

# Afrique centrale : les défis sécuritaires du pastoralisme

Rapport Afrique N°215 | 1<sup>er</sup> avril 2014

## Table des matières

Synthèse .....	i
Recommandations .....	iii
I. Introduction .....	1
II. Une transhumance en insécurité : le Tchad.....	3
A. La transhumance et les conflits de ressources .....	3
B. Le cadre de gestion des conflits pastoraux .....	5
1. Un cadre législatif obsolète en voie de modernisation .....	5
2. L'aménagement des couloirs de transhumance.....	5
3. La gestion hybride des conflits pastoraux.....	7
C. Bâtir un système cohérent et consensuel de régulation .....	9
1. Anticiper et canaliser la descente des transhumants.....	9
2. Associer les organisations d'éleveurs à l'édition des règles .....	10
3. Harmoniser le code pastoral et le code foncier.....	11
III. Une transhumance violente entre le Tchad et la Centrafrique .....	12
A. Conflits dans une zone à faible présence étatique.....	13
1. La RCA à la croisée des chemins des transhumants .....	13
2. L'engrenage de la violence .....	13
3. L'évolution du profil des éleveurs .....	15
B. Faiblesse de la coopération bilatérale et des législations nationales .....	16
C. Rétablir le dialogue et réguler la transhumance transfrontalière .....	18
IV. Tensions autour de la migration des Peul mbororo en RDC .....	21
A. Les tensions entre Mbororo et communautés locales .....	22
1. Une communauté suspecte .....	22
2. Des tensions plus marquées dans le Haut-Uélé.....	22
3. De la répression à l'apaisement : un problème sans solution.....	23
B. Pour une cohabitation apaisée entre communautés .....	24
1. Recenser et localiser les Mbororo .....	25
2. Régulariser le séjour des Mbororo .....	25
3. Développer l'économie d'élevage en Province orientale.....	26
V. Conclusion .....	27
ANNEXES	
A. Cartes de la transhumance .....	28
B. Réglementation sur le pastoralisme et l'élevage en Centrafrique.....	29

## *Synthèse*

La pénétration du pastoralisme qui s'accroît depuis plusieurs années en Afrique centrale génère des conflits à la fois fréquents et ignorés dans un monde rural où l'empreinte de l'Etat est particulièrement faible. Ces conflits s'intensifient sous l'effet conjugué de plusieurs facteurs : l'insécurité croissante, le changement climatique qui pousse les pasteurs toujours plus au sud, l'éclatement des couloirs traditionnels de transhumance, notamment transfrontaliers, l'extension des cultures et l'augmentation des cheptels qui entraînent une compétition accrue sur les ressources naturelles. Même si les défis sécuritaires du pastoralisme ne sont pas de même intensité dans les trois pays étudiés dans ce rapport (Tchad, République centrafricaine et République démocratique du Congo), ils ont deux dénominateurs communs : l'impératif d'une prise en compte de ce problème par les pouvoirs publics et la nécessité d'une régulation de la transhumance qui inclue les différents acteurs concernés.

Bien que, dans les pays sahéliens comme le Tchad, le pastoralisme soit une source de richesse considérable et permette de créer des interdépendances économiques fortes entre agriculteurs et éleveurs, de nombreux conflits émergent dans le sillage des troupeaux. Ces conflits relèvent habituellement de la compétition pour l'eau et les pâturages. Mais ils prennent une tournure plus complexe dans la région concernée – Tchad, République centrafricaine (RCA) et Nord-Est de la République démocratique du Congo (RDC) – pour deux raisons : les écosystèmes pastoraux ne s'arrêtent pas aux frontières des Etats et la transhumance ouvre de nouveaux fronts pionniers en Afrique centrale.

Les transhumances transfrontalières, notamment celle des éleveurs tchadiens en RCA, s'accompagnent de violents affrontements entre transhumants et populations locales. Bien avant que n'éclate la crise centrafricaine à la fin de l'année 2012, ces phénomènes avaient déjà pris une ampleur alarmante : suite au pillage de leurs villages par les transhumants, plusieurs milliers de Centrafricains ont fui et trouvé refuge dans des camps de déplacés au Nord du pays. Ces violences ont été facilitées par la faiblesse de la coopération bilatérale entre le Tchad et la RCA sur la question de la transhumance, par la modification des itinéraires, par l'évolution du profil des pasteurs et des convoyeurs de bétail et leur militarisation croissante.

Plus au sud, la récente migration d'éleveurs peul mbororo, qui sont originaires de plusieurs pays d'Afrique centrale, en Province orientale, à la périphérie de la RDC, génère une cohabitation inhabituelle et des tensions avec les populations et les autorités congolaises. Oscillant entre la répression et l'apaisement suite au moratoire sur l'expulsion de ces éleveurs décidé en 2012, les autorités congolaises n'ont pas apporté à ce jour de réponse efficace aux problèmes posés par leur installation récente en Province orientale. Leur régularisation temporaire doit être envisagée et doit s'accompagner d'un vrai bénéfice économique pour la Province, notamment grâce au développement volontariste de l'élevage dans ces espaces très faiblement peuplés.

Contrairement aux pays sahéliens comme le Niger ou le Tchad, qui reçoivent le soutien de partenaires internationaux pour répondre aux défis du pastoralisme et prennent des mesures encore partielles mais réelles pour atténuer ce type de conflits, la RCA et le Nord-Est de la RDC ne régulent pas la transhumance et sont incapables de faire face aux violences. En outre, les gouvernements congolais et centrafricain

sont absorbés par d'autres priorités sécuritaires. Mais si le pouvoir situé à des centaines ou des milliers de kilomètres peut se permettre de négliger les violences récurrentes liées au pastoralisme, les populations rurales qui en sont les principales victimes ne le peuvent pas. Ces problèmes s'inscrivent dans un temps long et peuvent dégénérer en conflits intercommunautaires très violents : ils constituent l'arrière-plan des affrontements entre Peul et milices anti-balaka en Centrafrique en ce moment.

Si les autorités tchadiennes, de concert avec des partenaires internationaux comme l'Agence française de développement (AFD) et l'Union européenne (UE), ont entrepris de sécuriser les parcours de transhumants, d'adapter la législation pastorale et de renforcer la filière élevage, la Centrafrique et la RDC doivent encore se doter d'un système de régulation de la transhumance et peuvent pour cela s'inspirer de certaines initiatives mises en œuvre au Tchad. Les deux pays devraient les combiner avec des mesures de cohabitation entre Peul et population locale en RDC et avec une charte sur la transhumance entre Tchadiens et Centrafricains qui permette une régulation participative de celle-ci en RCA.

Les mesures préconisées dans ce rapport peuvent être entreprises dès maintenant en RDC, où le gouvernement s'efforce de relancer l'agriculture. En revanche, en Centrafrique, elles ne pourront être mises en œuvre que lorsque le pays aura surmonté la crise actuelle et que les tensions entre N'Djaména et Bangui seront apaisées. Toutefois, sous l'égide de l'organisation régionale en charge de l'élevage, débattre de la question de la transhumance avant le début de la saison en octobre pourrait être une occasion de renouer et normaliser les relations entre les deux pays à partir d'un problème concret et dangereux.

## *Recommandations*

### *Pour anticiper la descente des transhumants et prévenir les conflits liés au pastoralisme au Tchad*

#### **Au gouvernement tchadien :**

1. Envoyer les services déconcentrés du ministère de l'Élevage, en étroite collaboration avec les représentants des éleveurs transhumants, sur les axes de transhumance afin de surveiller les mouvements des éleveurs et informer les autorités locales en avance de l'arrivée des transhumants dans leur zone.
2. Poursuivre le balisage et l'aménagement des couloirs de transhumance et des aires de stationnement du bétail, avec le soutien de l'Agence française de développement, pour ralentir la descente des transhumants vers le sud.
3. Déployer des services de santé le long des couloirs de transhumance et à proximité des grands marchés à bétail durant la transhumance.

### *Pour favoriser le partage des ressources entre éleveurs et agriculteurs au Tchad*

#### **Au gouvernement tchadien :**

4. Harmoniser le nouveau code pastoral et le nouveau code foncier en amendant ce dernier, notamment sur l'accès aux ressources communes aux éleveurs et agriculteurs.

### *Pour encadrer la transhumance du bétail tchadien en RCA*

#### **A la Communauté économique du bétail, de la viande et des ressources halieutiques (Cebevira) et aux gouvernements tchadien et centrafricain :**

5. Organiser une réunion dans les meilleurs délais pour préparer la transhumance à venir.

#### **A la Communauté économique du bétail, de la viande et des ressources halieutiques (Cebevira), à l'Agence française de développement, à la Banque mondiale, aux fédérations d'éleveurs centrafricaine et tchadienne et aux ministères de l'Élevage tchadiens et centrafricains :**

6. Mettre en œuvre un projet de suivi de la transhumance afin d'améliorer la connaissance des mouvements de bétail (itinéraires, nombre, zones de concentration, etc.).
7. Renforcer la coopération bilatérale, suite aux travaux de la commission mixte tchado-centrafricaine de 2012, afin de réguler la transhumance tchadienne en RCA en :
  - a) concevant une charte de la transhumance qui prévoit la délimitation de couloirs au Nord de la RCA, l'aménagement de ces couloirs, des parcs de vaccination et des marchés à bétail au niveau de la frontière tchado-centrafricaine, des structures de gestion et de prévention de conflits représentatives à un niveau local et un encadrement de la transhumance sur le terrain ;

- b) créant un comité de gestion des conflits au sein de la Cebevirah afin de faciliter le dialogue entre Etats tchadien et centrafricain et régler les litiges liés au non-respect de la charte ; et
- c) fournissant des moyens financiers et logistiques à la Fédération nationale des éleveurs centrafricains (FNEC) et à la Confédération interprofessionnelle de la filière de l'élevage au Tchad pour qu'ensemble, elles informent les transhumants tchadiens sur les itinéraires à privilégier et sur les zones agricoles à éviter et qu'elles servent d'interface entre les transhumants et les autorités locales centrafricaines.

*Pour favoriser une cohabitation pacifique entre éleveurs mbororo et populations locales de la Province orientale en RDC*

**Au gouvernement congolais, à l'Organisation internationale des migrations (OIM) et aux bailleurs traditionnels de la RDC :**

- 8. Effectuer un recensement et localiser les populations mbororo en Province orientale avec l'aide des chefs traditionnels mbororo.

**Au gouvernement congolais et à l'Union européenne :**

- 9. Favoriser le développement de complémentarités économiques entre éleveurs et cultivateurs par la construction de routes et d'infrastructures de marché pour le bétail.

**Au gouvernement congolais :**

- 10. Délivrer un visa de séjour prolongé et renouvelable aux éleveurs mbororo afin de régulariser leur situation.

**Aux éleveurs mbororo :**

- 11. Se conformer à la loi congolaise en s'acquittant, entre autres, des taxes sur la vente de la viande.

**Au gouvernement provincial congolais et aux agences onusiennes compétentes :**

- 12. Créer une mission composée du gouvernorat, des chefs traditionnels, des autorités locales et de partenaires extérieurs (par exemple UN Habitat et l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture) afin de délimiter les aires de pâturages situées loin des cultures des agriculteurs locaux et à proximité de points d'eaux.

**Aux autorités locales, aux ONG et aux bailleurs de fonds :**

- 13. Mettre en œuvre un programme de sensibilisation au bon voisinage, créer un cadre de concertation et réunir dans chaque territoire affecté par ces conflits les dirigeants traditionnels des communautés mbororo et locales ainsi que les responsables de la société civile et de l'administration locales afin d'offrir un espace de médiation et d'échanges.

**Nairobi/Bruxelles, 1<sup>er</sup> avril 2014**

# Afrique centrale : les défis sécuritaires du pastoralisme

## I. Introduction

Depuis son apparition dans le Sahara préhistorique, le pastoralisme en Afrique est une histoire en perpétuel mouvement : celui des troupeaux et des bergers qui, depuis des millénaires, se sont adaptés aux contraintes climatiques et sécuritaires.<sup>1</sup> En Afrique centrale, la transhumance a fait son apparition récemment, comme l'illustre l'histoire des migrations des Peul, une des plus grandes communautés de pasteurs de cette région.<sup>2</sup> Quittant le Nord du Nigéria à la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle pour franchir la frontière et s'installer au Cameroun, des milliers de Peul ont ensuite migré vers la Centrafrique à la recherche de pâturages abondants au début du XX<sup>ème</sup> siècle.<sup>3</sup> Harcelés par les coupeurs de routes au Nord-Ouest de la RCA dans les années 1970, certains se sont finalement dispersés jusqu'au Sud-Est du pays et dans les pays voisins.<sup>4</sup>

En Afrique centrale, les pasteurs transhumants sont issus d'une mosaïque de peuples aux modes de vie et pratiques d'élevage très variées.<sup>5</sup> Les grands nomades comprennent des Arabes, des Peul, des Toubou et des Gorane.<sup>6</sup> Au Tchad, ces derniers parcourent des centaines de kilomètres chaque année, le plus souvent du nord

---

<sup>1</sup> Nick Brooks, « Changements climatiques, sécheresse et pastoralisme au Sahel », Note pour l'Initiative mondiale pour le pastoralisme durable, novembre 2006.

<sup>2</sup> Les Peul sont des pasteurs de la région sahélo-soudanienne, en majorité musulmans, qui vivent en Afrique de l'Ouest mais également au Tchad, en République centrafricaine, au Soudan du Sud, au Soudan et depuis peu en RDC. A l'origine nomades, une partie des Peul se sont au fil du temps sédentarisés. Hormis la Guinée où ils constituent environ 40 pour cent de la population, ils représentent une minorité dans les pays où ils vivent. Voir « Fulani », in R. V. Weekes (ed.), *Muslim Peoples: A World Ethnographic Survey* (Westport, 1984), p. 257-260.

<sup>3</sup> Entretien de Crisis Group, chercheur, Paris, 21 novembre 2013 ; Jean Boutrais, « Les savanes humides, dernier refuge pastoral : l'exemple des WoDaaBe, Mbororo de Centrafrique », *Genève-Afrique*, vol. 28, no. 1 (1990), p. 65-90 et Philip Burnham, *The Politics of Cultural Difference in Northern Cameroon* (Edinbourg, 1996).

<sup>4</sup> Entretien de Crisis Group, chef mbororo, Zémio, 15 décembre 2012.

<sup>5</sup> Selon le dictionnaire Larousse, la transhumance est « un déplacement saisonnier d'un troupeau en vue de rejoindre une zone où il pourra se nourrir, ou déplacement du même troupeau vers le lieu d'où il était parti ». Pour plus de détails sur l'histoire et la sociologie des populations du Nord du Tchad, voir Albert le Rouvreur, *Sahéliens et Sahariens du Tchad* (Paris, 1989).

