturelles, la pauvreté, etc., dans leurs régions d'origine.

Entre 1967 et 2009, la dynamique spatiale de la mobilité pastorale dans l'Est de la RCA serait passée de 101 087 km², soit 31% de la superficie de la région, à 239 600 km², soit 73,47%⁴³. Il s'ensuit qu'en 42 ans, la zone d'activité pastorale a connu une extension spatiale de 237%. Cette tendance va se poursuivre dans un contexte de changement climatique. Les résultats des investigations socio-foncières réalisées en 2009 dans 64 sites⁴⁴ révèlent que la région Est de la RCA connaît effectivement une forte pression d'occupation de l'espace et d'exploitation des ressources naturelles par les transhumants. Cette pression est source de violences localisées dans des zones particulières. Entre 2002 et 2003, les conflits meurtriers entre éleveurs et agriculteurs, les attaques des villages par les éleveurs et la violence physique entre les éleveurs et les éco-gardes dans la région de Boromata-Vodomassa, ont fait plus de 1 000 morts⁴⁵. Jusqu'à ce jour, des tensions plus ou moins fortes continuent de se manifester dans les relations entre transhumants et agriculteurs sédentaires depuis la zone Boromata-Vodomassa jusqu'à Tiringoulou en passant par Sikikédé, Aïfa et Gordil. Il en est de même entre transhumants et éco-gardes dans la réserve de Chinko qui voit arriver les premiers transhumants en provenance du Darfour à la fin 2017.

⁴³ Secrétariat technique permanent du Comité sectoriel de la RSS, 2009, Op.cit.

⁴⁴ Secrétariat technique permanent du Comité sectoriel de la RSS, 2009, Op.cit.

⁴⁵ Secrétariat technique permanent du Comité sectoriel de la RSS, 2009, Op.cit.



Un cadre juridique de gouvernance du territoire inadapté en pleine rénovation

Depuis son accession à l'indépendance, l'Etat centrafricain s'est doté d'un ensemble de textes législatifs pour règlementer l'utilisation des ressources naturelles et le mouvement du bétail. C'est le cas de la loi n° 65/61 du 3 juin 1965, portant réglementation de l'élevage en République Centrafricaine, les ordonnances n° 88.005 et n° 88.006 des 5 et 12 février 1988, portant création et organisation des collectivités territoriales et circonscription administratives, la loi n° 96/013 portant création des régions et fixant leurs limites territoriales, la loi N° 09.003 du 16 janvier 2009 portant orientation de la politique nationale de l'aménagement du territoire et la loi constitutionnel de 2016, les lois portant code forestier, code minier et code de l'environnement, sans oublier les différentes lois constitutionnelles adoptées par le pays. Cependant, de nombreuses dispositions de certaines de ces lois telles que la loi 65/61 et l'ordonnance 88.005 sont obsolètes et demandent à être revues pour les adapter au contexte actuel. D'autres comme la loi N° 09.003 du 16 janvier 2009 portant orientation de la politique nationale de l'aménagement du territoire ne disposent d'aucun décret d'application. Pourtant, ce sont ces décrets qui devaient permettre l'élaboration des outils nécessaires à l'aménagement du territoire, notamment le schéma national d'aménagement du territoire.

3.1 Les textes en préparation : vers un nouvel échec

L'une des grandes faiblesses du cadre juridique de gouvernance du territoire centrafricain est l'absence d'une loi sur la décentralisation, pourtant annoncée comme une priorité par de nombreux gouvernements. Sans la promulgation de cette loi, il serait difficile de mettre en application les dispositions de la loi d'orientation de la politique d'aménagement du territoire, dans la mesure où celles-ci relèvent des compétences des collectivités territoriales décentralisées. Cette loi dont la rédaction a commencé il y a un peu plus d'une dizaine d'années a commencé à être discutée à l'Assemblée Nationale au second semestre 2017.

Enfin, il convient de signaler un autre texte législatif très important également en cours d'adoption, à savoir le projet de loi portant **code foncier agropastoral**. Dans ce projet de loi, la section 4 est consacrée à la gestion des espaces pastoraux et la question de mobilité du bétail y est abordée en une douzaine d'articles, lesquelles modifient et complètent les dispositions de l'article 7 de la loi 65/61 du 3 juin 1965 portant réglementation de l'élevage en République Centrafricaine. Ainsi, le droit de vaine pâture qui appartenait aux habitants en vertu de l'ancienne loi, n'est désormais reconnu que s'il a fait l'objet d'une demande de maintien agréée par la Mairie, la Préfecture ou le Ministère en charge de l'agriculture et de l'élevage (article 53). De plus, il doit être exercé directement par les ayants droit et ne peut être cédé. Concernant la transhumance, à l'article 51 il est dit qu'« en attendant l'adoption d'un plan d'aménagement pastoral national ou régional qui fixe les règles d'exploitation des espaces pastoraux, la mobilité des éleveurs transhumants et leurs troupeaux est préservée en territoire centrafricain et limitée de manière temporaire pour des raisons de sécurité ».

Considérée comme une exploitation temporaire des ressources foncières, elle est assujettie à une taxe communale et des redevances foncières qui varient selon la taille et l'origine des troupeaux et dont les modalités sont fixées par voie réglementaire (article 87). En un mot, après la promulgation de cette loi, l'accès aux pâturages centrafricains par le bétail étranger ne sera plus libre et gratuit. Se pose alors la question de savoir comment le gouvernement fera dans le contexte actuel où l'administration et les forces de défense et de sécurité sont inopérantes pour faire respecter ces dispositions de la loi. Il faut aussi souligner que cette loi prévoit l'adoption d'un plan d'aménagement pastoral national ou régional mais ne les définit pas. Dans l'ensemble, ce qu'il faut regretter, c'est le caractère sectoriel de ces textes législatifs, souvent élaborées sans concertation avec les différents acteurs concernés et qui les rend inopérants. Par exemple, bien que le code forestier ait été élaboré à une période où la transhumance était déjà une préoccupation, aucune disposition n'a été prise pour intégrer cette activité dans la gestion des aires protégées. La mauvaise pratique du législateur centrafricain continue et va condamner les textes à venir à l'inefficacité comme cela a été le cas dans le passé.

Recommandations

La mobilité apaisée du bétail suppose une clarification des politiques et des outils de gestion de l'espace. Cette clarification supposant un travail et des arbitrages interministériels, elle relève de la Primature.

Harmoniser le cadre juridique

Sur le plan juridico-institutionnel, la priorité est l'harmonisation du cadre juridique et la finalisation des outils d'aménagement du territoire. Cela permettra, non seulement d'éviter les contradictions relevées ci-dessus entre les textes juridiques des différents départements ministériels impliqués dans gestion de la mobilité du bétail et de combler le vide lié à l'absence des décrets d'application de certaines lois mais aussi de clarifier certains choix de politique publique dans ce domaine. Pour y arriver, il faudra nécessairement une concertation interministérielle pour aplanir les points de divergence. Cependant, disposer de bons textes juridiques ne suffit pas, ils doivent s'appuyer sur une capacité de gestion administrative du territoire qui fait aujourd'hui encore défaut. En province, le conflit a fait fuir les fonctionnaires dès 2013 et le redéploiement des principaux représentants de l'Etat (préfets, sous-préfets et magistrats) en 2015 a abouti à un nouveau repli en 2017 en raison de nouvelles violences. A la fin 2017, le gouvernement procédait grâce à la MINUSCA à un nouveau redéploiement des préfets et sous-préfets trois mois après leur nomination en août 2017. Ce délai est révélateur de la difficulté de remettre en place l'administration d'Etat en province.

Se doter des outils d'aménagement du territoire

Sur le plan technico-économique, il serait souhaitable de doter le pays d'un ensemble cohérent d'outils d'aménagement du territoire dont un zonage prenant en compte le

pastoralisme et une actualisation des corridors pastoraux. Ces outils sont le « Schéma National ou Régional d'Aménagement du Territoire » et le « Plan d'Aménagement Pastoral National ou Régional » prévus par la loi N° 09.003 du 16 janvier 2009 portant orientation de la politique nationale de l'aménagement du territoire et le projet de loi portant code foncier agropastoral. Leur mise en place permettra aux techniciens d'avoir une base juridique sur laquelle ils pourront s'appuyer.

CHAPITRE 3

ANALYSE DU CADRE POLITIQUE ET INSTITUTIONNEL DE GESTION DE LA TRANSHUMANCE

La transhumance est d'abord un acte individuel ; c'est un éleveur qui décide de partir exploiter d'autres pâturages. Mais la multiplication des éleveurs qui vont en transhumance en fait un phénomène de masse et une affaire publique. Or cette transhumance ne peut se faire que par l'exploitation de ressources naturelles elles-mêmes régies par des cadres politiques et par des institutions.

1. Politique et stratégie nationale du secteur de l'élevage en RCA

1.1 Brève histoire de la politique de l'élevage depuis l'indépendance

Après l'accession du pays à l'indépendance, dans la continuité de la politique des autorités coloniales, les gouvernements centrafricains successifs, avec l'appui de la Communauté internationale, ont mené à partir de 1960 de très importantes actions de développement de l'élevage. Avant le début du conflit actuel, l'élevage constituait l'un des piliers de l'économie nationale : il représentait 15% du PIB en 2012⁴⁶. Pour bien appréhender l'évolution de la politique agropastorale en Centrafrique on peut distinguer cinq grandes périodes.

