

DOCUMENT DE RÉFLEXION N° 241

Dynamiques régionales des filières d'élevage en Afrique de l'Ouest

ÉTUDE DE CAS CENTRÉE SUR LA CÔTE D'IVOIRE
DANS LE BASSIN COMMERCIAL CENTRAL

POLITICAL ECONOMY DYNAMICS OF REGIONAL ORGANISATIONS IN AFRICA

PEDRO

Par Fabien Tondel

Février 2019

RÉSUMÉ

Le secteur de l'élevage en Afrique de l'Ouest illustre la dimension régionale du développement des chaînes de valeur. Il repose principalement sur des échanges commerciaux de bétail entre les zones de production sahéniennes et les centres de consommation côtiers. Mais des changements économiques, sociaux et environnementaux ont déstabilisé ce système régional complexe. L'offre de viande régionale peine à satisfaire une demande dynamique tirée par la croissance économique et l'urbanisation.

Dans ce contexte, les éleveurs pastoraux se trouvent confrontés à des contraintes de plus en plus limitantes, alors que le maillon du commerce transfrontalier s'est consolidé à la suite de périodes de crise. Ces dynamiques dans la structure de la filière sont porteuses d'opportunités, mais aussi de risques en matière de développement économique et social. Elles pourraient apporter des gains d'efficacité, mais aussi marginaliser certains acteurs vulnérables.

Face à ces mutations et à leurs conséquences, les états ouest-africains, surtout dans les pays côtiers tels la Côte d'Ivoire, se tournent d'abord vers des stratégies nationales de développement et de régulation des filières d'élevage, sans toutefois répondre aux problèmes transnationaux. Dans ce secteur aux facettes multiples, où les intérêts nationaux sont parfois divergents, les organisations régionales peinent à déployer des interventions efficaces pour assurer la pérennité des moyens d'existence des éleveurs et la soutenabilité environnementale.

Dans certains domaines, elles semblent pourtant avoir le potentiel de faire valoir leur valeur ajoutée, pour le soutien au dialogue plurilatéral, la recherche scientifique, l'innovation dans la valorisation des produits d'élevage, l'investissement dans les infrastructures transnationales et la gestion des risques.

Table de matières

Remerciements.....	iv
Liste des sigles et abréviations.....	iv
1. Une problématique régionale de développement économique.....	1
1.1. Le secteur de l'élevage en Afrique de l'Ouest.....	1
1.2. Objectifs de l'étude.....	2
1.3. Comment analyser l'économie politique au niveau régional.....	3
1.4. Plan de l'étude.....	4
2. Tendances de marché régionales.....	4
2.1. Production animale au Burkina Faso et en Côte d'Ivoire.....	4
2.2. Consommation de produits d'élevage—produits carnés et laitiers.....	5
2.3. Commerce international de produits animaux.....	6
3. La filière bétail-viande dans le bassin commercial central.....	7
3.1. La production pastorale : un rôle prépondérant dans l'économie alimentaire régionale.....	7
3.2. Les flux commerciaux transfrontaliers de bétail.....	9
3.3. Structures des marchés à bétail.....	11
3.4. Le convoyage du bétail.....	12
3.5. Acteurs clés de la filière, pratiques commerciales et stratégies.....	13
3.6. Structure des coûts commerciaux.....	16
3.7. La valorisation de la viande.....	19
4. Le secteur laitier autour du couloir central.....	20
5. Multiplicité et faiblesse des politiques publiques pour les filières d'élevage.....	22
5.1. La place de l'élevage dans les politiques agricoles régionales.....	22
5.2. Des approches nationales envers le secteur de l'élevage désarticulées.....	23
5.3. Interventions régionales dans les sous-secteurs bétail-viande et lait.....	24
5.4. Politiques commerciales.....	25
5.5. Politiques ivoiriennes.....	25
5.6. Politiques burkinabè.....	26
6. Incitations, intérêts et tensions pesant sur les filières d'élevage.....	27
6.1. Crises du pastoralisme.....	27
6.2. Des enjeux sécuritaires prégnants.....	28
6.3. Aspects politiques.....	28
6.4. Contrôle des ressources pastorales foncières.....	29
6.5. Intérêts commerciaux internationaux et développement des filières locales.....	30
6.6. Demande urbaine, qualité et risques sanitaires.....	30