<sup>6</sup> Les « Toubou » et « Gorane » sont les pasteurs sahariens non-arabes du groupe ethno-linguistique Teda-Daza, habitant essentiellement le Nord du Tchad, l'Est du Niger et le Sud Libyen. Ses deux principales composantes sont les Teda ou Toubou, originaires du massif du Tibesti au Nord-Ouest du Tchad, et les Dazagada ou Gorane, qui habitent essentiellement les plaines plus méridionales comprises entre le nord du lac Tchad et le massif de l'Ennedi au nord-est. Ils parlent respectivement le tedaga et le dazaga, deux langues très proches du groupe saharien central. Plus distants bien qu'appartenant à la même famille linguistique, les Beri (Zaghawa et Bideyat) mêlent pastoralisme transhumant et agriculture sédentaire, et vivent au Nord-Est du Tchad et au Darfour soudanais. Voir Jérôme Tubiana, *Contes Toubou du Sahara* (Paris, 2007) et Jean Chapelle, *Nomades noirs du Sahara : les Toubous* (Paris, 1983).

vers le sud, jusqu'à atteindre les régions méridionales du Moyen Chari, du Mayo Kebbi, des Logones oriental et occidental, du Salamat et du Dar Sila.<sup>7</sup> Le pastoralisme étant transfrontalier, de nombreux pasteurs arabes et peul tchadiens effectuent chaque année la transhumance en RCA d'octobre à mai. D'autres pasteurs effectuent des trajets plus courts et sont qualifiés de petits ou moyens transhumants.

Si la mobilité pastorale a permis de tisser des liens sociaux et des complémentarités économiques fortes entre de nombreuses communautés, elle génère aussi des conflits conservés par la mémoire collective orale. Il en est ainsi des affrontements qui ont opposé les Arabes misseriya aux Ratanine en 1947 près d'Oum Hadjer, dans la région du Batha au Tchad, et qui ont causé la mort d'une centaine de personnes,<sup>8</sup> et du conflit entre agriculteurs kouka et éleveurs kréda dans la zone de Moïto, qui s'est soldé par 80 morts en 2003.<sup>9</sup> En RCA avant même la crise actuelle, les conflits entre transhumants tchadiens et populations locales ont ces dernières années été fréquents et meurtriers. En mars 2013, plusieurs personnes ont été tuées lors d'affrontements entre ces communautés dans le village de Koro, non loin de Batangafo, et de nombreuses habitations ont été brûlées dans la commune de Nana Bakassa.<sup>10</sup>

Ce rapport analyse les problèmes récurrents d'insécurité rurale liés au pastoralisme dans une zone qui s'étend du Tchad au Nord de la RDC – problèmes qui n'intéressent pas les gouvernements actuels mais inquiètent les populations rurales qui en sont victimes. Alors que la transhumance s'étend progressivement vers le sud et pénètre en Afrique centrale, trois catégories de conflits sont associées au pastoralisme :

- les conflits liés aux mouvements de transhumance nationaux (Tchad) ;
- les conflits liés à l'intensification des mouvements transfrontaliers entre le Tchad et la RCA ;
- les conflits liés à la migration récente et à la semi-sédentarisation d'éleveurs dans de nouveaux territoires, à l'instar des Peul mbororo au Nord-Est de la RDC.<sup>11</sup>

Les recherches qui ont nourri la rédaction de ce rapport ont été effectuées au Tchad, dans les districts des Uélé en RDC ainsi que dans plusieurs préfectures centrafricaines, entre 2012 et le début de l'année 2014.

<sup>7</sup> Voir la carte en annexe A. Les Toubou transhumant vers le lac Tchad et n'atteignent pas les régions méridionales du Tchad. Hassan Kamil, Guillaume Duteurtre, Alain Le Masson, « La transhumance : Analyse d'une spatialité mouvante de l'élevage au Tchad », communication au colloque international sur l'organisation et la gestion des ressources et territoires ruraux, Montpellier, février 2003. Catherine Baroin (éd.), *Gens du roc et du sable : les Toubou* (Paris, 1988).

<sup>8</sup> Les Ratanine sont des Arabes d'origine zaghawa. Voir Pierre Hugot, *La transhumance des arabes Missirié et les batailles intertribales d'Oum Hadjer de 1947* (Paris, 1997) et Claude Arditi, « Conflits agriculteurs-éleveurs et enfants bouviers au Tchad méridional, essai d'analyse anthropologique », Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (Cirad), avril 2010.

<sup>9</sup> André Marty, Pabamé Sougnabé, Djonata Djatto, Aché Nabia « Causes des conflits liés à la mobilité pastorale et mesure d'atténuation », Direction de l'organisation pastorale et de la sécurisation des systèmes pastoraux au Tchad, juin-septembre 2010.

<sup>10</sup> « Batangafo : des maisons incendiées par des éleveurs armés », Réseau de journalistes pour les droits de l'homme en RCA, 15 mars 2013.

<sup>11</sup> Sur ce groupe de pasteurs particulier, voir la note de bas de page 106.



## II. Une transhumance en insécurité : le Tchad

Après plusieurs décennies marquées par la volonté affichée des Etats et des bailleurs de fonds de privilégier l'élevage intensif au détriment de pratiques séculaires, une véritable prise de conscience de la nécessité de préserver et de sécuriser le pastoralisme a eu lieu dans les pays sahéliens.<sup>12</sup> Longtemps perçu comme une activité économique sans avenir, le pastoralisme est aujourd'hui reconnu comme une source potentielle de progrès économique.<sup>13</sup>

Seconde source de revenus pour l'Etat après le pétrole, l'élevage est un des piliers de l'économie tchadienne. Avec un cheptel de près de 20 millions de têtes, l'élevage pastoral représente entre 15 et 20 pour cent du produit intérieur brut du pays et il contribuerait à la subsistance d'environ 40 pour cent de la population.<sup>14</sup> Pourtant, le secteur est confronté à de nombreux défis, dont celui de la sécurité. Si des réponses existent déjà, elles sont lacunaires et ne forment pas encore un système efficace de régulation pacifique du pastoralisme.

### A. La transhumance et les conflits de ressources

Au Tchad, 80 pour cent de l'élevage repose sur la transhumance.<sup>15</sup> Ces dernières décennies, la sécheresse et la désertification ont exacerbé les tensions en accélérant la descente des éleveurs vers le sud en quête de pâturages et en bouleversant le fragile équilibre entre la transhumance et le calendrier agricole.<sup>16</sup> Dorénavant, les éleveurs descendent plus tôt et atteignent parfois les espaces agricoles au Sud du pays au moment des récoltes. Cela crée des tensions entre agriculteurs et éleveurs qui dégènerent facilement en affrontements ouverts.<sup>17</sup> Les relations entre éleveurs ne sont pas moins conflictuelles, notamment pendant les périodes de sécheresse où les zones de croisement se multiplient et où les transhumants doivent partager le même es-

<sup>12</sup> La mobilité pastorale a été remise en question par de nombreux dirigeants. Suite à la grande sécheresse de 1984-1985, le président du Mali avait encouragé une sédentarisation importante des éleveurs et affirmé que le nomadisme était à bout de souffle. « L'avenir de l'élevage dans les zones arides d'Afrique », International Institute for Environment and Development (IIED), SOS Sahel, 2010.

<sup>13</sup> Bernard Bonnet, Bertrand Guibert, « Le pastoralisme, enjeux et perspectives des politiques sectorielles : Éléments d'analyse régionale pour le Tchad, le Niger et le Mali », communication au colloque national de N'Djaména, 1-3 mars 2011.

<sup>14</sup> Haroun Moussa et Mahamat Ahmat Abderamane, « Renforcer les organisations de la filière bovine au Tchad, voie d'amélioration de la viabilité économique et sociale. Enseignement de l'expérience PAFIB », communication au colloque régional de N'Djaména, 27-29 mai 2013. Voir aussi « Stratégie Nationale et plan d'actions pour la mise en œuvre de l'Initiative Grande Muraille Verte », ministère tchadien de l'Environnement et des Ressources halieutiques, N'Djaména, 2010.

<sup>15</sup> « Plan national de développement de l'élevage 2009-2016 », ministère de l'Elevage et des Ressources animales, N'Djaména, juin 2008.

<sup>16</sup> Entre 1970 et la fin des années 1990, le Sahel a connu des changements climatiques très importants et presque inédits avec une chute de la pluviométrie de 20 pour cent et une très longue période de sécheresse. Voir Nick Brooks, op. cit. Le Tchad se divise en trois zones climatiques : saharienne au nord, sahélienne au centre et soudanienne au sud.

<sup>17</sup> Voir entre autres Claude Arditi, « Paysans Sara et éleveurs arabes dans le sud du Tchad : du conflit à la cohabitation ? », Institut de recherche pour le développement (IRD), Paris, 1999 ; Pabamé Sougnabé, « Conflits entre agriculteurs et éleveurs dans la zone soudanienne du Tchad », communication au colloque international sur l'organisation et la gestion des ressources et territoires ruraux, Montpellier, février 2003 et Jérôme Tubiana and Victor Tanner, « Au Tchad : un second Darfour », *Outre-Terre*, no. 20, 2007.

pace pastoral et les mêmes puits. L'accès aux puits est souvent problématique et des groupes de pasteurs s'affrontent parfois pour la priorité ou l'usage exclusif.<sup>18</sup>

Parallèlement, la transhumance s'effectue dans un climat d'insécurité. En effet, les pasteurs ont payé un lourd tribut aux guerres civiles qui ont frappé le Tchad dans les années 1980 et le Darfour au début des années 2000 : les éleveurs étaient souvent rackettés par les rebelles ou, au contraire, privés de leurs troupeaux par les forces armées au nom de « l'effort de guerre ».<sup>19</sup> Actuellement, le banditisme a remplacé les rebelles et militaires : les éleveurs sont une cible privilégiée des coupeurs de route, notamment lorsqu'ils se rendent au marché pour vendre des bêtes et acheter des vivres. La transhumance au Tchad n'est pas une activité sans risque, comme le rappellent régulièrement les médias et les pasteurs. Face à ces menaces, certains éleveurs se sont armés.<sup>20</sup>

Cependant, la compétition pour l'eau et la terre entre éleveurs et agriculteurs n'exclut pas des complémentarités et des collaborations socioéconomiques. A titre d'exemple, le « *chele* », qui désigne le transport de récoltes appartenant à des agriculteurs par les grands transhumants, n'est pas rare pendant la descente des troupeaux. Les chameliers arabes de la communauté des Salamat Sifera, très présents dans la région du Batha et qui descendent au sud dans la région du Guéra pendant la saison sèche, acheminent régulièrement les récoltes des agriculteurs en ville, à leurs domiciles ou aux marchés. En échange, ils sont rémunérés avec une part des récoltes transportées.<sup>21</sup> Il est également fréquent que des éleveurs sédentaires confient leurs troupeaux à des nomades.<sup>22</sup> Par ailleurs, les régions du Tchad sont inégalement affectées par la violence. La région du Batha, au centre, est souvent exposée à des conflits récurrents car traversée par de nombreux transhumants.<sup>23</sup> En 2008, les affrontements

<sup>18</sup> Il n'est pas rare que de tels affrontements nécessitent l'intervention des forces de sécurité et de la justice pour définir un droit de priorité. André Marty, Antoine Eberschweiler et Zakinet Dangbet, *Au cœur de la transhumance, un campement chamelier au Tchad central* (Paris, 2009).

<sup>19</sup> De la rébellion qui a porté Hissène Habré au pouvoir au début des années 1980 jusqu'à son renversement par Idriss Deby Itno en 1990, les affrontements ont plongé le Tchad dans une véritable spirale de violence causant la mort de près de 45 000 Tchadiens. Pour plus de détails, voir le rapport Afrique de Crisis Group N°144, *Tchad : un nouveau cadre de résolution du conflit*, 24 septembre 2008. Sur les conflits au Darfour, voir Jérôme Tubiana, « Lire entre les lignes d'un conflit : fractures locales et actions internationales au cœur du Darfour », *Afrique contemporaine*, vol. 232, no. 4 (2009), p. 88-92. Voir aussi le rapport Afrique de Crisis Group N°211, *Sudan's Spreading Conflict (III) : The Limits of Darfur's Peace Process*, 27 janvier 2014 ; et « La guerre par procuration entre le Tchad et le Soudan et la "darfourisation" du Tchad : Mythes et réalité », *Small Arms Survey*, avril 2008.

<sup>20</sup> Dans leur récit d'une transhumance entre septembre 2006 et avril 2007, des chercheurs racontent leurs rencontres violentes avec des coupeurs de route qui se soldent parfois par des morts. Marty, Eberschweiler et Dangbet, *Au cœur de la transhumance*, op. cit. Près du lac Fitri, les conflits opposant les agriculteurs bilala et les transhumants sont plus meurtriers qu'au cours des dernières décennies et l'utilisation d'armes de guerre est plus fréquente. Zakinet Dangbet, Djimadoum Djalta « Des transhumants entre alliances et conflits, l'exemple des Salamat Sifera et Djaatine », communication au colloque régional de N'Djaména, 27-29 mai 2013.

<sup>21</sup> A Abéché, au milieu du XX<sup>ème</sup> siècle, le « nombre de chameaux récoltés » était évoqué pour témoigner de l'importance de la récolte. Serge Aubague, Patrice Grimaud, « Réflexion sur l'évolution de la mobilité des pasteurs nomades au Tchad : sédentarisation ou transhumance ? », *Nomadic People*, vol. 17, no. 1 (2013), p. 126-136. Marty, Eberschweiler et Dangbet, *Au cœur de la transhumance*, op. cit.

<sup>22</sup> Entretien téléphonique de Crisis Group, chercheur sur le pastoralisme au Tchad, 16 octobre 2013.

<sup>23</sup> Djimadoum Djalta, « Expériences de démarches et politiques de prévention des conflits liés au pastoralisme », communication au colloque régional de N'Djaména, 27-29 mai 2013.

entre éleveurs Oulad Awada et Nawala près du lac Fitri pour le contrôle d'un puits ont fait 28 victimes.<sup>24</sup>

## B. *Le cadre de gestion des conflits pastoraux*

### 1. Un cadre législatif obsolète en voie de modernisation

Historiquement, les administrations des pays d'Afrique centrale ont tenté, avec un succès très limité, d'encadrer la mobilité des éleveurs. Au Tchad, en RCA et au Cameroun, les Etats se sont dotés d'un corpus législatif, notamment pour règlementer l'utilisation de l'espace pastoral et les mouvements des éleveurs. La loi de 1959 poursuivait un objectif clair : contrôler et contenir les mouvements des pasteurs. Selon cette ancienne loi, qui est en cours de révision, tous les transhumants doivent posséder un laissez-passer, suivre des itinéraires précis et effectuer la transhumance à une période préalablement fixée par les autorités.<sup>25</sup> Or, cette loi n'a jamais vraiment été respectée. En 1996, le ministre de l'Intérieur avait rappelé son existence aux préfets et sous-préfets ; les textes sont méconnus d'une grande partie des éleveurs et critiqués par d'autres pour leur caractère contraignant qui s'accommode difficilement d'une mobilité pastorale soumise aux aléas du climat.<sup>26</sup>

C'est en 1999, au cours d'un séminaire national sur les conflits entre les agriculteurs et les éleveurs à N'Djaména, que s'est imposée pour la première fois la nécessité de moderniser la loi pastorale tchadienne.<sup>27</sup> Après l'échec d'un premier projet de loi en 2002 en raison des critiques des éleveurs, il a été décidé lors d'un séminaire national en 2005 d'élaborer un nouveau code pastoral.