La première période va de 1960 à 1970. Elle est marquée par la création des communes rurales d'élevage administrées par des chefs coutumiers Peuhls agréés par l'administration dans les zones où l'élevage était l'activité dominante à l'époque (nord-ouest et centre-est). L'une des raisons de la création des communes d'élevage était la sécurisation foncière des éleveurs et à terme leur sédentarisation. Parmi les actions menées, on peut citer la mise en place d'infrastructures zoo-sanitaires dans ces zones (centres vétérinaires, bains détiqueurs...), l'organisation de campagnes de vaccination avec des soins gratuits aux animaux, l'application de mesures très rigoureuses de police sanitaire et de réglementation des transhumances, la création de stations de recherches vétérinaires et zootechniques, la constitution d'un cheptel paysan par l'importation de bovins trypanotolérants d'Afrique distribués en métayage aux agriculteurs et la formation de techniciens d'élevage. Ces actions ont permis un essor remarquable de l'élevage bovin centrafricain, mais elles ont été brutalement suspendues en 1970.

La deuxième période fait suite à la réforme agraire et l'instauration de l'opération Bokassa en 1970, qui consacre la libéralisation du secteur de l'élevage. Le relâchement de l'encadrement des éleveurs par les techniciens du fait de l'absence des moyens de

⁴⁶ Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté : Réduire l'extrême pauvreté (DSRP2 2011-2015), Ministère de l'Economie, du Plan et de la Coopération internationale, Août 2011.

financement des activités et la pénurie d'intrants indispensables consécutive ont conduit le gouvernement et les éleveurs les plus influents à mettre en place en 1972 l'Association Nationale des Eleveurs Centrafricains (ANEC) pour pallier les faiblesses de l'administration. Cet organisme a été chargé de promouvoir toutes les actions relatives au développement de l'élevage, et notamment l'importation et la diffusion des intrants. Les ressources sont essentiellement constituées par une cotisation annuelle obligatoire de chaque éleveur de bovins et par la rétrocession par l'Etat de taxes sur les mouvements d'animaux et les marchés à bétail. Mais ce mode de distribution (gratuite) des médicaments entraîna rapidement un essoufflement financier et des rivalités au sein de l'ANEC.

Après la chute de Bokassa en 1979, le gouvernement a fait appel aux bailleurs pour le financement d'un projet de réhabilitation des Services vétérinaires, projet favorablement accueilli par la Banque Mondiale, la BAD et le FIDA et dont la mise en œuvre a commencé au début de 1980. Parmi les premières actions de réhabilitation du Service de l'Elevage, on peut citer :

- la restauration des infrastructures zoo-sanitaires et des logements des cadres,
- l'appui logistique et technique à la formation et au recyclage des techniciens vétérinaires, en leur fournissant des moyens de travail et de déplacement et en les motivant par l'octroi d'indemnités diverses,
- la création d'un fonds de roulement « produits vétérinaires » mis à disposition des techniciens à crédit afin d'assurer la diffusion des médicaments à titre onéreux,
- la conduite d'actions de recherche-développement en matière de gestion des pâturages, le désengagement progressif des actions de l'ANEC au profit de la Direction Générale de l'Elevage.

Il faut souligner que cette stratégie reposait en partie sur une erreur de jugement, car les éleveurs et leurs représentants étaient censés accepter les innovations proposées sans participer aux décisions les concernant et sans mener eux-mêmes certaines actions essentielles. Le fossé sociologique séparant la plupart des techniciens et la majorité des éleveurs aggravait encore la situation. En 1982, à la demande du gouvernement, il a fallu réorienter le projet dans sa quasi-totalité, les investigations de la cellule « suivi-évaluation » du projet ayant montré que 5 % seulement des financements mis en œuvre aboutissaient à des actions perçues comme positives par les éleveurs. Une partie des financements a été dirigée vers l'ANEC pour la distribution des intrants, avec l'appui technique de la Direction Générale de l'Elevage et de ses experts. Pour éviter un échec en matière d'organisation sommaire de la gestion des parcours pastoraux traditionnels, les actions de recherche-développement en matière de gestion extensive des pâturages ont été entièrement transférées sur la commune d'élevage de Ouro Djafun dans la sous-préfecture de Bambari, riche en bovins, en passant par deux préalables : i) la structuration du milieu Peuhl en suscitant, avec l'aval des chefs coutumiers, la création librement consentie par tous d'associations d'éleveurs regroupant quelques campements (cela devait passer par la création d'une pharmacie communautaire, seul moyen pouvant susciter l'engouement

nécessaire pour progresser vers cet objectif) ; ii) l'adoption par le gouvernement de textes législatifs modifiant le régime de vaine pâture en usage dans le pays, pour permettre la mise en vigueur d'un programme de gestion des parcours. La promulgation de ces textes a permis la mise en place des zones d'action agropastorales expérimentales (ZAGROP), confiées à des groupements d'éleveurs ayant apporté la preuve de leur cohésion.

En 1986, le PNDE a combiné des objectifs d'ordre économique (accroissement des productions animales en volume et en valeur), social (satisfaction des besoins essentiels des communautés d'éleveurs, leur meilleure intégration à la collectivité nationale par une sédentarisation progressive, et la satisfaction croissante des besoins en protéines animales de tous les consommateurs centrafricains) et conservatoire (protection de l'environnement). Sa mise en œuvre repose sur l'idée d'une plus grande implication des éleveurs.

La mise en œuvre du PNDE est répartie entre l'Association Nationale des Eleveurs Centrafricains et la Direction Générale de l'Elevage et des Industries Animales. Pour ce faire, l'ANEC est transformée en Fédération Nationale des Eleveurs Centrafricains. Le président Kolingba signe l'ordonnance n°86.045 du 04 août 1986 portant reconnaissance de la qualité d'établissement d'utilité publique à la Fédération Nationale des Eleveurs Centrafricains (FNEC). L'article 2 de cette ordonnance stipule, que « chaque éleveur de gros bétail exerçant l'élevage sur le territoire de la République Centrafricaine pour une période de plus de trois (3) mois, est membre de droit de la FNEC ». De fait, en tant que membres de la FNEC, c'est-à-dire détenteurs d'une carte d'adhérent, des éleveurs, quelles que soient leurs nationalités d'origine, ont profité de ce texte pour solliciter et obtenir la nationalité centrafricaine. Ceci d'autant plus que l'adhésion des principaux dirigeants de la FNEC de l'époque au Rassemblement Démocratique Centrafricain (RDC), parti créé par le président Kolingba était tel que cette institution était considérée comme un démembrement du parti. Jusqu'à ce jour, nombreux sont les anciens éleveurs qui évoquent le règne de Kolingba comme l'âge d'or de l'élevage centrafricain : la belle époque où les éleveurs vivaient dans l'insouciance, avec des chefs puissants ayant des entrées au palais. L'accession au pouvoir du président Patassé marque la fin de ce privilège.

1.2 La disparition de la politique de l'élevage

En effet, les crises politico-militaires récurrentes qui ont débuté avec les mutineries de 1996-1997, ainsi que la montée de l'insécurité qui en a résulté, désorganisent le monde de l'élevage et en conséquence la transhumance. A partir de 2000, les réunions annuelles de transhumance ne se tiennent plus. Du fait de l'insécurité grandissante, les couloirs de transhumance ne sont plus respectés, tout comme les pistes de convoyage du bétail de commerce. En dépit de la publication d'un arrêté de réglementation de la transhumance en 2004, l'amplification des exactions des coupeurs de route et l'apparition de nombreux rebelles après les élections de 2005, déstabilisent complètement les mouvements internes

et transfrontaliers du bétail et provoquent la fuite d'une première vague d'éleveurs centrafricains vers les pays voisins⁴⁷.

La période de la présidence de Djotodia de mars 2013 à janvier 2014 a été marquée par un fort afflux des transhumants tchadiens et soudanais dont certains sont même allés jusqu'à la grande forêt du sud-est. Ces mouvements du bétail étranger dans tout le pays ont été favorisés par la politique d'ouverture du régime de la Séléka en faveur des ressortissants tchadiens et soudanais, dont certains faisaient partie des rebelles qui ont contribué au renversement du pouvoir du président Bozizé. L'année 2014 est marquée par un bouleversement total des mouvements du bétail. En effet, les attaques coordonnées des antibalakas dans toute la partie ouest de la RCA provoquent un « sauve qui peut général » des éleveurs centrafricains et étrangers et de leur bétail vers les régions Est, Nord-Est et les pays voisins, notamment le Cameroun. Les informations de l'époque font état de nombreux transhumants, notamment tchadiens, qui se seraient retrouvés coincés dans la Lobaye, l'Ombella Mpoko, la Nana Mambéré, l'Ouham et l'Ouham Pendé. Menacés par les antibalakas, les éleveurs peuls de l'ouest centrafricain ont perdu beaucoup de bétail et se sont enfuis au Cameroun en 2014 où ils constituent encore une importante partie de la population des camps de réfugiés.⁴⁸ Il faut souligner que, face aux crises provoquées par la Séléka et les antibalakas, les gouvernements de 2014 à nos jours ont été incapables d'apporter des solutions aux problèmes liés aux mobilités du bétail.