6.7. Une forte présence des partenaires de développement et commerciaux	31
7. Conclusion et implications pour une approche régionale du développement des filières d'élevage	32
7.1. Que retenir de l'analyse de l'économie politique des filières d'élevage ?	32
7.2. Que recommander aux organisations régionales ?	34
Bibliographie	37

Liste des Tableaux

Tableau 1 : Parts des exportations de bétail du Burkina Faso et du Mali	11
Tableau 2 : Nombre de bovins abattus annuellement par centre urbain	11

Liste des Figures

Figure 1 : Contribution de l'élevage au PIB global et au PIB agricole (en %, en 2010)	4
Figure 2 : Évolution des effectifs du cheptel de ruminants	5
Figure 3 : Évolution des importations de lait de la CÉDÉAO (en millions USD, de 1995 à 2014)	6
Figure 4 : Flux commerciaux de bétail en Afrique de l'Ouest (Burkina Faso, Mali et Côte d'Ivoire)	10
Figure 5 : Formation des prix des bovins vifs importés en Côte d'Ivoire et de la viande	18

Remerciements

L'auteur remercie particulièrement Bruce Byiers pour ses conseils et commentaires durant la réalisation de l'étude, Carmen Torres et Martin Ronceray pour leurs contributions au travail de recherche, Philipp Sanderhoff pour la réalisation des graphiques et Inna Perova pour la mise en page. L'auteur exprime aussi sa gratitude envers toutes les personnes qui ont fourni des informations utiles à l'étude. Les opinions exprimées dans ce document sont celles de l'auteur seulement et ne peuvent être attribuées aux organisations qui y sont mentionnées. Les questions ou remarques à propos de ce rapport peuvent être transmises à Fabien Tondel (ft@ecdpm.org) et Bruce Byiers (bby@ecdpm.org).

Liste des sigles et abréviations

APESS	Association pour la promotion de l'élevage au Sahel et en Savane
ARAA	Agence Régional pour l'Agriculture et l'Alimentation
BPC	Biens publics communautaires
CEDEAO	Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest
CILSS	Comité Permanent Inter-États de Lutte contre la Sécheresse au Sahel
COFENABVI-AO	Confédération des Fédérations Nationales de la Filière Bétail Viande des Pays de l'Afrique de l'Ouest
ISIAE	Intensification durable des Systèmes intégrés Agriculture/Élevage
FEBEVIB	Fédération nationale de la filière bétail-viande du Burkina
FNACFBVCI	Fédération nationale des associations et coopératives de la filière bétail et viande de Côte d'Ivoire
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
PACBAO	Programme d'Appui à la Commercialisation du Bétail en Afrique de l'Ouest
PAPISE	Plan d'action et programme d'investissements du secteur de l'élevage
PARSAO	Projet d'Appui au Renforcement des Systèmes Agropastoraux
PIB	Produit intérieur brut
PNDEL	Projet National de Développement Laitier
PRAPS	Projet Régional d'Appui au Pastoralisme au Sahel
PREDIP	Programme Régional d'Investissement pour le Développement de l'Élevage et du Pastoralisme dans les Pays Côtiers
PRIDEC	Programme régional d'investissement dans l'élevage dans les pays côtiers
RBM	Réseau Billital Maroobé
SIBVAO	Salon International Bétail-Viande de l'Afrique de l'Ouest
SIPSA	Système d'information sur le pastoralisme au Sahel
SLEC	Schéma de Libéralisation des Échanges de la CÉDÉAO
SOTRASIB	Société de transit ivoiro-burkinabè
STIB	Société de transport ivoiro-burkinabè
TEC	Tarif extérieur commun
UEMOA	Union Économique et Monétaire Ouest Africaine

1. Une problématique régionale de développement économique

1.1. Le secteur de l'élevage en Afrique de l'Ouest

La plupart des économies africaines manquent de diversification, de production de valeur ajoutée et de création d'emplois en plus grand nombre et mieux rémunérateurs. Elles pourraient mieux tirer parti des opportunités d'échanges commerciaux intracontinentaux et répondre à la demande grandissante des ménages urbains pour des produits de consommation. Ces économies pourraient bénéficier du développement de « chaînes de valeur » compétitives, inclusives et résilientes. **La logique économique—des avantages comparatifs, des rendements d'échelle et des coûts de transport—ainsi que certaines expériences historiques—le « miracle asiatique » par exemple—suggèrent que la coopération régionale a un rôle important à jouer dans ce processus.** Cela soulève des questions sur le rôle des organisations régionales africaines, ainsi que sur celui de leurs partenaires économiques, techniques et financiers quant à la façon d'aborder ce défi, notamment pour la promotion de filières agro-alimentaires ayant un fort potentiel économique et pouvant renforcer la sécurité alimentaire et la nutrition.