Le texte, qui est aujourd'hui en phase de validation par le ministère de l'Elevage, adopte une nouvelle approche. La politique de contrôle de la transhumance, qui a montré ses limites, est remplacée par une logique de sécurisation de celle-ci. En d'autres termes, pour l'encadrer, il faut sécuriser les parcours et aménager les couloirs de transhumance de manière à ralentir la descente des éleveurs. L'avant-projet prévoit même dans son article 30 l'obligation pour l'Etat de mettre en place des services de santé à proximité des couloirs de transhumance. Quant au règlement des conflits entre agriculteurs et éleveurs, les articles 84, 88 et 89 du code pastoral stipulent que le processus de conciliation lors d'un litige doit se faire en priorité devant les instances communautaires et qu'en cas d'accord à l'amiable, le litige est considéré comme définitivement résolu.<sup>28</sup>

### 2. L'aménagement des couloirs de transhumance

Il existe au Tchad des centaines de couloirs de transhumance traditionnels appelés « *murhal* » en arabe. Véritables routes du bétail, ils sont utilisés depuis des siècles par les pasteurs. A partir du milieu des années 1990, avec l'aide de l'Agence française de développement (AFD), en étroite liaison avec les chefs de cantons et les chefs de

<sup>24</sup> Zakinet Dangbet, « Des transhumants entre alliances et conflits », op. cit.

<sup>25</sup> Loi n°4 du 31 octobre 1959 portant réglementation du nomadisme et de la transhumance au Tchad.

<sup>26</sup> Nicoleta Avella, Frédéric Réounodji, « La législation foncière pastorale au Niger et au Tchad. Une analyse comparative », Cirad, avril 2010.

<sup>27</sup> Ibid.

<sup>28</sup> Avant-projet de loi portant sur le nouveau code pastoral au Tchad.

villages, plusieurs de ces couloirs ont été balisés.<sup>29</sup> Ces initiatives ont été inspirées par le sultan du Ouaddaï qui, face aux tensions entre pasteurs et agriculteurs près d'Abéché au début des années 1990, avait tenté de délimiter physiquement les couloirs à l'aide de bouts de bois, de chiffons et de peinture.<sup>30</sup>

Le balisage n'est pas une opération suffisante en soi. Il va de pair avec l'aménagement de puits et la délimitation d'aires de stationnement pour le bétail, en particulier dans les parties septentrionales des parcours, de façon à retarder la descente des troupeaux et laisser plus de temps aux sédentaires pour terminer la récolte.<sup>31</sup> Mais ces aménagements peuvent parfois être, en fonction de la méthode utilisée, une source de problèmes supplémentaires. Ils peuvent atténuer les conflits s'ils sont ancrés dans une démarche participative ou, au contraire, les attiser si la concertation entre les usagers est mal menée et les décisions sont considérées comme illégitimes.<sup>32</sup> Le consensus sur l'organisation de l'espace et la définition des règles, notamment des points d'eaux, est essentiel : « un puits mal placé, c'est 40 morts dans la nuit ». <sup>33</sup> L'AFD et des ONG travaillant dans ce domaine ont donc adopté une démarche fondée sur le dialogue. Ils effectuent des médiations entre les pasteurs et les agriculteurs pour définir de manière consensuelle le tracé des itinéraires de transhumance et l'accès aux points d'eau.<sup>34</sup>

Le balisage des couloirs de transhumance vise à éviter l'empiètement des animaux sur les cultures, une des causes majeures de conflits et ce notamment à proximité des « *wadi* », c'est-à-dire des cours d'eau temporaires où les passages de transhumants dans les cultures de décrue sont fortement critiqués par les agriculteurs. Cependant, le balisage n'est pas sans inconvénients. La détermination d'un itinéraire pour plusieurs années contredit la nécessité d'adaptation aux aléas climatiques. Par ailleurs, les axes de transhumance et la fragmentation de l'espace constituent un effet d'aubaine pour certains agriculteurs qui aménagent des cultures qualifiées de « champs pièges ». Ils situent volontairement celles-ci à la sortie des couloirs ou autour des points d'eau afin de bénéficier d'indemnités lors du passage des transhumants en cas de destruction des cultures par les troupeaux.<sup>35</sup> De même, les cultures en jachère

<sup>29</sup> Le balisage consiste à disposer des balises de béton sur des portions des couloirs de transhumance traditionnels afin de les délimiter physiquement pour éviter que les troupeaux n'empiètent sur les cultures. Les couloirs sont souvent balisés dans les zones particulièrement conflictuelles entre agriculteurs et éleveurs.

<sup>30</sup> Entretien téléphonique de Crisis Group, chercheur sur le pastoralisme au Tchad, 16 octobre 2013.

<sup>31</sup> Selon la définition proposée dans l'avant-projet de code pastoral, les aires de stationnement sont définies par « les espaces bien pourvus en ressources pastorales sur lesquels se reposent momentanément les animaux avant de poursuivre la transhumance ». Article 4 de l'avant-projet de loi portant sur le nouveau code pastoral au Tchad.

<sup>32</sup> La non-acceptation par l'une des parties concernées d'un tracé de couloirs de transhumance peut avoir des conséquences dramatiques. Ainsi, en mai 2012 au Mali, 30 personnes ont trouvé la mort suite à un conflit entre éleveurs peul et agriculteurs dogon, en raison de désaccords sur le tracé du couloir de transhumance. « Trente Burkinabé tués dans des violences à la frontière avec le Mali », *Le Monde*, 25 mai 2012.

<sup>33</sup> Entretien de Crisis Group, expert de l'AFD, N'Djaména, 5 juillet 2013.

<sup>34</sup> Dans le Centre-Est du Tchad, l'ONG Agency for Cooperation and Research in Development (Acord) a facilité la médiation entre les éleveurs et les populations locales pour élaborer des conventions ayant trait notamment au tracé des itinéraires de transhumance. Marty, Sougnabé, Djatto, Nabia, « Causes des conflits liés à la mobilité pastorale », op. cit.

<sup>35</sup> Les champs pièges sont à l'origine de nombreux conflits entre pasteurs et agriculteurs. En 2009, dans la ville de Danamadji, située dans la région du Moyen-Chari au Sud du Tchad, un conflit oppo-

normalement accessibles aux bêtes pour le broutage sont régulièrement encerclées de champs cultivés.<sup>36</sup>

L'inertie de l'Etat sur ces problèmes a favorisé les comportements opportunistes.<sup>37</sup> Afin de remédier à cette situation, l'avant-projet de code pastoral prévoit de sanctionner toute obstruction des couloirs de transhumance par une amende. Cette disposition qui n'existait pas dans la loi de 1959 pourrait permettre de limiter les dérives.

### 3. La gestion hybride des conflits pastoraux

Alors que le cadre législatif est en cours de révision et que la coutume s'essouffle, la gestion des conflits pastoraux est éparpillée entre de nombreux acteurs et paraît lacunaire : le rôle joué par l'Etat et ses entités déconcentrées demeure flou, la justice institutionnelle est inadaptée et l'effritement du pouvoir traditionnel dans un certain nombre de régions se traduit par l'affaiblissement de la régulation communautaire.

#### L'essoufflement progressif des modes traditionnels de règlement des conflits

Au Tchad, le système coutumier comporte des dispositifs de prévention et règlement des conflits pastoraux. Les « *ahliya* » ou « *rakuba* », qui signifient « traditionnel, coutumier ou familial » en arabe, sont des ententes qui permettent, notamment dans la zone sahélienne, de garantir un accès aux ressources naturelles et de faciliter la résolution des litiges. En effet, l'*ahliya* peut prendre plusieurs formes. Elle repose souvent mais pas exclusivement sur le serment religieux et l'invocation du Coran, les parties concernées se promettant une « indulgence réciproque » en cas de litiges. Cette alliance constitue un pacte de paix sociale entre les communautés.<sup>38</sup> De même, le règlement des conflits entre les agriculteurs et les éleveurs impliquait les deux parties au conflit et pouvait le cas échéant mobiliser les chefs traditionnels en fonction de la gravité de l'incident. Les dégâts que le bétail fait dans les champs font généralement l'objet d'une indemnisation négociée entre les agriculteurs et les éleveurs.<sup>39</sup>

Il existe également d'autres voies privilégiées pour résoudre les conflits, comme le paiement de la « *diya* », c'est-à-dire le « prix du sang » en arabe.<sup>40</sup> Critiqués dès la co-

---

sant un éleveur transhumant à un agriculteur ayant aménagé ses cultures dans des couloirs de passage de bétail s'est soldé par la mort de l'agriculteur. Ibid.

<sup>36</sup> Saverio Krätli, Marie Monimart, Blamah Jallo, Jeremy Swift, Ced Hesse, « Secteur de l'hydraulique pastorale au Tchad. Evaluation et capitalisation de 20 ans d'interventions de l'AFD », *Ex-Post*, no. 51, AFD, Paris, octobre 2013.

<sup>37</sup> Lors d'une réunion de médiation entre éleveurs et agriculteurs, ces derniers auraient souligné que ce sont les animaux qui sont mobiles et non les champs qui se mettent en travers de leur passage, ce à quoi les éleveurs auraient rétorqué que cela était vrai à une époque mais que dorénavant il semble que les champs soient devenus mobiles et se mettent en travers de la route du bétail. Entretien de Crisis Group, ancien ministre tchadien, Paris, 15 octobre 2013.

<sup>38</sup> Voir Jérôme Tubiana, Victor Tanner, Musa Adam Abdul-Jalil, « Traditional Authorities' Peacemaking Role in Darfur », U.S. Institute of Peace (USIP), 2012, p. 56-57 ; et Zakinet Dangbet, « Des transhumants entre alliances et conflits », op. cit. En zone soudanienne, des accords tacites existaient auparavant entre les éleveurs venus du Nord du pays pour faire la transhumance et les populations sédentaires du Sud, grâce notamment aux contacts réguliers entre les chefferies. Marty, Sougnabé, Djatto, Nabia, « Causes des conflits liés à la mobilité pastorale », op. cit.

<sup>39</sup> Marty, Eberschweiler et Dangbet, *Au cœur de la transhumance*, op. cit.

<sup>40</sup> La *diya* représente la somme d'argent due en compensation d'un crime ou d'un accident. Au niveau de la justice traditionnelle, elle permet de régler le litige entre les parties concernées et d'éviter ainsi le recours à la vengeance. Voir Dangbet, « Des transhumants entre alliances et conflits », op. cit. Voir également Claude Durand, *Les anciennes coutumes pénales du Tchad, les grandes enquêtes de 1937 et 1938* (Paris, 2002).

lonisation, ces modes traditionnels de règlements des litiges ont pourtant perduré jusqu'à présent.<sup>41</sup> Toutefois, les alliances qui existent depuis des décennies sont parfois fragilisées par un regain de pression sur les ressources lié à la fois à l'extension des cultures et à l'augmentation du cheptel.<sup>42</sup> Autre problème : ces alliances ne sont pas toujours reconnues par les nouvelles générations qui, en cas de litiges, exigent régulièrement des dédommagements au détriment des ententes coutumières auxquelles ils disent ne pas avoir été associés.<sup>43</sup> En outre, selon de nombreux témoignages, on assisterait de plus en plus à une récupération politique et à une immixtion des entités administratives et militaires dans l'arbitrage des litiges, souvent à des fins d'enrichissement.<sup>44</sup>

#### Les initiatives spontanées de la société civile

Depuis plusieurs années, des ONG et des organisations religieuses travaillent à créer des organes paritaires de médiation et de résolution des conflits, parfois nommés comités d'entente ou comités de dialogue. Des structures plus importantes telles que la commission mixte d'Abéché créée en 1993 œuvrent également à la prévention et à la résolution de ces conflits.<sup>45</sup> L'efficacité de ces initiatives est étroitement liée à plusieurs facteurs : la légitimité des membres du comité, la mobilisation des dirigeants religieux et leur ancrage communautaire.

Dans un certain nombre de ces comités, les représentants des éleveurs sont des commerçants ou encore des éleveurs sédentaires. Le manque de représentation des pasteurs, notamment des grands transhumants, ne facilite pas leur adhésion.<sup>46</sup> Le Projet d'appui à la filière bovine (PAFIB) de l'Union européenne a contribué à créer des comités regroupant les communautés autochtones ainsi que les éleveurs transhumants afin de clarifier les modalités d'utilisation des points d'eaux, les itinéraires de transhumance ou encore l'accès aux marchés.<sup>47</sup> L'intervention des dirigeants reli-

<sup>41</sup> En 1946, une réforme prévoyait même l'interdiction de la *diya*, mais elle est restée lettre morte. Voir Dangbet, « Des transhumants entre alliances et conflits », op. cit. Certaines communautés n'utilisent pas la *diya* pour régler leurs différends. A titre d'exemple, la communauté arabe transhumante des Djaatné et les populations sédentaires bilala non loin du lac Fitri choisissent un autre mode de règlement des litiges. En cas de mort d'homme, lorsqu'il existe une *ahliya* entre communautés, la *diya* est rarement utilisée et on paye alors le *khasarat*, une somme d'argent nécessaire à l'organisation des cérémonies funèbres. Voir Tubiana, Tanner, Abdul-Jalil, « Traditional Authorities' Peacemaking Role in Darfur », op. cit.

<sup>42</sup> Marty, Sougnabé, Djatto, Nabia, « Causes des conflits liés à la mobilité pastorale », op. cit.

<sup>43</sup> Ibid.

<sup>44</sup> Entretiens de Crisis Group, chercheur sur le pastoralisme au Tchad, N'Djaména, 3 juillet 2013 ; représentant des éleveurs au Tchad, N'Djaména, 5 juillet 2013.

<sup>45</sup> La commission mixte d'Abéché, dirigée par le sultan du Ouaddaï, a contribué à sensibiliser les différents acteurs au respect des règles d'usage concernant le partage des ressources et a participé à l'identification des couloirs de transhumance dans sa zone. Plusieurs initiatives similaires sont nées en s'inspirant de cette commission, dont les comités de règlement des conflits de Goz Beida, Am Timan, Mangalmé et Kerfi. Néanmoins, critiquée par une partie des éleveurs transhumants qui ont quitté cette structure, la commission mixte d'Abéché est aujourd'hui à la recherche d'un second souffle. Entretien de Crisis Group, cadre du ministère de l'Elevage tchadien, N'Djaména, 6 juillet 2013.

<sup>46</sup> Pabamé Sougnabé, « Conflits agriculteurs-éleveurs en zone soudanienne au Tchad : une étude comparée de deux régions : Moyen Chari et Mayo-Kebi », communication au colloque de Garoua, Cameroun, mai 2002.

<sup>47</sup> Entretien de Crisis Group, ex-coordonateur du PAFIB, N'Djaména, 6 juillet 2013. Le PAFIB, qui était financé par l'Union européenne, a débuté en octobre 2009 et s'est achevé début 2013, visait à renforcer la filière de l'élevage et à favoriser la commercialisation du bétail. Ce projet a été mené

gieux peut aussi être bénéfique ; la convocation du sacré et leur magistère moral peuvent inciter au compromis, bien que cela ne puisse être généralisé à l'ensemble des situations. Par contraste, les comités formés à l'initiative des instances administratives sont rarement opérationnels car ils sont le plus souvent perçus comme une source d'enrichissement pour les autorités aux dépens d'une résolution efficace des conflits.<sup>48</sup>

#### Risques et dysfonctionnements de la justice institutionnelle

Alors que, généralement, les conflits liés à la destruction des champs sont réglés entre les protagonistes ou au niveau des chefs coutumiers qui orchestrent la médiation, il existe une tendance à amener les conflits agriculteurs-éleveurs devant la justice institutionnelle. Or, la résolution de conflits considérés « comme mineurs » entre les éleveurs transhumants et les populations sédentaires peut rarement s'accommoder de la lenteur d'une procédure judiciaire classique. Selon l'adage tchadien, « le soleil qui a vu commettre la faute doit voir appliquer la sanction ».<sup>49</sup> Or, les peines sont souvent prononcées alors même que les éleveurs transhumants sont déjà repartis. Par ailleurs, les frais de dossier doivent souvent être payés par les plaignants, ce qu'ils vivent comme une injustice. Enfin, les liens tissés entre les populations sédentaires et les institutions judiciaires peuvent parfois jouer en défaveur des transhumants.<sup>50</sup>

La nature de l'incident et l'identité des protagonistes influent également sur le choix de l'instance de résolution du litige. Alors que les mécanismes coutumiers conviennent pour des destructions de cultures, les incidents plus graves comme les violences physiques ou encore les meurtres relèvent du pénal et posent la question de l'instance appropriée. Lors d'incidents graves, la gendarmerie se déplace afin de dresser un constat. La corruption est importante : les gendarmes réclament souvent une amende fixée de manière aléatoire pour ne pas transférer le dossier au parquet et éviter aux acteurs du conflit de longues procédures.<sup>51</sup> Face aux « risques » de la justice moderne, très souvent, les agriculteurs et les éleveurs décident eux-mêmes de l'esquiver en payant la *diya* ou en s'arrangeant à l'amiable.