Les différentes interventions de l'État visant à appuyer le secteur de l'élevage menées jusqu'à présent en RCA ont montré leurs limites. Elles sont restées trop souvent le produit d'une réflexion menée par des techniciens et autres décideurs, sans une véritable prise en compte des préoccupations réelles des acteurs, ni de leur implication dans l'élaboration des diagnostics, des objectifs et des priorités à mettre en œuvre. C'est pourquoi, certaines réformes envisagées se sont heurtées à la résistance de certains bénéficiaires. Les préoccupations d'ordre technique ont pris le pas sur les questions sociologiques et institutionnelles non moins importantes, notamment celles liées à l'organisation des éleveurs et au renforcement de leurs capacités. De plus, la question du foncier pastoral n'a pas fait l'objet d'une réflexion approfondie. À cela s'ajoute d'autres insuffisances : absence d'une vision globale et prospective (notamment en matière de mobilité du bétail), faible cohérence des interventions ou encore déficit de concertation entre les principaux acteurs du secteur dans la définition des politiques.

2. Cadre institutionnel du développement pastoral

Le pastoralisme étant un phénomène régional, il faut distinguer les institutions nationales de celles de la sous-région Afrique Centrale. Ce chapitre présente les fonctions théoriques de ces institutions dont l'état des lieux est dressé au chapitre suivant.

2.1 Les institutions nationales du développement pastoral

⁴⁷ Ankogui-Mpoko et al., 2009. Insécurité et mouvements du bétail en Afrique centrale

⁴⁸ Observation de l'auteur, camp de Garoua Boulai et de Mbiti, Cameroun, 2014.

En République Centrafricaine des institutions ont été mises en place pour la politique de l'élevage et donc gérer la transhumance. Les principales d'entre elles sont le Ministère de l'élevage et de la santé animale, l'Agence Nationale de Développement de l'Élevage (ANDE) et la Fédération Nationale des Éleveurs Centrafricains (FNEC), auxquelles il faut ajouter d'autres institutions ayant un rôle secondaire.

Le Ministère de l'Élevage et de la Santé Animales (MESA).

Souvent rattaché à l'agriculture, le secteur de l'élevage dispose depuis l'élection d'un nouveau gouvernement en 2016 d'un département ministériel à part entière dénommé Ministère de l'Élevage et de la Santé Animales (MESA). Ce département ministériel a été créé pour redynamiser ce secteur gravement frappé par les récentes crises. Le MESA comprend deux chargés de missions (Production et santé animale), deux inspecteurs centraux, deux directions générales (DG des services vétérinaires et DG de la planification et de suivi évaluation), trois directions, neuf services et sept délégations régionales. A ces services s'ajoutent les deux agences que sont l'ANDE et la Société de gestion des Abattoirs (SEGA).

Concernant la transhumance, elle est perçue par le gouvernement centrafricain à la fois comme une nécessité pour le pays et une faveur pour les voisins. Mais c'est aussi et surtout une source d'insécurité : « les éleveurs tchadiens et soudanais transposent chez nous leur esprit belliqueux », dit-on dans les cercles gouvernementaux. Pour cette raison, la gestion de la transhumance, notamment transfrontalière, est devenue l'une des priorités du MESA.

Ainsi, la feuille de route du MESA vise à faire de l'élevage un facteur de réconciliation nationale grâce au « rétablissement des liens traditionnels fragilisés entre ces communautés » et « la révision et le renouvellement des stratégies et des réglementations d'utilisation des ressources naturelles foncières et pastorales afin de réconcilier les communautés qui sont les usagers de ces ressources puis réduire les nombreux conflits fonciers et relancer sur de bonnes bases le développement de l'élevage pastoral. Il vise aussi à conforter la place de la RCA dans la sous-région CEMAC comme pays producteur, importateur et exportateur de bétail et de viande, et à profiter des opportunités offertes sur les marchés d'échanges commerciaux de bétail et de produits d'élevage sous régionaux et régionaux ».⁴⁹

L'Agence Nationale de Développement de l'Élevage (ANDE).

L'ANDE a été créée en 1989 sur les bases du Projet National de Développement de l'Élevage (PNDE). Sa structure s'inspire du raisonnement zootechnique, ce qui lui permet de distinguer trois niveaux d'interventions (la vache, le pâturage et l'éleveur) auxquels sont associés des objectifs simples : améliorer l'état sanitaire du cheptel ; améliorer la gestion et la qualité des

⁴⁹ Ministère de l'Élevage et de la Santé animale, FAO, Feuille de route pour l'élevage en République centrafricaine 2017-2021, septembre 2017.

pâturages ; conseiller et former les éleveurs. Cette démarche se reflète dans l'organigramme de l'ANDE qui comprend : la Direction générale, la Direction de la Santé Animale (DSA), la Direction de Production Animale (DPA), trois Directions Régionales, les secteurs vétérinaires et les postes vétérinaires. La direction générale, basée à Bangui, supervise l'ensemble des opérations. Elle est dotée d'organes de suivi, d'évaluation et de contrôle qui produisent chaque année des rapports d'activité et constituent des sources d'information importantes. La direction de la santé animale gère les campagnes de prophylaxie, le service de diagnostic grâce aux laboratoires basés à Bangui et la santé publique. La direction de production animale s'occupe des questions relatives à la zootechnie et à l'agropastoralisme. Les directions régionales sont au nombre de trois (Est, Ouest et Centre) depuis que la région Nord a été rattachée à la région Centre. Elles sont dotées des trois services correspondant à la santé animale, la production animale et la vulgarisation. Les secteurs vétérinaires sont directement dépendants des directions régionales et subordonnent un nombre variable de postes selon les régions. Au total, on dénombre 32 secteurs vétérinaires et 118 postes vétérinaires répartis sur l'ensemble du territoire national. La délimitation des secteurs vétérinaires correspond à la répartition des sous-préfectures. Un secteur vétérinaire peut correspondre à plusieurs sous-préfectures. Un diagnostic organisationnel de l'ANDE et de la FNEC a été réalisé à la fin 2017 afin d'aider les éventuels bailleurs à harmoniser leur appui.

La Fédération Nationale des Éleveurs Centrafricaine (FNEC).

Initialement dénommée Association Nationale des Éleveurs Centrafricaine (ANEC), la FNEC a été créée en 1972. C'est une association socioprofessionnelle, reconnue par l'Ordonnance N° 086/045 du 04 août 1986 comme organisation d'utilité publique. Elle œuvre pour l'amélioration des conditions de vie des éleveurs centrafricains à travers les formations, la structuration des éleveurs en groupements, l'importation des médicaments et intrants vétérinaires. La FNEC est organisée sur la base des Fédérations Régionales des Groupements d'Éleveurs Centrafricains (FERGEC) au niveau des régions. Cette structuration professionnelle des Éleveurs Centrafricains a réussi grâce à la sensibilisation de ces derniers autour d'un thème mobilisateur relatif aux intrants vétérinaires. Au sein de chaque groupement a été créée une pharmacie vétérinaire villageoise (PVV) supervisée par la Direction de l'Animation Mutualiste, c'est-à-dire l'actuelle Coordination de l'Animation Mutualiste (CNAM). Avant les récentes crises, la FNEC disposait de 249 Groupements de base (GIP/GIAP) fonctionnels avec 5500 adhérents, 28 FELGIP et 6 FERGEC ; ce qui n'est plus le cas aujourd'hui. Selon ses statuts, la FNEC a pour objet :

- i) la défense des intérêts matériels et moraux de ses membres ;
- ii) la promotion économique, notamment par l'approvisionnement des éleveurs en intrants, la formation aux techniques d'élevage et à la commercialisation de leurs produits ;
- iii) la promotion financière par le développement du crédit mutuel ;
- iv) la promotion sociale par les actions en faveur de l'éducation, l'alphabétisation, la santé des éleveurs et leur famille ;

- v) l'intégration agriculture élevage et la protection de l'environnement. Les organes statutaires de la FNEC sont : l'AG, le CA et le Secrétariat Général. Elle représente tous les éleveurs au niveau national dans les instances de prise de décision au niveau du ministère de l'élevage.

Avec la restructuration en cours de la FNEC lancée par le MESA au début du deuxième semestre 2017, cette institution devrait élargir son domaine d'intervention au-delà du gros bétail. Si cette initiative permet à la FNEC de devenir une véritable fédération nationale des éleveurs centrafricains en intégrant tous les types d'élevage pratiqués dans le pays, il n'en demeure pas moins qu'elle pose la question de la capacité de cette institution à assurer cette mission, compte tenu des problèmes de ressources humaines, matérielles et financières qu'elle a pour remplir ses fonctions actuelles.

Le Ministère de l'Agriculture et Développement Rural (MADR).

Généralement regroupé avec l'élevage dans un département ministériel commun, l'agriculture a été dissociée de l'élevage dans les deux gouvernements mis en place depuis mars 2016. Le MADR à travers ses services déconcentrés est impliqué dans la gestion des questions de transhumance du fait des relations socioéconomiques qui unissent les éleveurs et les agriculteurs, et de la participation de ses agents au règlement des litiges opposant ces deux communautés.

Les communes.

Les territoires communaux sont le siège des activités agropastorales et de transhumance. De ce fait, les autorités communales sont les principaux acteurs de la gestion de la mobilité du bétail dont ils perçoivent des taxes de pacage. C'est à eux que revient la charge de trancher certains litiges opposant les agriculteurs et les éleveurs. En Centrafrique, à cause du retard dans la mise en œuvre de la décentralisation, les communes sont des délégations spéciales dirigées par des présidents de délégations spéciales nommés par le ministère de l'Intérieur.

Les autres institutions en rapport avec l'élevage.

D'autres institutions en rapport avec l'élevage existent, notamment le Fonds de développement agropastoral (FDAP), l'Ordre National des Vétérinaires Centrafricains (ONVCA), les organisations socioprofessionnelles de la filière du bétail-viande (l'Association des commerçants à bétail, l'Association des bouchers centrafricains par exemple), les organisations agricoles paysannes, etc. D'autres institutions comme l'Agence Centrafricaine de Développement Agricole (ACDA) sont des partenaires potentiels de l'élevage.

2.2 Les institutions sous régionales de développement de l'élevage

Au niveau régional, on peut citer la Commission Economique du bétail, de la Viande et des Ressources Halieutiques (CEBEVIRHA)⁵⁰ et les différentes commissions mixtes entre les pays de la zone.

Commission Economique du bétail, de la Viande et des Ressources Halieutiques (CEBEVIRHA).

Créée en 1987, c'est une institution spécialisée à caractère technique de la Communauté Monétaire de l'Afrique Centrale (CEMAC). Elle est devenue depuis 2013 une agence d'exécution de la CEMAC. Dirigé par un Secrétaire Exécutif, cette institution compte six directions et dix-neuf services, dont une direction de l'élevage regroupant deux services (Service de la production animale, Service santé animale et contrôle qualité). La CEBEVIRHA est chargée de conduire et de développer des activités de l'élevage, de la pêche et de l'aquaculture, ainsi que l'accroissement des échanges en vue de permettre aux Etats membres d'optimiser les productions nécessaires à l'atteinte de la sécurité alimentaire et à la réduction de la pauvreté. L'une de ces principales missions est de « développer et harmoniser les échanges afin d'assurer une fluidité aussi grande que possible de la circulation du bétail, de la viande et des produits halieutiques entre les Etats membres, en réduisant les contrôles administratifs, en simplifiant la fiscalité et en mettant en place une structure de prix adaptée pour encourager la production, la commercialisation et stimuler la consommation »⁵¹. Pour faciliter la mobilité du bétail, la CEBEVIRHA avait en 1994, pris une décision autorisant la mise en circulation du passeport pour le bétail et du certificat international de transhumance. Au vu des problèmes que connaît la transhumance transfrontalière aujourd'hui, cet objectif est loin d'être atteint.

Les Commissions Mixtes inter-Etats.

Ce sont des instances bilatérales de discussions et d'échanges entre les Etats.⁵² C'est au sein de ces instances que les pays traitent de tous les problèmes de coopérations. Les commissions mixtes entre la RCA et les pays voisins ont été instituées depuis très longtemps. Celles au sein desquelles étaient traitées les questions liées à la transhumance sont les commissions mixtes centrafricano-camerounaise, centrafricano-tchadienne et centrafricano-soudanaise. Organisées de façon alternative, ces commissions mixtes se réunissent en théorie tous les deux ans. La dernière réunion en date concerne la commission mixte centrafricano-tchadienne qui s'est tenue en 2012 à Ndjamena au Tchad, au cours de laquelle ont été abordés les problèmes liés à la transhumance transfrontalière. La réactivation de ces commissions figure sur l'agenda du gouvernement centrafricain.

⁵⁰ Voir le website de l'organisation : <https://cebevirha.org/>.

⁵¹ <https://cebevirha.org/>

⁵² Sur les commissions mixtes de la Centrafrique, lire IOM, Evaluation des structures de gestion de la migration et des frontières en République centrafricaine, 2017.

3. Etat actuel de la régulation des mouvements du bétail en RCA

3.1 La disparition des instances locales et nationales de régulation de la transhumance, conséquence de la faillite de l'Etat

Les crises à répétitions que connaît la RCA depuis 1996 se sont traduites par la disparition de toutes les formes de régulation officielle de la transhumance dans le pays, victimes de la méfiance entre les communautés (d'agriculteurs et d'éleveurs) et de la faillite de l'Etat.

Au niveau micro et méso, l'alliance supposée ou non entre les éleveurs et la Séléka ainsi que celle des « agriculteurs » avec les antibalakas a provoqué une rupture du « capital » confiance qui existait entre les deux communautés. Le consensus, fruit de concertations entre transhumants, autorités locales et autorités traditionnelles des zones d'accueil n'est plus possible, faisant ainsi perdre à la transhumance son rôle social⁵³. Sur le plan administratif, l'anarchie qui s'est installée partout ne favorise ni le respect des anciens couloirs de transhumance et des pistes de convoyage du bétail de commerce définis, ni les zones prévues à cet effet. Un désordre amplifié par la généralisation de l'insécurité qui pousse les transhumants à s'armer pour se protéger. Dans ces conditions, s'est imposée la loi du plus fort, avec des exactions des transhumants armés contre les populations civiles des zones traversées (incendie des maisons, assassinat, etc.) et les attaques des groupes « d'autodéfense » villageois contre les transhumants pour alimenter le commerce informel de bétail. Les conséquences sont la fermeture officielle de la frontière entre le Tchad et la RCA et des fermetures ponctuelles de la frontière entre le Cameroun et la Centrafrique.

Au niveau macro, les dispositions de l'arrêté 033/MAE/CAB/04 du 24 octobre 2004, portant réglementation de la transhumance ne sont plus applicables faute d'autorités administratives et de forces de sécurité pour les faire respecter. Ainsi, il est difficile de tenir les réunions de transhumance, qui permettaient de retenir et d'actualiser les pistes et itinéraires de transhumance. Il est également impossible aujourd'hui de maîtriser les périodes de départ et de retour des éleveurs.

Les institutions nationales sont en ruines du fait de la dégénérescence progressive de la gestion publique. Ainsi l'ANDE ne reçoit plus de subventions de l'Etat et ne fournit plus de services en province. Elle a cessé d'être un service public. Les taxes qu'elle percevait aux abattoirs et aux marchés à bétail sont transformés en salaire pour ses employés et son autre source de revenu est les contrats de partenariat avec des partenaires (ONG).⁵⁴ Les services vétérinaires de l'ANDE, en dehors des villes de l'Ouest, sont quasi inexistantes. Ils manquent presque de tout pour accomplir leurs tâches, et leur autorité en a été fortement diminuée. La FNEC est dans une situation presque similaire à celle des services vétérinaires. Ses

⁵³ Les négociations préalables aux mouvements de transhumance menées par les ardo'en (chefs peulhs) avec les autorités locales créaient des liens sociaux entre les transhumants et les populations des zones d'accueil.

⁵⁴ Voir le dernier chapitre.

démembrements régionaux et organes de bases existent encore⁵⁵, mais leurs activités sont très limitées faute de moyens. La FNEC et l'ANDE ont un maillage territorial résiduel (surtout dans les provinces les plus calmes) mais n'ont aucun moyen pour qu'il joue son rôle.⁵⁶ Ces deux organisations parviennent à participer à la campagne de vaccination uniquement grâce aux partenaires.⁵⁷

3.2 Des dispositifs sous régionaux inopérants et souvent inefficaces

Au niveau supra national, les commissions mixtes, instances au sein desquelles on pouvait discuter des problèmes relatifs à la transhumance, n'ont pu se tenir à cause de la crise. Déjà entre 2000 et 2008, elles n'ont pas pu se réunir, du fait d'un certain nombre de problèmes auxquels était confronté la RCA. C'est en 2009 que le gouvernement de l'époque a relancé ces rencontres, dont la dernière s'est tenue en 2012.

Par ailleurs, les dispositions de la Décision N°1/94-CEBEVHIRA-018-CE-29 du 16 mars 1984, autorisant la mise en circulation du Passeport pour le bétail et du Certificat international de Transhumance et fixant leurs modalités d'utilisation n'a pas été appliquée. Cette décision était censée assurer un meilleur contrôle des déplacements régionaux du bétail dans la sous-région. Cela est dû à l'insuffisance de moyens et à l'absence d'un dispositif efficace de contrôle et de suivi. Il convient également d'ajouter la réticence de la plupart des éleveurs transhumants, notamment Tchadiens et Soudanais à utiliser les pistes et couloirs officiels de transhumance, ceux-ci préférant utiliser des sentiers de brousse pour contourner les contrôles. La conséquence est la multiplication des conflits avec les populations agricoles centrafricaines, des incendies de maisons, des déplacements de populations et des morts d'hommes.

3.3 Des efforts en cours pour réactiver la gestion de la transhumance mais pas encore de résultats concrets

Face à cette situation, à partir de la fin de l'année 2014, naissent au niveau national, de nombreuses initiatives portées tant par l'Etat que par les ONG internationales appuyées par les bailleurs, pour d'abord assurer le ravitaillement de la ville de Bangui en viande de bœuf qui faisait défaut, faire le point sur la situation des éleveurs centrafricains suite aux crises et rechercher des solutions aux problèmes de transhumance.

Les actions menées au niveau de l'Etat.