### C. *Bâtir un système cohérent et consensuel de régulation*

#### 1. Anticiper et canaliser la descente des transhumants

L'arrivée prématurée des transhumants venus de la zone sahélienne au Sud du Tchad favorise la destruction des cultures et envenime les relations entre agriculteurs et éleveurs. Il faut donc anticiper et canaliser cette descente. A certains endroits, la Garde nationale et nomade du Tchad s'interpose pour différer légèrement les mouvements des éleveurs vers la zone soudanienne mais elle ne peut contenir ces déplacements trop longtemps.<sup>52</sup> Plusieurs initiatives ont été menées pour canaliser cette descente en aménageant les couloirs de transhumance.

---

dans de nombreuses régions du Tchad dont le Bahr El Gazal, le nord du Batha, le sud du Guéra ou encore le Chari-Baguirmi. Il s'inscrit dans le Programme national du développement de l'élevage (PNDE). Pour plus d'informations, voir le site officiel du PAFIB [www.filiere-bovine-tchad.com](http://www.filiere-bovine-tchad.com).

<sup>48</sup> Entretien de Crisis Group, représentant des éleveurs au Tchad, N'Djaména, 5 juillet 2013.

<sup>49</sup> Zakinet Dangbet, « Des transhumants entre alliances et conflits », op. cit

<sup>50</sup> Entretien de Crisis Group, chercheur sur le pastoralisme au Tchad, N'Djaména, 3 juillet 2013.

<sup>51</sup> Ibid.

<sup>52</sup> La Garde nationale et nomade du Tchad a pour principale mission de sécuriser les zones rurales et notamment de faire respecter les couloirs de transhumance ou encore de lutter contre les vols de

A cet effet, les efforts de l'Agence française de développement et des autorités tchadiennes pour la mise en œuvre de projets d'hydraulique pastorale ont abouti à des résultats très encourageants.<sup>53</sup> Une étude de l'Institut international pour l'environnement et le développement (IIED) fait état d'une réduction drastique des conflits dans les lieux où ces puits ont été construits.<sup>54</sup> Cela doit s'accompagner de la création d'aires de stationnement pour le bétail le long des couloirs. En effet, si ces derniers sont parfois balisés, les aires de stationnement sont très souvent occupées par des champs, ce qui est fortement dénoncé par les éleveurs transhumants à la fois au Tchad oriental, au Tchad central et dans la région du lac Fitri.<sup>55</sup> Enfin, comme le prévoit l'avant-projet de code pastoral, l'Etat devrait déployer durant la transhumance des services de santé le long des couloirs et à proximité des grands marchés à bétail pour offrir aux populations un suivi médical et pour canaliser leur descente.

Les conflits naissent également d'un déficit d'informations et d'un manque d'anticipation face à l'arrivée d'une population animale très importante. Il n'y a pas de suivi en temps réel de la transhumance et souvent les autorités administratives locales ne sont pas en mesure de prévenir, ni de sensibiliser ou d'informer les éleveurs en amont sur les zones à emprunter ou à éviter.<sup>56</sup> La loi de 1959 oblige les éleveurs à informer les autorités sur leur itinéraire de transhumance, mais elle n'a jamais été appliquée.<sup>57</sup> En effet, bien qu'avant chaque campagne de transhumance des chefs de convois, appelés « *kaydal* », sont envoyés pour définir les parcours, ceux-ci sont rarement communiqués et la transhumance se fait souvent dans le secret pour bénéficier des meilleurs pâturages.<sup>58</sup>

Pour effectuer un suivi en temps réel de cette mobilité, les autorités déconcentrées du ministère de l'Élevage, en étroite collaboration avec les représentants des éleveurs transhumants, devraient réaliser un système d'information géographique sur la transhumance. Ils connaîtraient les mouvements des éleveurs en se rendant régulièrement sur les axes de transhumance et en prévenant les autorités locales concernées. Dans la plupart des conflits liés à la destruction des cultures par les éleveurs, c'est la méconnaissance des zones à éviter qui est en cause.<sup>59</sup>

## 2. Associer les organisations d'éleveurs à l'édiction des règles

Jusqu'à très récemment au Tchad, la voix des éleveurs ne pesait pas dans le débat public sur le pastoralisme. Depuis peu, des associations se sont créées, structurées et mènent des actions de plaidoyer auprès des autorités.<sup>60</sup> En 2002, un avant-projet de

---

bétail et de surveiller les parcs nationaux. Voir le site internet de l'ambassade de France au Tchad, [www.ambafrance-td.org/Le-projet-Garde-Nationale-Nomade](http://www.ambafrance-td.org/Le-projet-Garde-Nationale-Nomade). Entretien téléphonique de Crisis Group, chercheur sur le pastoralisme au Tchad et au Niger, 12 septembre 2013.

<sup>53</sup> « L'AFD finance dans ce but des projets d'hydraulique pastorale sur l'ensemble de la bande sahélienne tchadienne, notamment les projets Almy Bahaïm (de l'eau pour le bétail) à l'Est et Almy al-Afia (de l'eau pour la paix) au centre du pays ». Voir le site internet de l'Agence française de développement, <http://bit.ly/1ka81Mc>.

<sup>54</sup> Krätli, Monimart, Jallo, Swift, Hesse, « Secteur de l'hydraulique pastorale au Tchad », op. cit.  
<sup>55</sup> Ibid.

<sup>56</sup> Entretien de Crisis Group, cadre du ministère de l'Élevage tchadien, N'Djaména, 6 juillet 2013.

<sup>57</sup> Loi n°4 du 31 octobre 1959, op. cit. L'avant-projet de code pastoral, actuellement en cours de discussion, prévoit d'abroger cette loi et de s'y substituer.

<sup>58</sup> Entretien de Crisis Group, expert sur le pastoralisme au Cameroun et en RCA, 8 février 2014.

<sup>59</sup> Entretien de Crisis Group, cadre du ministère de l'Élevage tchadien, N'Djaména, 6 juillet 2013.

<sup>60</sup> Entretien de Crisis Group, membre de la Confédération interprofessionnelle de la filière de l'élevage, N'Djaména, 5 juillet 2013.



loi portant « règlementation du nomadisme, de la transhumance et de la garde du bétail au Tchad » avait été rédigé mais sans aucune consultation préalable des représentants des éleveurs. Face à leurs critiques et mécontentements, le gouvernement a fait marche arrière et a finalement organisé un séminaire national sur le pastoralisme en 2005 au cours duquel il a été décidé d'élaborer un nouveau code pastoral. Celui-ci, toujours au stade de l'avant-projet, devrait être voté par l'Assemblée nationale dans un futur proche. La méthode de consultation utilisée pour la rédaction de cet avant-projet emporte l'adhésion d'une grande partie des acteurs concernés.

L'implication des éleveurs dans le processus d'édiction des règles est une condition fondamentale pour leur bonne dissémination et application. Afin de donner plus de poids et de représentativité politique aux éleveurs et dans la continuité du projet PAFIB de l'UE achevé en février 2013, les autorités tchadiennes doivent reconnaître et soutenir les organisations professionnelles et les fédérations régionales et nationales d'éleveurs afin de les associer régulièrement aux réflexions menées sur le pastoralisme. Les autorités devraient également financer via les services déconcentrés de l'élevage la tenue de forums de concertation à des niveaux locaux avec les organisations d'élevage et fournir un appui matériel à ces dernières afin qu'elles se structurent davantage.

### 3. Harmoniser le code pastoral et le code foncier

Alors que le nouveau code pastoral semble fournir un cadre propice à la sécurisation de la transhumance, le projet de loi du nouveau code foncier pourrait remettre en cause cette avancée et brouiller les cartes. En effet, de fortes contradictions demeurent entre ces deux projets de loi. A l'instar des lois de juillet 1967 portant sur les régimes fonciers au Tchad et sur leurs modalités de gestion, le nouveau code foncier énonce que « les droits coutumiers, exercés de manière collective ou individuelle, peuvent être transformés en droits de propriété dès lors qu'ils comportent une emprise permanente et évidente sur le sol. Cette emprise se traduit par des constructions et/ou par une mise en valeur régulière du terrain, y compris les interruptions justifiées par les modes de cultures ».<sup>61</sup>

Ces dispositions sont critiquées par les experts, dont certains membres de la plateforme des acteurs du développement pastoral. A l'inverse des activités agricoles, les passages de troupeaux ne sont pas considérés comme une mise en valeur régulière des terres. Deux logiques s'affrontent : celle du nouveau code pastoral qui vise à assurer une gestion partagée des ressources communes et l'autre qui favorise l'obtention de droits de propriété sur ces ressources, au détriment du système pastoral.<sup>62</sup> Pour lever toute ambiguïté, le gouvernement devrait donc modifier ou amender le projet de loi portant sur le code foncier.

---

<sup>61</sup> Avant-projet de loi portant sur le nouveau code pastoral au Tchad.

<sup>62</sup> Entretien téléphonique de Crisis Group, membre de la plateforme des acteurs du développement pastoral, 3 octobre 2013.

### III. Une transhumance violente entre le Tchad et la Centrafrique

Emportée par une crise sans précédent, la République centrafricaine est aujourd'hui un territoire sans Etat livré à la loi du plus fort.<sup>63</sup> Dans ce contexte, les confrontations entre éleveurs et agriculteurs se multiplient.<sup>64</sup> Mais la crise a brouillé les cartes et érudé des conflits bien plus anciens liés à la transhumance des éleveurs tchadiens en RCA.

Avant la crise actuelle, les conflits opposant les transhumants tchadiens aux populations locales étaient essentiellement liés aux ressources et les agriculteurs vivaient en relative harmonie avec les éleveurs peul centrafricains. En effet, chaque année lors de la saison sèche, d'octobre à mai, de nombreux éleveurs venus du Tchad descendent en RCA. Alors que ces mouvements transfrontaliers existent depuis longtemps, l'éclatement des couloirs traditionnels, la modification des itinéraires de transhumance, l'évolution de l'armement de certains transhumants et l'amplification du phénomène des coupeurs de route nommés « *zaraguinas* »,<sup>65</sup> ont favorisé l'émergence de conflits violents. Depuis 2008, la violence a pris des proportions alarmantes et entraîné l'exode de nombreux Centrafricains qui ont fui leurs villages et trouvé refuge dans des camps de déplacés après que leurs villages ont été brûlés.<sup>66</sup> Face au chaos dans lequel est actuellement plongée la Centrafrique, ces conflits localisés sont relégués au second plan.

<sup>63</sup> Voir le rapport Afrique de Crisis Group N°203, *République centrafricaine : les urgences de la transition*, 11 juin 2013 et le briefing Afrique de Crisis Group N°96, *Centrafrique : l'intervention de la dernière chance*, 2 décembre 2013.

<sup>64</sup> Beaucoup de familles peul ont été victimes des actions sanglantes des milices anti-balaka mais aussi, au début de la crise, des rackets des combattants de la Seleka qui, lors de leur progression vers Bangui, ont dépouillé certains Peul de leurs troupeaux. Après le meurtre d'une dizaine de Peul à Boali le 2 décembre 2013, quelques Peul qui ont rejoint la Seleka se sont dirigés vers Bangui dans un esprit de vengeance et s'en sont pris aux populations chrétiennes et animistes. Actuellement, les milices anti-balaka s'attaquent au bétail des Peul dans les zones sous leur contrôle. « Carnage des musulmans peul par les FACA dans le village de Boyali sur la route de Boali », *Le Pays*, 15 janvier 2014 et « Les Peuhls Mbororo centrafricains réfugiés au Cameroun et au Tchad : des communautés en danger », Association pour l'intégration et le développement social des Peuhls - MBororo de Centrafrique, memorandum à l'endroit du gouvernement camerounais, du gouvernement tchadien, des agences humanitaires et de la communauté internationale, 12 février 2014. Entretien de Crisis Group, chercheur sur le pastoralisme, Bangui, 25 février 2014 ; membre de l'autorité municipale, Bayanga, 27 février 2014.

<sup>65</sup> Le nom *Zargina* ou *Zaraguina* pourrait venir du mot *Zarâg* qui en arabe tchadien évoque un tissu bleu indigo sombre. Voir Christian Seignobos, « La question Mbororo. Réfugiés de la RCA au Cameroun », Haut-commissariat aux réfugiés des Nations unies (HCR), Service de coopération et d'action culturelle français (SCAC), IRD Paris/Yaoundé, 2008. Le phénomène « *zaraguina* » aurait pris forme dans les années 1980 en RCA et très peu de temps après au Cameroun. Ces groupes de coupeurs de routes seraient très hétéroclites : certains seraient d'anciens militaires reconvertis dans le banditisme, d'autres d'anciens éleveurs déçus de leurs troupeaux ou encore des villageois transformés en brigands. Ils s'adonneraient à la fois au racket et au vol des éleveurs en brousse, mais commettraient également des enlèvements d'enfants d'éleveurs, majoritairement mbororo. Guy-Florent Ankoguy Mpoko, Kedou Passingring, Boniface Ganota, Kedekoy Tigague, « Insécurité, mobilité et migrations des éleveurs dans les savanes d'Afrique centrale », Cirad, février 2010.

<sup>66</sup> Entretien de Crisis Group, déplacés internes, périphérie de Batangafo, 15 décembre 2013. En novembre 2012, environ 5 700 déplacés auraient été comptabilisés près de Batangafo suite au pillage de leurs villages. « Bangui : vers une sécurité transfrontalière entre le Tchad et la RCA », Réseau des journalistes des droits de l'homme en RCA (RJDH), 30 novembre 2012.

## A. *Conflits dans une zone à faible présence étatique*

### 1. La RCA à la croisée des chemins des transhumants

La pratique de l'élevage, notamment bovin, date du début des années 1920 en RCA et résulte de la volonté du pouvoir colonial français de transformer ce territoire en un pays d'élevage.<sup>67</sup> Près d'un siècle plus tard, l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) estime que la RCA possède plus de 20 pour cent du cheptel de la Communauté économique et monétaire des Etats de l'Afrique centrale (CEMAC).<sup>68</sup> Du fait de son fort potentiel en pâturages et en eau, les mouvements transfrontaliers de pasteurs étrangers en RCA se sont intensifiés. A la transhumance historique des Peul 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 Nord-Centre de la RCA. 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.<sup>69</sup>

L'élevage transhumant, dont l'histoire a débuté dans l'extrême ouest du pays dans les années 1920, concerne maintenant une grande partie du territoire centrafricain où « les éleveurs transhumants sont vus comme des conquérants » et « où 73,44 pour cent des villages (interrogés) attribuent la dégradation des ressources naturelles au pastoralisme non régulé ».<sup>70</sup>

### 2. L'engrenage de la violence

Pendant des décennies, les transhumants qui descendaient du Tchad empruntaient des couloirs non balisés mais connus et reconnus de tous.<sup>71</sup> Depuis une vingtaine d'années, l'insécurité générale au Nord du territoire centrafricain a changé la donne et fait de la transhumance une expédition quasiment militaire. La déliquescence de l'Etat, dont les administrations territoriales et les services de sécurité n'avaient plus qu'une présence symbolique, est allée de pair avec l'installation de groupes armés et de bandits dans la partie septentrionale du pays.<sup>72</sup> Les *zaraguinas* ont prospéré et les trafics se sont développés, notamment dans la zone frontalière avec le Tchad et le Cameroun.