Le gouvernement de transition a mis en place avec l'appui de la FAO, deux plateformes : la Plateforme de pastoralisme et de transhumance et la plateforme Politique Nationale de

⁵⁵ La FNEC est représentée au niveau des sous-préfectures des régions agropastorales par les Fédérations Locales des Groupements d'Intérêt Pastoral (FELGIP), qui elles reposent à la base sur des Groupements d'Intérêt Pastoral (GIP). Très récemment, il a été mis en place des Fédérations Régionales des Eleveurs Centrafricains (FERGEC), instance intermédiaire entre les FELGIP et le Secrétariat Général. On dénombre aujourd'hui environ 200 Groupements d'Intérêt Pastoral (GIP).

⁵⁶ Entretiens avec des responsables de l'ANDE et de la FNEC, Bangui, août 2017.

⁵⁷ Voir le dernier chapitre.

l'élevage. La Plateforme de pastoralisme et de transhumance portée par la FAO est une initiative multipartite lancée en mars 2015 par le gouvernement pour promouvoir le dialogue, encourager des partenariats et trouver des solutions aux défis auxquels sont confrontés les éleveurs. Elle réunit des organisations locales et internationales, la société civile, les forces de sécurité et les responsables de divers ministères qui sont responsables de la production animale, du développement rural, de l'environnement, des affaires internes, de la communication, des finances et de la défense. Cette plateforme qui s'est réunie à trois reprises (novembre 2015, juin et novembre 2016) a formulé de nombreuses recommandations, dont les principales sont :

- i) l'intensification des échanges d'informations sur les voies migratoires des communautés pastorales,
- ii) la promotion du dialogue avec les pays voisins,
- iii) le renforcement des capacités des services responsable de l'élevage et des ONG intervenant sur la question,
- iv) la poursuite des campagnes de vaccination et,
- v) la révision des textes relatifs à l'élevage en RCA.

Depuis 2016, un ministère a été exclusivement dédié à l'élevage. Dès sa mise en place, ce ministère s'est attelé à la révision de l'arrêté N° 033/ MAE /CAB / 04 du 20 /10/2004 portant réglementation de la transhumance en Centrafrique et a entamé des réflexions pour l'amélioration de la méthodologie de règlements de conflits entre agriculteurs et éleveurs. Le MESA a également procédé à l'identification des actions en cours et des priorités pour améliorer la cohésion sociale entre les usagers de l'espace agro-sylvo-pastoral en RCA.

Enfin, il convient de signaler le projet de mise en place des Comités Locaux de Paix et de Réconciliation (CLPR), par le Ministère de la Réconciliation Nationale, du Dialogue Politique et de Promotion de la Culture Civique en partenariat avec le PNUD et la MINUSCA à travers le « Projet d'Appui au processus de Réconciliation Nationale pour une Paix durable en RCA ». Ce projet vient après les nombreux comités de paix créés au plus fort du conflit par la société civile et les ONG.⁵⁸ La mission des CLPR est de servir au quotidien de cadre d'échanges et de discussions sur les problèmes liés à la prévention et la résolution pacifique des conflits ainsi que les questions de développement au niveau local. Ayant une durée de vie illimitée en vue de maintenir le dialogue social, ils doivent être établis dans les huit arrondissements de la capitale et dans les chefs-lieux des seize préfectures, les sous-préfectures, les communes et les villages. Il faut toutefois souligner que les actions de la plateforme transhumance, qui se résument à de réunions au niveau de Bangui, ne sont toujours pas concrétisées sur le terrain, du fait de l'insécurité et de la faible présence des autorités administratives et des services déconcentrés de l'Etat dans la plupart des régions. En effet, jusqu'à ce jour, la circulation du bétail dans une partie du pays reste encore impossible et dans les régions du

⁵⁸ Voir ci-dessous. Pour une analyse des comités de paix, lire : Thierry Vircoulon, *A la recherche de la paix en Centrafrique : médiations communautaires, religieuses et politiques*, Note de l'IFRI, juin 2017 ; *Analysis of conflict and peacebuilding in the Central African Republic*, Conciliation Resources, novembre 2015.

nord qui accueillent les transhumants étrangers, notamment tchadiens, les affrontements avec les populations locales se poursuivent.

Au niveau des ONG internationales.

La mission conjointe FAO, DRC, CRS financée par l'UE, qui a sillonné l'ensemble du pays entre le 10 novembre 2014 et le 24 janvier 2015 pour faire un état des lieux de l'élevage bovin et de la transhumance en RCA suite aux crises, a permis de mesurer les efforts déployés par ces structures pour préserver la paix et la cohésion sociale dans les localités. Ainsi, que ce soit en zone contrôlée par la Séléka ou par les autres groupes armés, il existait des structures tels que les comités des sages, les comités de médiation ou les comités de sécurité. Ces structures installées pour la plupart dans les chefs-lieux de préfectures et de sous-préfectures utilisaient les mécanismes de la conciliation, négociation et médiation pour prévenir et juguler les conflits au niveau communautaire. La force de ces structures reposait sur leur enracinement local et la mutualisation d'informations permettant de réagir rapidement en cas de problèmes afin d'éviter des conflits.

Les rapports qui ont découlé de la mission conjointe ont permis de mettre en place de nombreux projets, parmi lesquels on peut citer les projets « transhumance »⁵⁹ financés par le fonds fiduciaire Bêkou⁶⁰. En novembre 2016, l'équipe humanitaire pays (EHP) a élaboré un Plan de Réponse Humanitaire (PRH) couvrant la période de 2017 à 2019. Le PRH prend en compte les questions de la transhumance. Dans ce plan, la communauté humanitaire envisage de :

- i) renforcer les actions de prévention et de plaidoyer du sous-groupe de travail sur la transhumance,
- ii) contribuer à mettre en place des mécanismes de médiation, de dialogue et de prévention des conflits liés à la transhumance,
- iii) poursuivre le plaidoyer auprès de la MINUSCA pour la sécurisation des couloirs de transhumance.

Il faut toutefois attirer l'attention sur l'absence de concertation avec les autorités administratives et locales, qui aboutissent parfois à des doublons ou à une mauvaise appropriation de ces initiatives par celles-ci. Une concertation permanente entre les ONG, les autorités administratives et locales et les populations est nécessaire pour plus de cohérence, une meilleure appropriation et plus d'efficacité.

⁵⁹ Les actions financées sur le plan national dans le cadre de ces projets « transhumance », mise en œuvre par quatre ONG (CRS, DRC, ACTED et ACORD), font partie d'une stratégie de l'UE, dont la finalité est la relance du secteur de l'élevage, à travers le rétablissement progressif d'un dialogue intercommunautaire pour une utilisation pacifiée et réglementée des ressources naturelles par les différents utilisateurs de l'espace (pasteurs, transhumants, agro-pasteurs et agriculteurs) et le rétablissement de la prophylaxie des troupeaux.

⁶⁰ Le fonds fiduciaire Bêkou de l'UE pour la République centrafricaine est le premier fonds de ce type géré par la Commission européenne. Lancé en juillet 2014, ses donateurs, à savoir l'Union européenne, la France, l'Allemagne, les Pays-Bas, l'Italie et la Suisse, l'ont doté d'un montant total de 146 millions d'euros pour aider le pays à sortir de la crise et pour soutenir sa reconstruction.

Au niveau sous régional (Zone CEMAC).

En dehors des discours politiques qui sont prononcés par les dirigeants pour déplorer et condamner les exactions lorsque que surviennent les conflits, très peu d'initiatives ont été prises pour régler les problèmes générés par la transhumance transfrontalière du bétail, notamment tchadien, en République Centrafricaine. Il n'existe pas non plus de coordination entre les organisations agropastorales et les Etats parties prenantes à la gestion de la transhumance transfrontalière sur la question. Des informations recueillies au Ministère des Affaires étrangères font état des discussions de haut niveau entre les autorités centrafricaines et celles des pays voisins (Cameroun, Soudan et Tchad) d'où sont originaires les transhumants. On compte surtout sur la relance des commissions mixtes pour poursuivre les discussions entamées en 2012 sur la question de la transhumance. La CEBEVIRHA chargée de réguler la circulation du bétail dans la sous-région est impuissante, car elle ne dispose pas des moyens de sa politique. Pourtant, la situation est suffisamment grave pour qu'un de nos interlocuteurs lors des enquêtes de terrain déclare : *« si aucun effort n'est fait pour régler les problèmes liés au mouvements transfrontaliers du bétail, les conflits entre transhumants étrangers et populations locales se transformeront un jour en conflits entre Etats, du fait de l'amplification des effets du changement climatique qui pousse inexorablement les pasteurs des pays sahéliens vers l'eldorado centrafricain »*⁶¹.

4. Recommandations

Des mesures doivent être prises pour permettre une régulation apaisée de la transhumance.

Le déficit de la prise en charge de la transhumance, notamment transfrontalière, sur le plan politique et institutionnel doit faire l'objet d'une attention particulière du gouvernement centrafricain et de ceux des pays voisins parties prenantes, en l'occurrence le Tchad, le Soudan et le Cameroun. Face au climat de tensions entre les transhumants transfrontaliers et les populations locales, un certain nombre d'actions s'imposent tant sur le plan politique qu'institutionnel.