<sup>67</sup> Outre l'élevage, les colonisateurs ont développé les cultures commerciales comme le coton, le café, l'huile de palme. Jean-Noël Brégeon, *Un rêve d'Afrique, administrateurs en Oubangui-Chari, la cendrillon de l'Empire* (Paris, 1999). Après l'indépendance, le vétérinaire Jean Desrotour a joué un rôle clé dans le développement de l'élevage. Entretien de Crisis Group, expert sur le pastoralisme, février 2014.

<sup>68</sup> « Atlas des systèmes sociaux et institutionnels d'utilisation de l'espace est centrafricain », Union européenne, Bangui, novembre 2009. Anciennement Union douanière et économique de l'Afrique centrale (UDEAC), instituée en 1964 par le traité de Brazzaville, la CEMAC est née du traité de N'Djaména en 1994 et composée de six pays (le Cameroun, le Congo, le Gabon, la Guinée équatoriale, la RCA et le Tchad). Elle a pour principal objectif l'instauration d'un marché commun. Voir son site internet, [www.cemac.int](http://www.cemac.int).

<sup>69</sup> Entretien de Crisis Group, assistant technique du projet Ecofaune en RCA, Bangui, 15 décembre 2012. Sur l'extension de la géographie de l'élevage en Centrafrique, lire Jean Boutrais et Jean-Claude Crouail, « Les projets de développement de l'élevage en Centrafrique », dans *L'exercice du développement*, ORSTOM, colloques et séminaires, Dynamique des systèmes agraires (1986), p. 71-92. Voir l'annexe A.

<sup>70</sup> « Atlas des systèmes sociaux et institutionnels », op. cit., p. 34.

<sup>71</sup> Voir l'annexe A.

<sup>72</sup> Rapport de Crisis Group, *République centrafricaine : les urgences de la transition*, op. cit.

Le regain de tensions reflète l'incapacité permanente de l'Etat centrafricain à assurer un minimum de sécurité sur l'ensemble de son territoire. Parmi ces coupeurs de route, se trouvent à la fois des ex-combattants tchadiens, des bandits de grand chemin mais aussi d'anciens éleveurs qui ont perdu leurs troupeaux et connaissent parfaitement les habitudes des transhumants. Enfin, les troupeaux ont été pris pour cible par d'anciens groupes armés comme le Front populaire pour le redressement (FPR) du Tchadien et général autoproclamé Baba Laddé, qui a écumé essentiellement les régions de Ouaka, Nana-Grébizi et l'Ouham, où il a commis de nombreuses exactions jusqu'en 2012.<sup>73</sup>

A l'origine d'un groupe armé mbororo, Baba Laddé a échafaudé un discours politique fondé sur la marginalisation des pasteurs peul mbororo. Mais s'il prétendait défendre leur cause, il les rackettait aussi et s'emparait de leur bétail.<sup>74</sup> En septembre 2012, sous la pression de l'armée centrafricaine soutenue épisodiquement par l'armée tchadienne, Baba Laddé s'est rendu aux autorités centrafricaines après avoir négocié sa reddition et a pris la direction du Tchad.<sup>75</sup> Après avoir été nommé conseiller à la primature, il est parti au Niger en prétendant être menacé par les autorités et serait de retour en RCA.<sup>76</sup>

Un autre foyer de violence est lié à la contradiction entre la protection de l'environnement et la transhumance. Le Nord-Est de la RCA est officiellement couvert à plus de 80 pour cent par des zones d'intérêt cynégétiques,<sup>77</sup> soit officiellement 87 540 kilomètres carrés.<sup>78</sup> Ce zonage qui date de l'époque coloniale a mis l'accent sur la conservation de la faune mais a largement sous-estimé la nécessité de développer de grands espaces pastoraux à l'Est du pays. En conséquence, les éleveurs transhumants envahissent régulièrement les aires protégées avec la complicité des autorités locales et posent un double problème aux gestionnaires des parcs Manovo-Gounda St Floris et Bamingui-Bangoran : d'une part, le bétail peut être porteur de maladies contagieuses pour la faune sauvage ; d'autre part, les transhumants s'adonnent au braconnage.<sup>79</sup>

Le projet Ecofaune financé par l'Union européenne qui visait à protéger les écosystèmes fauniques du Nord-Est de la RCA a produit des effets pervers inattendus. Les gardes des parcs ont été autorisés à abattre le bétail en infraction dans certaines circonstances précises, ce qui a parfois entraîné des confrontations violentes avec les transhumants. Toutefois, le rapport de force est tel que l'abattage du bétail reste

<sup>73</sup> « Bakala : Deux villages attaqués par les éléments de Baba Laddé », RJDH, 21 février 2012 et « Bangui : Portrait de la rébellion Baba Laddé par RJDH-RCA », Radio France internationale (RFI), 27 août 2012.

<sup>74</sup> « Centrafrique : qui arrêtera Baba Laddé ? », *Centrafrique-presse*, 20 décembre 2011. Entretien téléphonique de Crisis Group, chargé de mission aux affaires administratives et juridiques au ministère de l'Administration du territoire et de la Décentralisation, 15 décembre 2013.

<sup>75</sup> « L'ex rebelle Baba Laddé de retour au Tchad avec les égards », RFI, 5 septembre 2012.

<sup>76</sup> « Tchad : N'Djaména accuse Baba Laddé de vouloir reprendre la lutte armée », RFI, 1<sup>er</sup> novembre 2013.

<sup>77</sup> Les zones d'intérêt cynégétiques sont des aires où l'on organise des activités de chasse, de pêche et de tourisme. En RCA, elles ont été créées également dans le but de protéger la faune.

<sup>78</sup> « Atlas des systèmes sociaux et institutionnels », op. cit.

<sup>79</sup> « Rapport annuel conjoint 2009 », coopération RCA/Union européenne, mai 2010. Dans cette zone, il convient toutefois de distinguer les transhumants des braconniers professionnels (souvent soudanais) qui mènent en Centrafrique de véritables campagnes de braconnage de novembre à mai. Entretien de Crisis Group, membre du projet Ecofaune, Bangui, 21 janvier 2014. Voir également « Atlas des systèmes sociaux et institutionnels », op. cit., p. 34.

l'exception plutôt que la norme.<sup>80</sup> Autre effet pervers, les membres des unités anti-braconnage formés dans le cadre de ce programme ont, dans leur majorité, rejoint les rangs de la Seleka dès ses débuts. Formés et bien armés, ils étaient considérés comme des recrues de premier choix par les commandants de la coalition.<sup>81</sup>

Cette insécurité généralisée a provoqué une réaction en chaîne : les éleveurs ont modifié leurs itinéraires de transhumance et se sont armés davantage, notamment en achetant des kalachnikovs. Il devient alors difficile de distinguer les éleveurs transhumants des braconniers, et insécurité et transhumance sont de plus en plus liées dans l'esprit de certaines populations centrafricaines.<sup>82</sup> L'éclatement des couloirs traditionnels a eu pour conséquence immédiate de multiplier les destructions de cultures et donc d'alimenter les conflits entre sédentaires et populations transhumantes.

La crise centrafricaine actuelle et les tensions communautaires qu'elle génère, notamment entre les musulmans et les non-musulmans, pourrait accentuer davantage encore la militarisation des pasteurs, qui craindront d'être pris pour cibles en raison de leur religion. Face aux dangers encourus par ses ressortissants, l'armée tchadienne pourrait également décider d'accompagner les pasteurs en territoire centrafricain. Enfin, la mainmise des anti-balaka sur l'Ouest du pays et leur attitude résolument anti-peul et arabe pourrait entraîner un glissement géographique des transhumances tchadiennes vers l'Est de la RCA.

### 3. L'évolution du profil des éleveurs

Le profil des éleveurs qui passent la frontière tchado-centrafricaine pour profiter des pâturages abondants a évolué ces dernières années. De nombreux transhumants tchadiens qui descendent en RCA sont propriétaires de leur bétail. Parmi eux, se trouvent de nombreux Peul uuda'en, ontorbe, anagamba et biibe woyla parlant foulfoul-dé et arabe. De nombreux Arabes tchadiens descendent également avec les troupeaux mais demeurent davantage des accompagnateurs et des commerçants de bétail.<sup>83</sup> De plus en plus de troupeaux sont convoyés par ces bergers salariés qui travaillent pour de riches propriétaires urbains de N'Djaména et de haut gradés de l'armée tchadienne.<sup>84</sup>

Compte tenu de leur taille, ces troupeaux représentent un capital économique conséquent pour leurs propriétaires, dorénavant appelés les néo-éleveurs.<sup>85</sup> Souvent équipés de téléphones satellitaires et d'armes de guerre, ces convoyeurs de bétail sont très critiqués au Sud du Tchad car ils court-circuitent les régulations traditionnelles. Ils s'imposent sur les pâturages utilisés par les éleveurs sédentaires ou les cultures des agriculteurs et n'hésitent pas à menacer les éleveurs familiaux ou encore les chefs de villages lorsque surgit un différend. Arguant d'une protection militaire ou poli-

<sup>80</sup> Entretien de Crisis Group, membre du projet Ecofaune, Bangui, 10 décembre 2012.

<sup>81</sup> Ibid.

<sup>82</sup> Lors d'une enquête réalisée en 2009 dans quatre préfectures de l'Est, 48 villages sur 64 se sont déclarés victimes de l'insécurité liée à la transhumance. « Atlas des systèmes sociaux et institutionnels », op. cit., p 34.

<sup>83</sup> Entretien de Crisis Group, expert sur le pastoralisme au Cameroun et en RCA, 8 février 2014.

<sup>84</sup> Entretiens de Crisis Group, chercheur sur le pastoralisme au Tchad, N'Djaména, 5 juillet 2013. Voir également « République centrafricaine : l'armée tchadienne attaque et incendie des villages frontaliers », Human Rights Watch, 20 mars 2008 et « Atlas des systèmes sociaux et institutionnels », op. cit., p. 35.

<sup>85</sup> Pour plus d'informations sur l'apparition de ces néo-éleveurs au Tchad et leur pratique du pastoralisme, voir Aubague, Grimaud, op. cit.

tique, ils contraignent souvent les populations locales à libérer de grands espaces pour leurs bêtes.<sup>86</sup>

En RCA, ces convoyeurs de bétail ont parfois reçu le soutien de l'armée tchadienne. Selon plusieurs témoins, des soldats tchadiens seraient descendus en RCA pour régler des différends entre ces bergers et les populations locales du Nord.<sup>87</sup> Au début de l'année 2008, l'armée tchadienne aurait ainsi lancé plusieurs offensives sur l'axe Markounda-Maitikoulou ainsi qu'au nord de Paoua dans le Nord-Ouest de la RCA.<sup>88</sup>

Depuis plusieurs années, les acteurs en présence (bandits, transhumants, unités anti-braconnage, villageois, etc.) sont entrés dans une véritable spirale de violence, face à laquelle les autorités centrafricaines sont complètement impuissantes. En lieu et place des forces de sécurité quasi-inexistantes depuis plusieurs décennies ont émergé des comités d'autodéfense comme à Batangafo, au Centre-Nord de la RCA, pour lutter contre ceux que les villageois centrafricains appellent les « Mbarara ».<sup>89</sup> Malheureusement, certains de ces comités ont été dévoyés et en ont profité pour attaquer les troupeaux et voler du bétail. Loin de riposter proportionnellement, certains éleveurs transhumants dont la capacité de mobilisation est très forte ont brûlé des villages entiers et tué des habitants. Ainsi, en 2011 et 2012, les conflits entre les transhumants venus du Tchad et les communautés locales aux alentours de Batangafo ont provoqué le déplacement de milliers d'habitants. Plusieurs villages ont été brûlés entre Bouca et Batangafo par les convoyeurs de bétail suite au meurtre de l'un d'entre eux.<sup>90</sup>

### B. *Faiblesse de la coopération bilatérale et des législations nationales*

La faiblesse de la coopération bilatérale et l'anémie des organisations régionales ont très largement contribué à faire de la transhumance une expédition violente. Le dialogue sur ce sujet entre le Tchad et la RCA a pourtant existé. Une première tentative de résolution a vu le jour au sein de la commission tchado-centrafricaine réunie à N'Djaména en 2012, mais l'effondrement de l'Etat centrafricain a réduit ces efforts à néant.

Les textes de loi régissant l'élevage en RCA sont trop anciens pour prendre en compte la réalité contemporaine.<sup>91</sup> Que ce soit la loi de 1965 portant réglementation

<sup>86</sup> Ibid, p. 126-136.

<sup>87</sup> Entretien de Crisis Group, chargé de mission aux affaires administratives et juridiques au ministère de l'Administration du territoire et de la Décentralisation, Bangui, 4 décembre 2013. Voir également Human Rights Watch, op. cit.

<sup>88</sup> « Cartographie des motivations derrière les conflits : la République centrafricaine », International Peace Information Service (IPIS), 17 février 2009.

<sup>89</sup> Cette appellation ne renvoie à aucune origine ethnique existante mais est aujourd'hui utilisée par les villageois pour évoquer les transhumants venus du Tchad. Proche du mot « Mbororo », il permettait au départ de distinguer les convoyeurs de bétail, la plupart du temps arabes, des éleveurs transhumants peul mbororo. Mais aujourd'hui, cette appellation s'est généralisée et est utilisée pour désigner l'ensemble des éleveurs tchadiens qui transhument en RCA, qu'ils soient Peul ou Arabes. Entretiens téléphoniques de Crisis Group, chef traditionnel peul du Nord de la RCA, 5 juillet 2013 ; ancien chargé de mission sur l'élevage à la primature centrafricaine, 7 février 2013. Batangafo est une ville de la province de l'Ouham, située au centre nord de la Centrafrique à proximité de la frontière sud du Tchad.

<sup>90</sup> « Centrafrique, le drame oublié », *La Croix*, 13 juin 2013 et « Le HCR initie une concertation transfrontalière pour une meilleure cohabitation entre éleveurs tchadiens et agriculteurs en RCA », African Press Organisation, 18 mai 2012.

<sup>91</sup> Voir l'annexe B.

de l'élevage, la création des communes d'élevage juste après l'indépendance ou encore l'ordonnance de 1986 sur les zones d'actions agropastorales, l'objectif poursuivi par les autorités centrafricaines a été de fournir une assise foncière aux éleveurs et de protéger les *hurum*, c'est-à-dire les pâturages de saison des pluies.<sup>92</sup> L'arrivée massive de transhumants tchadiens et la déviation des itinéraires traditionnels ne trouvent pas de réponses adéquates au sein de ce cadre légal. Par ailleurs, les autorités locales et les chefs de villages n'ont absolument pas les moyens d'appliquer la loi face à des groupes d'éleveurs bien armés et préfèrent trouver des arrangements, y compris en leur louant des terres et en empochant le loyer à titre personnel.

Face à la recrudescence de la violence, les pouvoirs tchadiens et centrafricains se sont longtemps renvoyé la balle. Les Tchadiens reprochaient aux autorités centrafricaines de ne pas arrêter, sanctionner et juger les voleurs de bétail et demandaient également à ce que soient démantelés les groupes d'autodéfense. De leur côté, les autorités centrafricaines réclamaient le désarmement des éleveurs tchadiens avant qu'ils ne passent la frontière et exigeaient que leur soit communiquée l'identité des transhumants.

Afin d'aplanir les différends, le problème a fait l'objet d'une première réunion à Batangafo le 17 mai 2012.<sup>93</sup> A l'issue d'une réunion de la commission mixte tchado-centrafricaine en octobre 2012 à N'Djaména, un accord bilatéral a été signé entre les ministres des Affaires étrangères des deux pays afin de mieux contrôler les mouvements des éleveurs de part et d'autre de leurs frontières.<sup>94</sup> Malheureusement, avant même que n'éclate la crise centrafricaine, cet accord était le résultat d'une négociation entre deux bureaucraties qui avaient perdu à la fois la mémoire et le sens des réalités administratives locales.

<sup>92</sup> Les communes d'élevage ont été créées juste après l'indépendance afin de mettre fin aux tensions entre les agriculteurs banda et les Mbororo au Nord-Ouest de la RCA. Après la création des premières communes d'élevage vers Bouar et Bocaranga, les expériences se sont multipliées sur l'ensemble du territoire, notamment à Bambari, Gambo, Alindao et Yaloké. Les premières d'entre elles ont été délimitées avec l'aide d'une équipe de vétérinaires français dirigée par Jean Desrotour. Ces derniers ont également soigné des troupeaux entiers. Ces communes avaient pour vocation de « protéger les *hurum* », c'est à dire les pâturages de saison des pluies et d'éviter les conflits en partageant l'espace entre pasteurs et agriculteurs. Entretien de Crisis Group, expert sur le pastoralisme au Cameroun et en RCA, 8 février 2014. Pourtant, ces initiatives ont globalement été un échec sur le long terme. L'Etat a effectué le zonage de manière autoritaire sans consultation préalable des acteurs locaux. Par ailleurs, le caractère figé de ce zonage a posé de nombreux problèmes et la présence de cultures en zone pastorale et de troupeaux en zone agricole ont été très souvent observées. Enfin, les systèmes traditionnels fonciers sont venus se superposer aux systèmes de zonages issus de cette législation foncière. Voir Boniface Ganota, Ankoqui Mpoko, Passinring Kedou, Bernard Gonne, Michel Tchotsoua, Mouhaman Arabi, « Législations des migrations humaines et animales en Afrique centrale, le cas du Cameroun, de la République centrafricaine et du Tchad », Cirad, mars 2010 et Guy Florent Ankoqui-Mpoko, « Gestion des espaces agropastoraux en zones de savanes centrafricaines, de l'arbitrage de l'Etat à une cogestion », communication au colloque de Garoua, Cameroun, mai 2002.

<sup>93</sup> Cette réunion s'est tenue en présence du Haut-commissaire chargé des droits de l'homme et de la bonne gouvernance à la présidence de la République centrafricaine et du consul du Tchad à Bozoum. Elle a abouti à la signature de la Déclaration de Batangafo le 17 mai 2012 qui prévoyait notamment le démantèlement des groupes d'autodéfense du côté centrafricain, le désarmement des transhumants, le respect des zones de pâturages et la divulgation de l'identité des groupes transhumants qui descendent.

<sup>94</sup> Accord bilatéral de coopération technique entre la République centrafricaine et la République du Tchad en matière de mouvement de bétail, N'Djaména, 30 octobre 2012.

Premièrement, cet accord est inconnu des principaux acteurs du monde agropastoral. Plus d'un an après sa signature, ni les associations d'éleveurs au Tchad, ni les membres de la Communauté économique du bétail, de la viande et des ressources halieutiques (Cebevira),<sup>95</sup> ni les cadres du ministère de l'Élevage tchadien, ni les autorités locales centrafricaines présentes dans les zones traversées par les transhumants n'ont été consultés, ni même informés d'un tel accord.

Deuxièmement, si certaines dispositions de cet accord semblent pertinentes, d'autres présentent des limites évidentes. Par exemple, il est rappelé que, lors de la transhumance transfrontalière, les éleveurs doivent se munir d'un certificat international sur lequel sont indiqués l'identité du berger, l'identité du propriétaire du bétail, la composition du troupeau, l'itinéraire de transhumance et les visas des autorités tchadiennes et centrafricaines lors du passage des frontières.<sup>96</sup> Or, si des certificats de transhumance délivrés par la Cebevira existent depuis presque vingt ans, leur application est anecdotique.<sup>97</sup> Le manque de moyens de la Cebevira pour émettre ces documents, la méconnaissance de cette obligation par la majorité des éleveurs et l'absence de contrôle sur le terrain ont largement contribué à transformer cette mesure en chimère bureaucratique.

Par ailleurs, l'accord vise à instaurer « une bonne coopération entre les services techniques au niveau des frontières en organisant des rencontres annuelles et à tout moment en cas de besoin ».<sup>98</sup> Cette disposition se heurte à la réalité actuelle. Depuis la crise centrafricaine consécutive au coup d'État de mars 2013 et à la prise de pouvoir de la Seleka, la carence d'État a laissé place à une absence d'État et les relations entre le Tchad et la Centrafrique se sont considérablement dégradées.<sup>99</sup>

### C. Rétablir le dialogue et réguler la transhumance transfrontalière

Il va de soi que la régulation des mouvements transfrontaliers ne pourra se faire tant que la crise centrafricaine ne sera pas surmontée, que le dialogue entre le Tchad et la Centrafrique sera inexistant et qu'un minimum de sécurité ne sera pas rétabli dans le Nord. Par conséquent, les mesures préconisées ci-dessous sont des mesures post-crise, à l'exception d'une réunion entre les gouvernements tchadien et centrafricain qui devrait être rapidement organisée pour préparer la transhumance de cette année, qui débute au mois d'octobre.

Il est au préalable nécessaire de consulter et réunir les parties prenantes. La commission mixte tchado-centrafricaine ne peut être la seule enceinte de concertation car elle ne réunit que des représentants des deux États. Un atelier devrait être organisé sous l'égide de la Cebevira (en partenariat avec l'AFD et la Banque mondiale), afin de regrouper les représentants des éleveurs tchadiens et centrafricains, les autorités locales concernées, des cadres des ministères de l'Élevage et de l'Environnement des deux pays et des organisations humanitaires qui s'occupent des déplacés. Cet atelier devrait permettre à la fois de faire une analyse critique des règles

<sup>95</sup> La Cebevira, une institution de la CEMAC créée en 1987, a pour mission principale de travailler à la valorisation de l'élevage et à l'harmonisation de ces pratiques au sein de la zone CEMAC.

<sup>96</sup> Article 5 de l'Accord bilatéral de coopération technique entre la République centrafricaine et la République du Tchad, op. cit.

<sup>97</sup> Entretien de Crisis Group, cadre de la Cebevira, N'Djaména, 4 juillet 2013.

<sup>98</sup> Article 8 de l'Accord bilatéral de coopération technique entre la République Centrafricaine et la République du Tchad, op. cit.

<sup>99</sup> Voir le rapport de Crisis Group, *République centrafricaine : les urgences de la transition*, op. cit.



en vigueur et de formuler des recommandations pour réguler les mouvements transfrontaliers.<sup>100</sup> En parallèle, il faut définir et mettre en œuvre un projet de suivi de la transhumance afin d'améliorer la connaissance des mouvements de bétail (itinéraires, nombre, zones de concentration, etc.). Créer ce socle de connaissances est une étape essentielle pour trouver des réponses adéquates aux conflits entre transhumants et populations locales.

En préalable à cette réflexion, une série de consultations locales doivent être menées par la Cebevirah auprès des organisations de la société civile, des chefs de villages et des représentants des éleveurs et des agriculteurs sur le sol centrafricain afin de recueillir leurs points de vue et doléances. Le résultat de ces consultations doit constituer la base de travail de l'atelier tchado-centrafricain.

Cette réflexion participative devrait aboutir à une charte de la transhumance signée par toutes les parties et mettant en place un système de régulation qui comprendrait des couloirs de transhumance adaptés au nombre de bêtes, des structures de prévention et de gestion des conflits et un encadrement des transhumants sur le terrain. Cette charte prévoirait de délimiter et baliser des couloirs de transhumance, de proposer des plans d'aménagement de ces couloirs comprenant l'établissement de points d'eau pour les pasteurs, des postes vétérinaires et des aires de stationnement pour le bétail. Cette réflexion conduirait à revoir la répartition de l'espace et à trouver un meilleur équilibre entre zones d'intérêt pastoral et aires protégées qui sont maintenant dépourvues d'animaux.<sup>101</sup>

Cette charte prévoirait également la construction de parcs de vaccination pour les animaux au niveau de la frontière tchado-centrafricaine et ce pour des raisons sanitaires mais également pour permettre un recensement de ces animaux et sensibiliser les pasteurs aux règles à respecter dès leur arrivée sur le territoire centrafricain. Des ONG spécialisées dans la vaccination du bétail pourraient mener ces campagnes. Des marchés à bétail devraient également être créés le long de la frontière pour multiplier les interactions entre les pasteurs et les autorités centrafricaines avant et après la transhumance en RCA et communiquer aux pasteurs les voies de transhumance à privilégier.<sup>102</sup>

Enfin, la charte doit également créer des structures de gestion et de prévention des conflits qui soient représentatives et incluent des représentants des éleveurs transhumants. La médiation des conflits est aujourd'hui très difficile car les éleveurs transhumants ne sont pas représentés. Ces derniers ne reconnaissent pas les représentants des éleveurs centrafricains avec lesquels ils sont souvent en confrontation. Il faudra alors soutenir ces comités de prévention et de gestion des conflits sur un plan technique et logistique. Forte de son expérience, l'AFD pourrait accompagner la création de ces comités et organiser des réunions de part et d'autre de la frontière entre éleveurs tchadiens et centrafricains en s'inspirant d'expériences similaires en Afrique de l'Ouest.<sup>103</sup> Ces comités locaux n'auraient pas besoin d'être permanents

<sup>100</sup> En Afrique de l'Ouest, une réflexion régionale a été organisée pour débattre des mouvements transfrontaliers de bétail. Voir « Feuille de route pour la mise en place d'un cadre de concertation entre le Bénin, le Burkina Faso, le Mali, le Niger, le Nigeria et le Togo sur la transhumance transfrontalière », communication du Forum régional de Gogounou sur la transhumance transfrontalière, Gogounou (Bénin), 14-16 avril 2010.

<sup>101</sup> « Atlas des systèmes sociaux et institutionnels », op. cit., p. 34.

<sup>102</sup> Entretien de Crisis Group, ancien ministre de l'Elevage centrafricain, Bangui, 24 février 2014.

<sup>103</sup> Le forum régional qui s'est tenu à Gogounou (Bénin) a regroupé des participants provenant du Bénin, du Burkina Faso, du Niger, du Nigeria et du Togo. Parmi les résolutions adoptées se trouve

mais devraient être activés avant et pendant la transhumance. Enfin, à un niveau interétatique, un comité de gestion des conflits devrait être créé au sein de la Cebevirah afin de faciliter le dialogue entre Etats tchadien et centrafricain et régler les litiges liés au non-respect de cette charte.

Dès à présent, la Cebevirah devrait convoquer une réunion entre les gouvernements tchadien et centrafricain pour préparer la transhumance de cette année. Sous l'égide de cette organisation, les deux Etats pourraient renouer le dialogue autour d'un problème concret, proche dans le temps et qui risque de se traduire par un regain de violence.

Une fois rédigée et signée, la charte doit être largement diffusée et traduite en plusieurs langues afin d'être comprise par tous. Les fédérations des éleveurs et les autorités administratives centrafricaines devraient procéder avec l'aide d'ONG et des chefs locaux à des campagnes de sensibilisation des principaux acteurs concernés.

Le gouvernement tchadien devrait imposer aux grands propriétaires de bétail d'informer les autorités centrafricaines et notamment les services de l'élevage de l'identité des bergers qu'ils emploient et de leurs itinéraires afin que ces derniers puissent « préparer le terrain » en partant à leur rencontre.<sup>104</sup> S'il faut bien sûr créer des synergies entre les autorités publiques, l'efficacité impose de faire appel à d'autres acteurs et notamment aux fédérations d'éleveurs qui ont un intérêt évident pour une transhumance pacifique. La Fédération nationale des éleveurs centrafricains (FNEC) pourrait contribuer à réguler la transhumance à condition de lui fournir des moyens financiers et logistiques supplémentaires. Des agents de la FNEC pourraient ainsi partir en éclaireurs, sensibiliser les transhumants dès leur arrivée en RCA, les informer sur les itinéraires à privilégier et sur les zones à éviter et servir d'interface avec les autorités locales. Mais cela suppose au préalable de soutenir la FNEC, dont les bureaux à Bangui ont été détruits en 2013 et dont une partie des agents a pris la fuite vers les pays voisins.<sup>105</sup>

---

la mise en place d'un observatoire, notamment pour diffuser les informations sur les flux transfrontaliers, la conception d'une charte sous-régionale de gestion de parcours transhumants, le développement des infrastructures le long des axes de transhumance, des caravanes de sensibilisation auprès des populations sur les règles associées à la transhumance et des rencontres de proximité entre les différents acteurs pour établir un dialogue. Voir « Feuille de route pour la mise en place d'un cadre de concertation », op. cit. L'atelier régional de Ouagadougou sur la transhumance dans le Liptako-Gourma a été organisé par le Réseau Billital Maroobé en partenariat avec l'Association des éleveurs du Sahel et la coopération suisse. Voir le rapport de synthèse « Textes régissant la transhumance dans le Liptako-Gourma », Réseau des organisations d'éleveurs et pasteurs du Sahel, Ouagadougou, 20-22 octobre 2011.

<sup>104</sup> Un des représentants des éleveurs au Tchad a confié être favorable à cette disposition. Entretien de Crisis Group, chef traditionnel mbororo, Ango, 20 août 2013.

<sup>105</sup> Entretien de Crisis Group, chercheur sur le pastoralisme, Bangui, 25 février 2014.