Privilégier une vision intégratrice de l'élevage et de l'agriculture et développer la coordination des ministères de l'Elevage et de l'Agriculture

La création du MESA est la manifestation chez les dirigeants centrafricains de la volonté de donner une certaine visibilité au secteur de l'élevage. Pourtant dans ce contexte marqué par la méfiance entre agriculteurs et éleveurs, il aurait fallu privilégier le regroupement de l'agriculture et de l'élevage pour assurer plus de cohérence aux interventions. En effet, si la séparation des deux sous-secteurs offre à chacun d'eux plus de visibilité, elle est susceptible de créer des cloisonnements sectoriels.

Toutefois, les deux départements étant séparés, il faudra, pour des questions touchant aux deux secteurs telle que celle de la transhumance, privilégier une démarche

⁶¹ Entretien avec le Directeur de la région Ouest de l'élevage, novembre 2017, Bouar.

intégratrice, basée sur la concertation permanente tant au niveau des responsables ministériels que de leurs collaborateurs aux niveaux régional et local. Ceci, pour éviter des partis -pris qui sont souvent observés sur le terrain entre les agents d'élevage et d'agriculture lors des règlements de litiges opposant les agriculteurs aux éleveurs.

Remettre en fonctionnement les structures chargées de la gestion de la mobilité du bétail

La FNEC et l'ANDE

Comme indiqué précédemment, l'ANDE et de la FNEC ont été entièrement déstructurées et les infrastructures de ces deux institutions ont été entièrement détruites. Face à cette situation, la remise en fonctionnement de ces structures est un préalable indispensable pour leur permettre de redevenir opérationnelles et de piloter les actions visant à minimiser les conflits liés au pastoralisme et particulièrement ceux provoqués par la transhumance. Cette remise en fonctionnement doit prendre en compte la situation sécuritaire. Le diagnostic organisationnel de ces structures qui a été réalisé doit servir de base à un programme de renforcement des capacités et de reconstruction des infrastructures détruites .

Le renforcement de la plateforme de la transhumance au niveau national et régional

Opérationnelle au niveau de Bangui, la plateforme de pastoralisme et transhumance a besoin de ses démembrements pour lui permettre de remplir sa mission. Cela peut être envisagé aux niveaux local et régional, voire sous régional.

Au niveau local, cette structure pourrait par exemple être désignée sous le nom de Comité locaux de transhumance (CLT). Il s'agit d'une instance chargée de traiter tous les problèmes relatifs à la transhumance au niveau des villages et des communes, et de favoriser une gestion concertée des déplacements. Les CLT seront implantés dans les communes traversées par des couloirs de transhumance ou des pistes de convoiement du bétail et seront constitués de représentants des éleveurs et des différentes entités socioéconomiques du village ou de la commune. Appuyés par les services techniques de l'ANDE, les CLT sont chargés de mettre en place un système pour organiser l'arrivée, le séjour et le départ des transhumants dans les localités où ils seront implantés. Il s'agit d'organiser et de formaliser l'accueil des transhumants de façon à leur offrir un véritable service lors de leurs parcours. Les CLT constituent un cadre pour l'identification et la matérialisation des pistes de transhumance et pour la gestion des aires de pâturages.

Au niveau régional, la structure la mieux indiquée serait la plateforme régionale du pastoralisme et de la transhumance, qui aura la charge de fédérer en son sein tous les leaders communautaires et représentants des structures impliquées dans les questions de l'élevage. La plateforme pourra aussi envisager de créer un réseau de formateurs en gestion non violente des conflits afin d'avoir des animateurs sensibles à cette problématique des conflits et disponibles pour intervenir en cas de problème.

A l'échelle du Cameroun, de Centrafrique et du Tchad et Soudan, il faudra organiser des rencontres d'échanges et des expériences d'actions communes entre les associations pastorales et encourager la création d'une association pastorale en Afrique centrale à l'image du réseau Billital Meroobé en Afrique de l'Ouest. Un tel réseau permettra de

mutualiser des informations sur l'agropastoralisme en général et de mettre en place des services pour les éleveurs des pays membres.

Parallèlement à la mise en place du réseau des associations pastorales sous régionales, il serait souhaitable de faciliter les rencontres entre les autorités administratives et locales des régions frontalières voisines. Cela permettra de renforcer une cohabitation pacifique entre les autorités administratives et les populations des pays voisins.

Pour être efficaces, les activités des quatre niveaux d'exécution (micro, méso, macro et supra) qui forment un tout devront être réalisées suivant un programme organisé de façon cohérente dans le temps.

Promouvoir la concertation bilatérale et multilatérale sur les questions de transhumance transfrontalière.

Cela passe tout d'abord par la relance des commissions mixtes avec les Etats voisins. Il faudrait définir un schéma d'aménagement pastoral sous-régional qui facilite l'application des règlements en vigueur dans la zone Afrique Centrale, du moins au niveau des trois pays de la CEMAC. Ce schéma permettrait de relancer l'application de mesures déjà validées tels que le passeport pour le bétail et le certificat international de transhumance. Le Soudan pourrait rejoindre cette initiative une fois qu'un accord serait trouvé entre les trois pays de la CEMAC.

Enfin, en suivant l'exemple de l'accord entre la RCA et le Tchad, la plateforme du pastoralisme et de la transhumance devra encourager la signature d'accord pour la gestion de la transhumance avec les quatre autres pays voisins (Cameroun, Soudan du Nord et du Sud, RDC). Dans les clauses de ces accords, il faudra prévoir d'organiser des rencontres annuelles (au moins deux) pour programmer et faire le bilan de la transhumance. Le défi sera de mettre ces approches et initiatives en réseau pour créer des synergies efficaces.

Rappeler la procédure d'installation des transhumants lors de campagnes de communication

En temps normal, l'arrivée d'éleveurs transhumants dans une localité obéit à une procédure qui passe par les chefs traditionnels (Ardo ou Kashala), la FNEC et le poste vétérinaire de l'ANDE dans la zone, qui sont d'abord informés du passage qui est négocié avec l'ardo de la zone avant de traverser. Cela s'accompagne du paiement de taxes. Cette procédure devrait être rappelée lors de campagnes de communication par les canaux socio-professionnels et coutumiers.

CHAPITRE 4

ANALYSE DES INTERVENTIONS RECENTES SOUTENUES PAR LE FONDS BEKOU

Les partenaires techniques et financiers (PTF) installés en République Centrafricaine telles que l'Union Européenne et la FAO sont impliqués dans le domaine de l'élevage et de la transhumance depuis longtemps dans une perspective développementaliste. Néanmoins, le conflit a changé la nature de leur intervention en établissant un lien entre gestion de la transhumance et pacification/réduction de la conflictualité. C'est aussi la raison pour laquelle il y a maintenant beaucoup plus d'ONG qu'avant impliquées dans ce secteur.

Des ONG telles que Danish Refugee Council (DRC), ACTED, Catholic Relief Service (CRS), Triangle, Accord, etc., à travers des programmes financés par les bailleurs cités plus haut, contribuent à la redynamisation des activités d'élevage, à la sécurité alimentaire des communautés d'éleveurs sinistrées et à la promotion de la cohésion sociale entre les communautés d'éleveurs et d'agriculteurs dans le pays.⁶² Ce chapitre analyse leurs interventions sans être pour autant une évaluation en bonne et due forme de ces projets et pouvoir dire s'ils contribuent ou non à sécuriser les mouvements de bétail en Centrafrique.

1. Interventions

A Bangui, les acteurs internationaux et nationaux ont formé deux plateformes sur la transhumance et l'élevage animées par la FAO. Ce cluster permet d'instaurer un dialogue sur les mesures à prendre et une certaine coordination des interventions.

Dans le cadre de la thématique « Pastoralisme et Transhumance », le Fonds Bêkou a financé des interventions sur la période 2015-17. Les actions financées dans ce cadre et mises en œuvre par quatre ONG (CRS, DRC, ACTED et ACORD) ont pour finalité la relance du secteur de l'élevage grâce au rétablissement de la prophylaxie des troupeaux et au rétablissement progressif d'un dialogue intercommunautaire pour une utilisation pacifiée et réglementée des ressources naturelles par les différents utilisateurs de l'espace (pasteurs, transhumants, agro-pasteurs et agriculteurs). Ces interventions ont la structure suivante :

- Campagne de vaccination : la campagne de vaccination en 2017 a été menée par des ONG et l'ANDE sur la base d'une répartition concertée des zones. L'ANDE s'est ainsi

⁶² Voir le dernier chapitre.

chargée de la vaccination dans les sous-préfectures de Carnot, Berbérati, Gamboula, Abba et Lobaye.

- Réhabilitation d'infrastructures nécessaires à la relance de la filière élevage : aménagement d'aires d'abattage et de marchés à bétail, balisage des couloirs de convoiement des animaux, aménagement de points d'eau et de parcs de vaccination, notamment dans les zones d'accueil des éleveurs transhumants, ouverture de pare-feu, aménagement ou petite réhabilitation de marchés et d'abattoirs, etc.
- Rétablissement/amélioration du dialogue entre éleveurs et agriculteurs par des comités.

Cette approche repose sur un partenariat et une forte implication des organismes chargés de la gestion de la filière élevage : l'ANDE et la FNEC. Ainsi, la campagne de vaccination dans le sud-est a été mise en œuvre par ACTED avec le conseil technique de l'ANDE et les agents vaccinateurs de la FNEC.