#### IV. Tensions autour de la migration des Peul mbororo en RDC

La migration et l'implantation des Peul mbororo au Nord-Est de la RDC ont été accompagnées de vives tensions avec les communautés et les autorités locales. Les Peul mbororo ou « Peul de brousse » sont traditionnellement des pasteurs de la zone sahélienne. Présents dans de nombreux pays en Afrique de l'Ouest, au Tchad, en République centrafricaine, en République démocratique du Congo ou encore au Soudan et au Soudan du Sud, les Mbororo se divisent en plusieurs groupes avec des troupeaux diversifiés.<sup>106</sup>

Au XIX<sup>ème</sup> siècle, conduits par leurs chefs de tribus, les « ardo », des milliers de Mbororo ont quitté le pays Hausa et le plateau de Jos au Nigéria pour migrer au Cameroun.<sup>107</sup> Vers 1920, toujours à la recherche de pâturages abondants, une partie d'entre eux ont franchi la frontière pour s'installer en RCA. L'insécurité et les tensions communautaires ont entraîné la fuite d'un grand nombre d'éleveurs et notamment de nombreux Peul mbororo partis s'exiler dans les pays limitrophes.<sup>108</sup> 70 000 éleveurs auraient fui la RCA pour se rendre au Cameroun, en RDC, au Tchad et au Soudan.<sup>109</sup> Face au phénomène des coupeurs de route, d'autres éleveurs peul ont choisi de quitter les régions du Nord-Ouest de la RCA pour s'implanter au Sud-Est du pays.<sup>110</sup>

Venus de République centrafricaine voisine, de nombreux Mbororo sont entrés en RDC par vagues successives dans les districts pauvres et marginalisés du Bas- et du Haut-Uélé.<sup>111</sup> Déjà dans les années 1980, les éleveurs peul avaient traversé la frontière, matérialisée par le fleuve Mbomou, mais à l'époque leurs tentatives de s'implanter dans l'ex-Zaïre avaient été repoussées par les Forces de l'armée zaïroise (FAZ) de Mobutu. La porosité des frontières et la déliquescence des structures étatiques congolaises en Province orientale au début des années 2000 ont favorisé leur

<sup>106</sup> « Chacune des fractions mbororo s'identifie à un type de bovin : les Wodaa'be et les Jaafun avec les bœufs à robe acajou, les Aku avec les bœufs d'un blanc immaculé, les Bokolo avec des bœufs blancs sans cornes. D'autres, comme les Uda, sont plutôt moutonniers. Certains disposent de dromadaires, et la plupart ont des ânes et des bœufs porteurs ». Christian Seignobos, « Quel avenir pour les Mbororo ? », *Journal de l'IRD*, no. 47, novembre-décembre 2008.

<sup>107</sup> Christian Seignobos, « Quel avenir pour les Mbororo ? », op. cit. ; Philip Burnham, op. cit.

<sup>108</sup> « Cameroun : de nouveaux bureaux sont ouverts pour assurer la protection et dispenser des soins aux Centrafricains mbororos », HCR, 27 mars 2007.

<sup>109</sup> « Atlas des systèmes sociaux et institutionnels », op. cit.

<sup>110</sup> Dans la région du Haut-Mbomou, il n'y avait presque aucune tête de bétail au début des années 1980. Les premiers Mbororo sont arrivés à ce moment-là et aujourd'hui, il y aurait près de 250 000 têtes de bétail dans cette préfecture. Voir Ankoguy Mpoko, Passingring, Ganota, Tigague, « Insécurité, mobilité et migrations des éleveurs », op. cit.

<sup>111</sup> La Province orientale est une des régions les plus pauvres de la RDC. Selon les statistiques du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), en 2005, la grande majorité des ménages vivait sous le seuil de pauvreté (75,5 pour cent) et n'avait accès ni à l'eau potable, ni à l'électricité. Les services de santé sont peu développés et la malnutrition et la mortalité infantile sont très élevées (mortalité infantile : 89 pour mille). L'économie de la Province, principalement tournée vers l'agriculture (84,2 pour cent des emplois), offre des revenus très modiques aux habitants. « Pauvreté et conditions de vie des ménages en Province orientale », PNUD, 1<sup>er</sup> mars 2009.

retour sur les terres congolaises.<sup>112</sup> Ce mouvement migratoire aboutit à une cohabitation de fait qui, au mieux, est empreinte de suspicion et, au pire, de violence.<sup>113</sup>

#### A. *Les tensions entre Mbororo et communautés locales*

La configuration conflictuelle classique entre éleveurs et agriculteurs n'explique pas à elle seule l'ensemble des violences contre les Mbororo ou les populations locales. La densité de population et l'espace disponible, la présence de groupes armés ou encore la durée de cohabitation entre les Mbororo et les populations sédentaires peuvent influencer positivement ou négativement sur l'état de leurs relations.

##### 1. Une communauté suspecte

Du fait de leurs déplacements réguliers en brousse, les Mbororo sont souvent accusés d'entretenir des liens avec des groupes armés, de leur fournir des informations et de la nourriture, voire de s'allier avec eux pour commettre des exactions. Au Sud-Est de la RCA, en RDC et au Soudan du Sud, l'opinion publique prête aux Mbororo une collaboration étroite avec les combattants de l'Armée de résistance du Seigneur (LRA).<sup>114</sup> Cette perception s'explique notamment par l'armement dont certains éleveurs disposent pour se protéger et par leur proximité géographique avec les membres de la LRA, mais elle ignore le fait que les Mbororo sont aussi des victimes de celle-ci.<sup>115</sup> Cette suspicion généralisée est très importante car le regain d'activité de la LRA en 2007 et 2008 a coïncidé avec la forte dégradation des relations entre les Mbororo et les populations locales.<sup>116</sup> A l'inverse, aujourd'hui, la baisse d'activité de la LRA et le changement dans la fréquence et la nature de ses attaques en Province orientale s'accompagnent d'une nette amélioration des rapports entre la population et les Mbororo.<sup>117</sup>

##### 2. Des tensions plus marquées dans le Haut-Uélé

La Province orientale est un territoire de 503 239 kilomètres carrés, une superficie égale à celle de l'Espagne. Au sein de cet espace, les densités de population sont

<sup>112</sup> « Conjoncture sécuritaire en zone frontalière Cameroun, Tchad, République Centrafricaine », Stockholm International Peace and Research Institute (SIPRI), 2011.

<sup>113</sup> En 2012, des éleveurs mbororo auraient tué vingt personnes à Angari, une localité du territoire de Poko, en Province orientale. « Province Orientale : les éleveurs mbororo tuent 20 personnes à Poko », Radio Okapi, 2 juillet 2012. Entretien de Crisis group, représentant du Bureau de coordination des affaires humanitaires des Nations unies (OCHA), Dungu, 15 août 2013.

<sup>114</sup> Voir le rapport Afrique de Crisis Group N°157, *Une stratégie régionale pour en finir avec l'Armée de résistance du Seigneur*, 28 avril 2010.

<sup>115</sup> De nombreuses munitions et armes à feu auraient été récupérées suite à des accrochages entre l'armée et les Mbororo. Entretien de Crisis Group, officier de l'armée congolaise, Dungu, 14 août 2013. Néanmoins, bien que certains Mbororo soient armés, ils représentent une minorité au sein des pasteurs peul présents en RDC. Entretien de Crisis Group, membre de la Monusco, Dungu, 15 août 2013. Au cours du dernier trimestre 2010, onze Mbororo auraient été tués par des éléments de la LRA dans le Bas-Uélé. Début 2013, dans le territoire d'Ango, huit Mbororo auraient également perdu la vie lors d'une embuscade menée par la LRA. « Les rebelles ougandais de LRA s'attaquent aux éleveurs nomades mbororo installés dans le district de bas Uélé », *Echos Grands Lacs*, 17 décembre 2010 ; « Province Orientale : des présumés combattants LRA tuent 8 éleveurs mbororo », Radio Okapi, 15 février 2013.

<sup>116</sup> Entretien de Crisis Group, représentant des Mbororo en RDC, Ango, 20 août 2013.

<sup>117</sup> Entretien de Crisis Group, représentant d'OCHA, Dungu, 15 août 2013.

faibles mais variables. L'arrivée de troupeaux très importants dans des zones légèrement plus peuplées entraîne davantage de problèmes. Les motifs de conflits entre les Mbororo et la population locale sont de plusieurs ordres : l'accès aux ressources et notamment aux points d'eaux, la destruction des champs par le bétail ou la fuite du gibier suite à l'arrivée de troupeaux imposants. Aux dégâts causés par le bétail viennent se greffer des difficultés de cohabitation liées à une différence de culture, de religion et de modes de vie et à la sensation parfois très prégnante au sein des communautés locales d'être envahies par de nombreux étrangers dont la présence provoque de fortes appréhensions. « Ce qui fait peur aux gens, c'est qu'ils deviennent majoritaires », déclarait un représentant de la société civile à Ango, en Province orientale.<sup>118</sup>

Malgré cette perception, à l'heure actuelle, les interactions entre éleveurs mbororo et communautés locales sont plus aisées dans le Bas-Uélé que dans le Haut-Uélé. A Ango, en 2013, la société civile, les autorités et les éleveurs s'accordaient pour dire que depuis plus d'un an, les incidents étaient relativement isolés et peu violents dans le Bas-Uélé mais un regain de tensions est perceptible en 2014 suite aux mouvements des Mbororo.<sup>119</sup> Signe de cette cohabitation plus apaisée, les Mbororo ont accès aux services de santé de l'hôpital d'Ango et s'y rendent régulièrement. A l'inverse, dans le territoire de Dungu dans le Haut-Uélé, où la densité de population est légèrement plus élevée, la LRA est plus active et la cohabitation est plus récente, les relations sont tendues entre ces communautés.<sup>120</sup>

### 3. De la répression à l'apaisement : un problème sans solution

Le traitement de la question des Mbororo en RDC a été exclusivement sécuritaire et incohérent, alternant entre répression et apaisement. En 2007, les autorités congolaises ont sollicité l'expertise de l'Union africaine (UA) afin de trouver des solutions aux problèmes sécuritaires induits par la présence des éleveurs peul sur leur territoire. Le 25 octobre, le Conseil de paix et de sécurité de l'UA a demandé à la commission de l'organisation d'envoyer une mission d'information en RDC, en RCA et au Soudan du Sud afin d'examiner la question des Mbororo et formuler des recommandations.<sup>121</sup>

Bien que ce rapport ait été remis en avril 2008 à la Commission, ces recommandations sont restées lettres mortes. Alors que la mission de l'UA préconisait des projets d'intégration et d'insertion des éleveurs mbororo dans ces différents pays, les autorités congolaises ont décidé de procéder au rapatriement forcé des Mbororo. Cette décision, annoncée par le président Joseph Kabila lors d'une réunion du Conseil supérieur de la défense en décembre 2010 à Kinshasa, faisait écho aux revendications d'une majeure partie de la population de la Province orientale ainsi que du parti au pouvoir en RDC.<sup>122</sup> L'expulsion des Mbororo par l'armée a été une stratégie

<sup>118</sup> Entretien de Crisis Group, représentant de la société civile, Ango, 20 août 2013.

<sup>119</sup> Selon OCHA, de mars à juin 2013, trois incidents ont été imputés aux Mbororo mais aucune perte humaine n'a été signalée. « Listing des incidents dans les Haut et Bas Uélé 2013 », OCHA, juillet 2013. Entretien de Crisis Group, autorité religieuse, Kinshasa, 14 mars 2014.

<sup>120</sup> « La société civile dénonce l'arrivée des Mbororos à Kpaila et Duru », Radio Okapi, 29 décembre 2013.

<sup>121</sup> « Mission d'information sur les migrations des pasteurs nomades mbororo, dépêchée en République Démocratique du Congo, au Soudan, en République Centrafricaine et au Cameroun », rapport de la 97<sup>ème</sup> réunion du Conseil de paix et de sécurité, Union africaine, 25 octobre 2007.

<sup>122</sup> « Communiqué de presse du Conseil supérieur de la Défense », RDCongoMonde, 20 décembre 2010. Le manifeste du parti au pouvoir en RDC suggérait aussi de « rapatrier les Mbororo dans leur pays ». Manifeste du Parti du peuple pour la reconstruction et la démocratie, Kinshasa, 21 août 2011.

contre-productive qui a exacerbé les tensions. Des combats ont éclaté entre les Mbororo et les militaires, causant des morts de chaque côté sans pour autant que ce que la presse congolaise appelle communément « le phénomène mbororo » ne soit résorbé.<sup>123</sup>

En 2012, fortement encouragées par les Nations unies,<sup>124</sup> les autorités congolaises ont procédé à un changement de cap. L'expulsion des Mbororo par les militaires congolais s'était accompagnée de nombreux abus et violations des droits de l'homme dénoncées avec force par les ONG, la Mission de l'Organisation des Nations unies pour la stabilisation en RDC (Monusco) et le Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations unies (OCHA).<sup>125</sup> Les autorités congolaises ont alors opté pour une stratégie d'apaisement. Richard Muyej Mangez, ministre de l'Intérieur en visite à Ango en août 2012, a annoncé la suspension des opérations de reconduction des Mbororo aux frontières mais leur a demandé de rester dans la zone où ils se trouvaient alors. Ce moratoire s'est accompagné de mesures symboliques fortes : Mohamed Tchad, dirigeant des Mbororo en Province orientale, qui avait été écroué, a été libéré et plusieurs militaires accusés d'avoir commis des exactions et de racketter les éleveurs ont été sanctionnés et rappelés à Kisangani.<sup>126</sup>

Depuis, en dépit des instructions du ministre de l'Intérieur, les Mbororo, qui s'étaient reconcentrés dans le territoire d'Ango, fuyant l'armée et le territoire de Dungu, recommencent leur progression vers l'est de la Province orientale et ils se seraient installés en partie dans le parc de la Garamba.<sup>127</sup> Ces mouvements inquiètent les autorités qui leur demandent de se sédentariser.<sup>128</sup>

### B. *Trois mesures pour une cohabitation apaisée entre communautés*

Le moratoire qui a incontestablement permis de désamorcer une situation très conflictuelle n'apporte pas de solution à la cohabitation problématique entre les Mbororo et la population congolaise. D'ailleurs, au cours des concertations nationales à Kinshasa en 2013, la délégation de la Province orientale a évoqué l'épineux problème de la présence des Mbororo dans les districts des Uélé tandis que ceux-ci demandaient des terres pour leur bétail.<sup>129</sup> Certaines solutions pour apaiser les tensions peuvent être mises en œuvre rapidement : recenser les éleveurs et leur bétail, repenser l'aménagement du territoire pour éviter la compétition sur les ressources et favoriser le développement de l'économie d'élevage pour créer des interdépendances économiques entre les communautés. Ces deux dernières tâches devraient être dévolues plus particulièrement au gouvernorat de la Province orientale.

<sup>123</sup> « Bas-Uele : accrochages à Bili, 1 militaire FARDC et 15 Mbororo tués », Radio Okapi, 17 septembre 2011.

<sup>124</sup> Entretien de Crisis Group, membre de la Monusco, Dungu, 14 août 2013.

<sup>125</sup> Entretiens de Crisis Group, acteur humanitaire, Dungu, 13 août 2013 ; membre de la Monusco, Dungu, 14 août 2013 ; représentant des éleveurs Mbororo, Ango, 20 août 2013.

<sup>126</sup> Entretiens de Crisis Group, colonel de l'armée congolaise, Dungu, 14 août 2013 ; représentant des éleveurs mbororo, Ango, 20 août 2013.

<sup>127</sup> « Province Orientale : les Mbororo demandent une terre pour s'établir à Dungu », Radio Okapi, 11 février 2014.

<sup>128</sup> Entretiens de Crisis Group, acteur de la société civile, Dungu, 13 août 2013 ; membre de la Monusco, Dungu, 14 août 2013 ; administrateur du territoire, Ango, 21 août 2013.

<sup>129</sup> « Province Orientale : les Mbororo demandent une terre », op. cit.