2. Constats préliminaires

Les différents projets financés par le Bekou étant en cours d'évaluation, les constats ci-dessous ne préjugent pas du résultat de ces évaluations finales mais constituent des observations préliminaires sur la base des entretiens menés avec les responsables projets des ONG:

► Vaccination : les campagnes de vaccination sont un bon point d'entrée pour établir le contact avec les éleveurs et pour développer le travail en partenariat ONG/organismes publics. Toutefois, la sécurité reste un obstacle considérable dans certaines zones : la campagne de vaccination a été perturbée dans certaines régions par l'insécurité et n'a pas pu être menée à bien, notamment dans le sud-est.

► Mécanismes locaux de résolution des conflits : depuis 2013, les mécanismes traditionnels de résolution des conflits ont été fortement perturbés et ne sont pour la plupart plus fonctionnels. Ils ont parfois été remplacés par de nouvelles pratiques instaurées par les groupes armés. Sur le plan administratif, l'anarchie et l'insécurité généralisée ne favorisent ni le respect des couloirs définis, ni les zones prévues à cet effet. Pour ce qui est des conflits classiques opposant agriculteurs et éleveurs, les modes de règlement ont beaucoup changé avec le développement des groupes armés. Les chefs des groupes armés imposent que tout litige soit porté devant eux, fixent le montant des amendes et prennent au passage leur tribut. Cette appropriation de la fonction de médiation traditionnelle par ces chefs de guerre a désorganisé le système des ententes traditionnelles et des règlements à l'amiable qui permettaient de conserver une certaine cohésion sociale au sein des populations concernées. Cette capture par les groupes armés s'applique aussi aux infrastructures de l'élevage (marchés à bétail, abattoirs, parcs de vaccination, etc.).

► Couloirs de transhumance : en raison de l'insécurité, les éleveurs ne suivent plus leurs parcours traditionnels de transhumance et essaient de nouveaux parcours qui ne sont pas connus. Cette déstructuration/restructuration de la transhumance doit être cartographiée car, si l'utilisation des couloirs officiels expose les troupeaux au vol organisé, l'utilisation de chemins aléatoires, pour limiter ce risque, peut par contre entraîner une augmentation du risque de dégât sur les cultures.

► Dialogue intercommunautaire : les comités de paix créés dans le but de gérer aussi les problèmes entre éleveurs et agriculteurs ne sont pas tous fonctionnels et leur mise en place qui s'est faite comme une réponse d'urgence a manqué de méthodologie et de coordination. D'une part, il y a eu duplication des efforts (dans la Nana-Mambéré par exemple, deux ONG ont créé des comités de paix dans la même zone sans se consulter) ; d'autre part, une analyse des structures existantes et de leurs problèmes n'a pas toujours précédé la création des comités de paix. Un seul cas d'ONG ayant effectué un vrai travail d'analyse préalable des structures de gestion des relations éleveurs/agriculteurs existantes a été signalé.

Les structures existantes ont pour avantage de constituer un cadre de dialogue entre éleveurs et agriculteurs mais leur crédibilité a été mise à mal par le conflit, en particulier dans les zones où les groupes armés se sont immiscés dans la gestion des affaires agropastorales. Par ailleurs, même si elles constituent un cadre de dialogue, ces structures n'effacent pas le rapport de force entre éleveurs et agriculteurs : elles le reflètent plutôt. Leur existence/maintien est en général le signe d'un équilibre de ce rapport de force. Enfin, si ces structures servent généralement à régler les litiges ponctuels, elles servent plus rarement à définir des règles d'usage du foncier, ce qui permettrait d'instaurer une gouvernance locale et durable du foncier. Des réflexions dans le cadre des projets soutenus par le fonds Bekou ont déjà eu lieu dans ce sens.⁶³

Il convient d'éviter de créer des structures artificielles de dialogue, i.e qui ne sont pas pérennes et disparaîtront avec le soutien des ONG. Cela signifie qu'il faut appuyer les mécanismes traditionnels existants de règlement des litiges entre éleveurs et agriculteurs et ne pas créer des structures là où il n'y en a pas. Pour être pertinent, cet appui doit reposer sur une compréhension de ces mécanismes. Le système normatif employé, le dispositif de redevabilité et les procédures d'arbitrage et de négociation des communautés rurales sont inconnues des acteurs nationaux et internationaux. Un investissement en connaissances est un préalable indispensable qui n'a pas encore été véritablement effectué par les acteurs du secteur. De même une analyse de risques inspiré par le principe « Do no harm » est indispensable avant de lancer un programme d'appui au dialogue intercommunautaire.

Un des problèmes du dialogue entre éleveurs nomades et communautés sédentaires est la distance. Par définition, les éleveurs nomades ne sont pas présents en permanence et ne peuvent pas s'impliquer dans un dialogue de longue durée. Cette distance n'est pas

⁶³ Voir plus bas.

synonyme d'absence de canaux traditionnels de communication. Ces canaux traditionnels doivent être mis à contribution par ceux qui veulent soutenir le dialogue intercommunautaire. Pour ce faire, ils doivent d'abord être connus.

► Régime foncier ou accords locaux d'usage : il n'existe pas de régime foncier miracle qui permettrait de résoudre le problème entre éleveurs et agriculteurs. Par contre, les communautés centrafricaines élaborent parfois des accords fonciers locaux qui reposent sur le consensus pour organiser l'accès à la terre. Dans certains cas, des éleveurs ont sollicité un zonage auprès des autorités locales ; dans d'autres cas, les agriculteurs ont pris contact avec les éleveurs pour délimiter un parcours de transhumance. En l'absence d'un cadre institutionnel fonctionnel, ces initiatives communautaires démontrent les ressources et l'inventivité des acteurs locaux pour gérer leurs problèmes et établir d'eux-mêmes une gouvernance foncière locale fondée sur le consensus intercommunautaire. Ces initiatives sont particulièrement importantes car elles apportent une réponse locale et concrète à un problème local et concret dans un contexte d'absence durable de l'administration. Ainsi, avant la flambée de violences dans le sud-est en 2017, ACTED avait commencé à orienter le travail des comités locaux dans cette direction et des projets de zonage définis au niveau communautaire étaient en cours.

► Temporalité : en règle générale, les calendriers de projet sont trop courts et ne permettent pas d'accomplir tout ce qui est prévu initialement. Les demandes de no-cost extension sont fréquentes et certains projets sont inachevés (cf. un projet ambitieux de cartographie des problèmes entre éleveurs et agriculteurs entre Bouar et Bossangoa).

En général, il convient de noter que la difficulté de la mise en œuvre de ces projets en zone rurale est souvent sous-estimée et que le risque d'échec est élevé. A titre d'exemple, les interventions sur l'élevage financées dans le sud-est ont été interrompues et leurs acquis ont été largement perdus en raison de la flambée de violence dans la zone de Bangassou et Zémio à partir de mai 2017.

3. Recommandations

Il convient de prendre les mesures suivantes pour améliorer les interventions des différents acteurs impliqués dans ce secteur à la croisée de la réduction de la violence et du développement. Il est essentiel que les acteurs de l'aide soutiennent des initiatives et structures endogènes et ne cherchent pas à créer ex nihilo des structures.

Cartographier les nouveaux parcours de transhumance

Les éleveurs explorent et mettent en place de nouveaux parcours de transhumance dans certaines zones. La connaissance de ces nouveaux parcours est indispensable pour planifier des interventions de régulation de la transhumance.

Comprendre les mécanismes traditionnels de médiation agriculteurs/éleveurs

Dans la mesure où la planification des parcours de transhumance s'effectue dans des structures décisionnelles intracommunautaires et où les parties prenantes préfèrent les modes de règlement des conflits locaux et informels aux modes de règlement administratifs et judiciaires, il convient de continuer à soutenir les structures locales et communautaires pour le règlement à l'amiable des conflits. Cela ne peut se faire que sur la base d'une connaissance suffisante de ces mécanismes traditionnels de médiation agriculteurs/éleveurs. A ce titre, une étude spécifique pour comprendre ces mécanismes (normes employées, dispositif de redevabilité, procédures d'arbitrage et de négociation) et identifier les besoins devrait être conduite préalablement à la mise en place de comités locaux de paix.

Procéder à une analyse des risques sécuritaires avant de créer des comités

Afin de corriger le développement anarchique des comités auquel on a assisté depuis 2014, il convient de procéder à une analyse des risques sécuritaires et d'éviter les doublons.

Soutenir les initiatives de gestion négociée de la ressource foncière

Là où elles existent ces initiatives devraient faire l'objet d'un soutien qui peut prendre des formes très variables en fonction des besoins (logistique, transport, etc.). Leur extension pourrait s'envisager en fonction des réussites locales grâce à des échanges d'expérience entre localités.

ANNEXES

Tableau récapitulatif des recommandations et des acteurs de mise en oeuvre

Thématiques	Organismes concernés
Pour réduire la conflictualité	
Affiner l'identification des zones de confrontation entre éleveurs et entre éleveurs et agriculteurs	Plateforme transhumance Collecte et synthèse des informations
Lutter contre les gangs de voleurs de bétail	MINUSCA et forces de sécurité nationale
Préparer consensuellement la transhumance	MINUSCA, les autorités locales et préfectorales et les représentants des éleveurs
Développer une campagne de pacification fondée sur la complémentarité élevage-agriculture	Plateforme transhumance pour la conception ANDE et ACDA pour l'application
Appuyer les initiatives de retour pacifique	Ministères de la Sécurité, de l'Intérieur, de la Réconciliation nationale et de l'Elevage
Pour clarifier les politiques et les outils de gestion de l'espace	
Harmoniser le cadre juridique et finaliser les outils d'aménagement du territoire	Primature Coordination interministérielle

Se doter des outils d'aménagement du territoire	Primature Coordination interministérielle
Pour réguler la transhumance	
Promouvoir la concertation bilatérale et multilatérale sur les questions de transhumance transfrontalière	Gouvernements centrafricain, tchadien, camerounais et soudanais, CEBEVIRHA Les commissions mixtes réunissent, sous l'égide des Affaires étrangères, les ministères compétents en fonction des sujets à l'agenda.
Privilégier une vision intégratrice de l'élevage et de l'agriculture et développer la coordination des ministères de l'Elevage et de l'Agriculture	Ministères de l'Elevage et de l'Agriculture
Remettre en fonctionnement les structures chargées de la gestion de la mobilité du bétail	Ministère de l'Elevage
Rappeler la procédure d'installation des transhumants lors de campagnes de communication	FNEC, ANDE, autorités locales et préfectorales
Pour améliorer les interventions dans ce secteur	
Cartographier les nouveaux parcours de transhumance	Plateforme transhumance Collecte et synthèse des informations sur les nouveaux parcours
Comprendre les mécanismes traditionnels de médiation agriculteurs/éleveurs	Plateforme transhumance Commande d'une étude
Procéder à une analyse des risques sécuritaires avant de créer des comités	ONG, ministère de la Réconciliation
Soutenir les initiatives locales de gestion négociée de la ressource foncière	ONG, FNEC, autorités locales et préfectorales

Bibliographie

ACTED, Evaluation du pastoralisme et de la transhumance dans le sud-est de la RCA (Haut-Mbomou, Mbomou, Basse-Kotto), mars 2016-février 2017.

ANKOGUI-MPOKO G.F. et al., 2009. Insécurité et mouvements du bétail en Afrique centrale

BEHNKE, R., SCOONES I. 1991. Rethinking Rangeland Ecology: implications for rangeland management in Africa. ODI/IIED Issue Paper 33, London: ODI.

BOUTRAIS, J. 1990. Les savanes humides dernier refuge pastoral : l'exemple des Wodaabé, Mbororo de Centrafrique. Genève Afrique vol. 28, num. 1.

BOUTRAIS, J. 1988. Des Peuls en savanes humides. Développement pastoral dans l'Ouest Centrafricain.

CARAYANNIS T., LOMBARD L. ed., Making Sense of the Central African Republic, Zed Books, juillet 2015.

<http://www.chinkoproject.com/>

<https://cebevira.org/>

Compte-rendu de la réunion de restitution de la mission du Pr Dufumier et du LERSA dans la Mambéré-Kadei

DANISH REFUGEE COUNCIL, Situation de la Transhumance en République centrafricaine suite aux crises de 2013 et 2014, janvier 2015.

DUPIRE M., Organisation sociale des Peul : étude d'ethnographie comparée. Paris, Librairie Plon, 1970.

FAO, 2015. Enquête sur la transhumance après la crise de 2013-2014 en République centrafricaine, Rapport de mission Février 2015.

INTERNATIONAL CRISIS GROUP. Afrique centrale : les défis sécuritaires du pastoralisme. Rapport Afrique N°215. 1er avril 2014.

INTERNATIONAL CRISIS GROUP. La face cachée du conflit centrafricain, 12 décembre 2014.

INTERNATIONAL CRISIS GROUP, Herders against Farmers : Nigeria's expanding deadly conflict, 19 septembre 2017.

IOM, Evaluation des structures de gestion de la migration et des frontières en République centrafricaine, 2017.

IPIS & DANISH INSTITUTE for INTERNATIONAL STUDIES, « Laissez piller : l'économie politique des barrières routières en République centrafricaine », novembre 2017.

IRAM, Relance du dialogue local dans la Mambere Kadeï, identification des leviers de relance économique dans les secteurs agro-pastoraux, novembre 2017.

LAVIGNE DELVILLE, P., 1996. Gérer la fertilité des terres dans les pays du sahel. Diagnostic et conseil aux paysans, GRET, Ministère de la coopération, CTA, Paris, 397 p.

MERCY CORPS, 2011. Rapport de monitoring : protection et réponses dans la Nana-Mambéré et Mambéré-Kadéï, juin 2017.

Ministère de l'Economie, du Plan et de la Coopération internationale, 2011. Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté : Réduire l'extrême pauvreté (DSRP2 2011-2015).

Ministère de l'Elevage et de la Santé animale, FAO, Feuille de route pour l'élevage en République centrafricaine 2017-2021, septembre 2017.

PICARD, J., MODIBO., W., C., MBAIKI, L., ARDITI., C., 2001. Etude socio-économique des éleveurs peuls de Centrafrique. Rapport d'étude, FNEC/Ministère des Affaires étrangères, Paris, 100 p.

SECRETARIAT TECHNIQUE PERMANENT DU COMITE SECTORIEL DE LA RSS, 2009. Atlas des systèmes sociaux et institutionnels de l'espace Est de la RCA.

SEIGNOBOS, C., 2011. Le phénomène zargina dans le nord du Cameroun, Afrique contemporaine, 2011/3 (n° 239).

SOONS, I, Nouvelles orientations du développement pastoral en Afrique, vivre dans un environnement incertain, Editions Karthala, 2009.

VIRCOULON, T. 2015. Analysis of conflict and peacebuilding in the Central African Republic, Conciliation Resources, novembre 2015.

VIRCOULON, T. 2017, Analyse de la dynamique de conflit dans la zone d'intervention de Mercy Corps (Nana-Mambéré).

VIRCOULON, T. 2017. *A la recherche de la paix en Centrafrique : médiations communautaires, religieuses et politiques*, Note de l'IFRI, juin 2017.

WEYNS, Y., HOEX L., HILGERT, F., SPITTAELS, S., 2014. Cartographie des motivations derrière les conflits : la République centrafricaine, IPIS.

Liste des personnes rencontrées

Nom et Fonction	Institutions
Youssoufa Yerima Mandjo	Ministre de l'élevage et de la santé animale, Bangui
Dr Namkoisse Emmanuel, Chef de Cabinet	Ministère de l'élevage et de la santé animale, Bangui
Ousman Shehou, Secrétaire Général	FNEC, Bangui
Ata Modibo	Coordonnateur national de la Fédération Nationale de l'Elevage de Centrafrique (FNEC)
Ahmidou Bihamadou	Ex-représentant de la FNEC à Baoro, membre de la famille du lamidot
Jean-Claude Zoumaldi	Chef du secteur élevage de la sous-préfecture de Bouar
Koumanda Kotogne Arsène, Inspecteur Central	Ministère de l'élevage et de la santé animale, Bangui
Davide Stefanini, gestionnaire du fonds Bekou	Union Européenne, Bangui
Kotaguinza Alphonse, Directeur Général	Ministère de l'élevage et de la santé animale, Bangui
Malmal Hissène, Chargé de Mission	Ministère de l'élevage et de la santé animale, Bangui
Yakende Rodrigue Prosper, Chargé de Mission	Ministère de l'Agriculture et du Développement Rural
	Sous-préfet de Baboua
	Sous-préfet de Berbérati
Kérémi Sax Joseph, Directeur	Ministère de l'Agriculture et du Développement Rural
Amoudou Aimé, Directeur de Cabinet	Ministère de l'Agriculture et du Développement Rural
Petro-Koni-Zeze Georges, Ministre, Haut-Commissaire	Haut-commissariat chargé de la politique de la décentralisation, régionalisation et au développement local
Dr Domitien Mokondji, Directeur Général	ANDE
Zowoya Florent	Ecofaune RCA, Bangui
Gbeti David, Inspecteur Central chargé de la déconcentration et des relations extérieur	Ministère de l'administration du territoire
Kenny Gluck, Représentant spécial adjoint du Secrétaire général	MINUSCA, Bangui
Lcol Moussa Diop Mboup	MINUSCA, Bangui
Herbert Costa, officier des affaires civiles	MINUSCA, Bangui
Hélène Camus, Cheffe de mission	ACTED, Bangui
Martine Villeneuve, Cheffe de mission	DRC, Bangui
Cissé	FAO
Mahamadou Awalh, chargé de projet	IRAM, Berbérati
Mahamadou Maïga	CRS, Bangui
Christophe Droeven, Chef de mission	CRS, Bangui

François Seignat, chef de projet	CRS, Bouar
	ACORD, Bangui
« Général » Ndale	Coordonnateur des anti-balaka, Bouar
Père Mireck, pasteur Bassala, imam Yaya Aboubakar, imam Djingui	Responsables de la plateforme interreligieuse, Bouar
Imam Oumar Kobine Layama	Membre de la plateforme religieuse, Bangui
Ahmat Kadre	Nouveau Développement Agricole, Bria
Issabi Idje, Lamido de Niem Yelewa	Chef traditionnel peul, ingénieur agronome et conseiller à la présidence
Farikou, lamido	Chef traditionnel peul et maire de la commune d'élevage de Gaudrot
Harouna, ardo	Chef traditionnel peul, Berbérati