## 1. Recenser et localiser les Mbororo

Différer le traitement de la question des Mbororo, c'est risquer de voir les conflits gagner en intensité. Pour autant, aucune politique sérieuse ne peut être menée sans informations fiables, notamment sur le nombre, la localisation mais aussi les motivations des Mbororo. Tout en maintenant le moratoire sur les expulsions, un recensement des éleveurs mbororo et de leur bétail est nécessaire. Jusqu'ici, les tentatives de recensement ont été partielles et les résultats obtenus sont loin d'être satisfaisants.<sup>130</sup> Afin de mener à bien ces défis, l'Organisation internationale des migrations (OIM) a proposé au ministère de l'Intérieur congolais d'apporter son expertise. La perspective d'un recensement est largement acceptée par les Mbororo.<sup>131</sup> Ces opérations peuvent se faire avec l'aide des « ardo », dont la plupart sont déjà connus, ainsi que des responsables des différentes chefferies concernés. Cette opération requiert l'accord du gouvernement congolais et un financement extérieur. Elle pourrait s'intégrer au projet de recensement de la population congolaise qui est en cours de discussion.<sup>132</sup>

## 2. Régulariser le séjour des Mbororo

A l'heure actuelle, une partie des populations locales sont encore réticentes à voir les Mbororo s'installer de manière permanente sur le territoire congolais. A l'inverse, les Mbororo interrogés affirment être résolus à rester à tout prix en RDC.<sup>133</sup> Présents de manière illégale, la question de la régularisation de leur séjour doit donc être posée. Une approche pragmatique est nécessaire. Les expulsions massives ont causé beaucoup de drames humains et n'ont rien résolu. La Direction générale des migrations devrait donc leur délivrer un visa de séjour prolongé et renouvelable. En outre, les Mbororo interrogés se sont dits prêts à se conformer à la loi, par exemple en payant des taxes sur la vente de la viande.<sup>134</sup>

Toutes les décisions prises à l'égard des Mbororo doivent être expliquées à la population et des actions de sensibilisation au bon voisinage doivent être menées auprès des différentes communautés grâce au soutien d'organisations humanitaires. A Ango, les autorités locales ont déjà mené des campagnes de sensibilisation avec des résultats positifs, il s'agit dorénavant de les accompagner et d'étendre ces actions à d'autres localités. Pour ce faire, les bailleurs devraient financer un vrai programme de sensibilisation dont la mise en œuvre doit être assurée par des ONG spécialisées dans la prévention de conflits. Dans les territoires affectés par ces conflits, un cadre de concertation doit être créé pour des chefs traditionnels des communautés mbororo et locales ainsi que les responsables de la société civile et de l'administration locale afin d'offrir un espace de médiation et d'échanges. Chaque représentant de sa communauté sera chargé, avec le soutien des autorités et de responsables locaux des ONG impliquées, de diffuser les informations à l'ensemble de sa communauté.

<sup>130</sup> Une opération de recensement des Mbororo menée sous l'impulsion du gouverneur de la Province orientale en 2008 aurait dénombré 6 000 éleveurs mbororo. Cependant, selon certaines ONG sur place, cette opération et ses résultats sont très approximatifs et ne dépeignent pas la réalité. Entretien téléphonique de Crisis Group, acteur humanitaire, 29 septembre 2013.

<sup>131</sup> Entretien de Crisis Group, représentant des Mbororo en RDC, Ango, 20 août 2013.

<sup>132</sup> « Le projet du 2<sup>ème</sup> recensement général de la population expliqué aux ambassadeurs », Agence congolaise de presse, 10 janvier 2014.

<sup>133</sup> Entretien de Crisis Group, représentant des Mbororo en RDC, Ango, 20 août 2013.

<sup>134</sup> Ibid.

### 3. Développer l'économie d'élevage en Province orientale

Aujourd'hui, les inquiétudes des populations sont liées aux mouvements des Mbororo qui déplacent des troupeaux importants, obtiendraient l'accès aux terres en souvoyant les chefs traditionnels et piétinent souvent les champs. Dans les Haut- et Bas-Uélé, où les espaces disponibles sont très importants et la densité de population très faible, il est possible d'organiser une gestion de l'espace cohérente sans compétition sur les ressources, c'est-à-dire de délimiter des zones de pâturages.<sup>135</sup> Une fois le recensement terminé, les autorités locales, avec le soutien du gouvernement provincial, des chefs traditionnels et de partenaires extérieurs (comme UN Habitat ou la FAO), devraient proposer une délimitation physique d'aires de pâturages situées loin des cultures et à proximité de points d'eaux. Il doit s'agir d'une séparation des activités mais non d'une séparation administrative des territoires comme en RCA où on a voulu séparer les territoires d'élevage des territoires agricoles.<sup>136</sup>

Mais l'aménagement du territoire ne peut se limiter à la définition d'aires de pâturages. La construction d'infrastructures comme les routes et les marchés à bétail est essentielle pour que la population puisse bénéficier économiquement de la présence des Mbororo. Plusieurs villages comme Banda, situés à proximité de marchés à bétail, bénéficiaient d'un prix de la viande moins cher et les habitants tissaient avec les populations mbororo des relations plus étroites qui favorisaient leur cohabitation.<sup>137</sup> Malheureusement, ce marché a été fermé par un officier de l'armée congolaise qui aurait repris une partie du commerce avec les Mbororo à son profit.<sup>138</sup>

Au Tchad, l'Union européenne, à travers son projet PAFIB, a financé la construction d'infrastructures de marchés de bétail et pourrait transposer cette expérience positive en Province orientale, en concertation avec les autorités provinciales. Cela permettrait de générer des complémentarités économiques entre les éleveurs étrangers (besoin de sel, de vaccins pour le bétail et des produits manufacturés) et la population locale (besoin de viande). Cela s'inscrit dans la relance de l'agriculture voulue par les autorités congolaises et dans le développement de relations de complémentarités fondées sur une gestion partagée de l'espace et des échanges.

---

<sup>135</sup> Sans créer des communes d'élevage comme en Centrafrique, réserver des espaces pastoraux est une pratique qui remonte à l'époque coloniale. Ainsi au Nord du Cameroun avait été créé le canton de Lomta pour les Mbororo. Philip Burnham, op. cit., p. 31.

<sup>136</sup> Gautier Denis et al, « Agriculteurs et éleveurs des savanes d'Afrique centrale : de la coexistence à l'intégration territoriale », *L'Espace géographique*, 2005/3 tome 34, p. 223-236.

<sup>137</sup> Entretien de Crisis Group, administrateur du territoire, Ango, 21 août 2013 et entretien de Crisis Group, représentant des Mbororo en RDC, Ango, 20 août 2013.

<sup>138</sup> Entretien de Crisis Group, autorité religieuse, Kinshasa, 14 mars 2014.



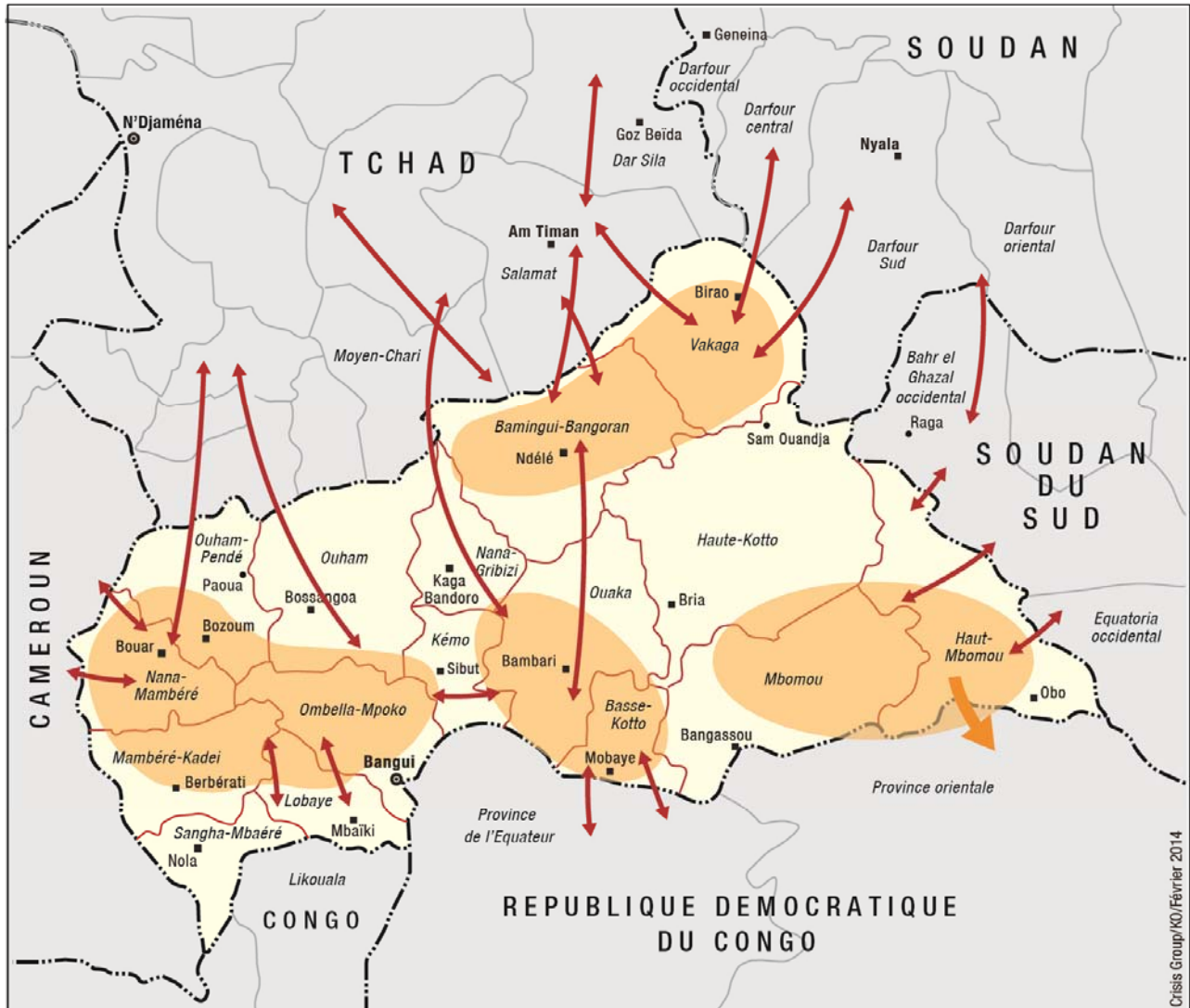
## **V. Conclusion**

---

Les mouvements de bétail du Tchad vers l'Afrique centrale dessinent un nouvel espace régional et ouvrent un front pionnier pour l'élevage. Comme beaucoup d'autres transformations du monde rural, celle-ci est porteuse de conflits. Malheureusement, les conflits liés aux transhumances tchadiennes en République centrafricaine ou encore aux migrations des Mbororo au Nord-Est de la République démocratique du Congo se déroulent loin des capitales, dans la profondeur du monde rural, et sont donc des conflits invisibles malgré un nombre de victimes qui ne cesse d'augmenter. Afin de pacifier la transhumance et de tirer pleinement profit de cette activité économique, il est indispensable de renforcer la régulation du pastoralisme au Tchad et de mettre cette question à l'ordre du jour des gouvernements congolais et centrafricain.

**Nairobi/Bruxelles, 1<sup>er</sup> avril 2014**

Annexe A : Carte de la transhumance



## Annexe B : Réglementation sur le pastoralisme et l'élevage en Centrafrique

---

### 1. Lois

**Loi n°62/348** du 14 décembre 1962 portant création et définition des limites territoriales des communes rurales de zone d'élevage de Niem-Yellowa à Bouar, de Kouï à Bocaranga et de Gaudrot à Baboua.

**Loi n°64/48** du 2 décembre 1964 portant création d'une Chambre d'agriculture, d'élevage, des eaux, forêts, chasses.

**Loi n°65/61** du 3 juin 1965 portant réglementation des activités de l'élevage en République centrafricaine.

**Loi n°64/32 et 64/33** du 20 novembre 1964 portant création et organisation des collectivités territoriales et des circonscriptions administratives en RCA. Le titre III de la loi n°64/32 concerne la formation des communes rurales de zone d'élevage, la désignation des maires et la gestion du conseil municipal.

**Loi n°65/85** du 23 décembre 1965 portant création de la Commune rurale de zone d'élevage d'Ouro-Djafoun à Bambari et fixant ses limites territoriales.

**Loi n°94/008** du 20 octobre 1994 modifiant les dispositions de l'ordonnance n°86/057 portant institution et organisation des zones d'actions agropastorales en RCA.

**Loi n°94/009** du 28 octobre 1994 portant création du Fonds interprofessionnel de développement de l'élevage (FIDE).

**Loi n°01/009** du 16 juillet 2001 portant création de l'Ordre national des vétérinaires centrafricains (OVECA) et fixant le cadre de l'exercice de la profession vétérinaire.

**Loi n°07/015** du 19 juin 2007 portant création d'un Fonds de développement agricole et pastoral (FDAP).

### 2. Ordonnances

**Ordonnance n°83/064** modifiant la loi n°64/48 du 2 décembre 1964 portant création d'une Chambre d'agriculture, d'élevage, des eaux, forêts, chasses.

**Ordonnance n°66/55** du 30 août 1966 portant création de la Commune rurale de zone d'élevage d'Éwou à Alindao et fixant ses limites territoriales.

**Ordonnance n°75/014** du 15 février 1975 portant création de la Société d'État de gestion des abattoirs (SEGA).

**Ordonnance n°81/033** du 20 juillet 1981 portant création de la Commune rurale de zone

d'élevage de Pombolo à Gambo et fixant ses limites territoriales.

**Ordonnance n°82/025** du 30 juin 1982 portant création de la Commune rurale de zone d'élevage de Yaloké dans la préfecture de l'Ombella-Mpoko.

**Ordonnance n°86/045** du 4 août 1986 portant reconnaissance de la qualité d'établissement public à la Fédération nationale des éleveurs centrafricains (FNEC).

**Ordonnance n°86/057** du 15 septembre 1986 portant institution et organisation des Zones d'actions agropastorales (ZAGROP) en RCA.

**Ordonnance n°88/005** du 5 janvier 1988 portant création des collectivités territoriales et des circonscriptions administratives.

**Ordonnance n°88/006** du 12 février 1988 relative à l'organisation des collectivités territoriales et des circonscriptions administratives.

### 3. Décrets

**Décret n°75/079** du 15 février 1975 portant réglementation des professions des commerçants de bétail et des bouchers, réglementation des marchés du bétail et de la viande, abattage des animaux de boucherie et transport des animaux.

**Décret n°82/568** du 30 décembre 1982 portant approbation du statut de la Chambre d'agriculture, des eaux, forêts, chasses, pêches et du tourisme.

**Décret n°86/260** du 15 septembre 1986 portant création et délimitation de deux ZAGROP dans la commune rurale de zone d'élevage de l'Ombella-Mpoko (Djobé, Yérémo).

**Décret n°89/153** du 18 juillet 1989 portant création de l'Agence nationale de développement de l'élevage (ANDE).

**Décret n°91/063** du 8 mars 1991 portant création et délimitation d'une Zone d'actions agropastorales dans la sous-préfecture de Kembé.

**Décret n°95/020** du 25 janvier 1995 portant approbation des statuts du FIDE.

**Décret n°95/152** du 31 mai 1995 portant modification partielle des statuts de l'ANDE.

**Décret n°95/152** du 31 mai 1995 portant modification partielle du décret n°89/153 du 18 juillet 1989 et créant une Direction générale adjointe au sein de l'ANDE.

**Décret n°05/009** du 13 janvier 2005 portant organisation et fonctionnement du ministère de l'Agriculture et de l'Élevage et fixant les attributions du ministre.