En Afrique de l'Ouest, le secteur des produits de l'élevage de ruminants illustre bien la dimension régionale du développement de chaînes de valeur. Les filières basées sur la production pastorale et agropastorale constituent un pan majeur de plusieurs économies ouest-africaines.¹ Les biens issus de la production animale représentent 44 pour cent du produit intérieur brut (PIB) des pays de la CÉDEAO. Ils occupent la première place en termes d'échanges commerciaux au sein de l'Afrique de l'Ouest, et la deuxième pour l'ensemble des échanges des pays de la région², après les hydrocarbures. D'après les données du Comité Permanent Inter-États de Lutte contre la Sécheresse au Sahel (CILSS) et de l'USAID, les flux commerciaux intra-régionaux totaux³ de ruminants—composés à trois quarts de bovins et un quart de petits ruminants—ont été estimés à près de 400 millions de dollars par an pour la période 2013-2015, soit six fois plus que pour les céréales.⁴

Ce secteur contribue de façon particulière aux complémentarités en termes de production et de consommation entre différentes zones de la région, notamment entre les pays producteurs du Sahel et les pays consommateurs côtiers, qui aussi accueillent les animaux en transhumance et fournissent les premiers en céréales. Traditionnellement, les systèmes de production de ruminants, d'échanges et de consommation s'étendent à l'échelle régionale, avec de multiples interactions et interdépendances transfrontalières (exploitation et gestion des ressources naturelles, accès au fourrage par la mobilité du bétail, commerce des animaux et échanges de produits d'alimentation animale et d'autres intrants). Le secteur de l'élevage s'intègre aussi aux systèmes de production agricole de multiples manières (traction animale, transferts de fertilité dans les zones de savane⁵, valorisation des résidus de culture à travers l'alimentation animale et autres). En outre, ce secteur joue un rôle important dans les relations sociales entre différentes communautés et dans la vitalité des économies locales qui reposent sur l'offre de services liés au mouvement transfrontalier et à la commercialisation du bétail.

¹ Par rapport à l'effectif du cheptel en Afrique subsaharienne, l'Afrique de l'Ouest concentre 25 % des bovins, 33 % des ovins et 40 % des caprins (FAOSTAT). Le secteur de l'élevage contribue de manière significative à l'économie régionale, tant au niveau du produit intérieur brut que de la sécurité alimentaire, la nutrition et la création d'emplois.

² Y compris les échanges extrarégionaux.

³ Formels et informels, hormis les flux entre le Tchad, le Niger et le Nigeria, qui représentent aussi un volume de taille importante.

⁴ Une étude de la SNV Netherlands Development Organisation (2015) rapporte que les exportations du Burkina Faso et du Niger vers les pays côtiers en 2014 s'élevaient à USD 130 m pour les bovins et 53 m pour les petits ruminants.

⁵ Voir Landais et Lhoste (1993).

1.2. Objectifs de l'étude

Un certain nombre de changements semblent être à l'œuvre, remettant en cause le fonctionnement et les bases mêmes des systèmes de production animale et de commercialisation traditionnels. Ceux-ci comprennent notamment l'évolution de la demande des consommateurs pour les produits carnés et laitiers ; le resserrement des « goulots d'étranglement » dans les circuits de transhumance et commercialisation traditionnels, en particulier au niveau des espaces transfrontaliers ; et des mutations économiques et sociales dans les systèmes d'élevage. Ensemble, ces éléments soulèvent la nécessité d'améliorer notre compréhension des différents facteurs et contraintes qui façonnent la chaîne de valeur.

L'augmentation tendancielle de la gravité des conflits entre agriculteurs et pasteurs est une illustration de ces goulots d'étranglement. Le nord et le centre de la Côte d'Ivoire et le sud du Burkina Faso et du Mali ont connu une recrudescence des conflits entre agriculteurs et pasteurs dans les zones de transit et d'accueil des transhumants au cours de la décennie passée (Kra, 2010 ; Le Monde, 2016). Cela a provoqué des inquiétudes au niveau des dirigeants politiques et administratifs des pays côtiers. **Le Gouvernement de Côte d'Ivoire a récemment annoncé l'interdiction de la « transhumance commerciale » sur le territoire national,** c'est-à-dire le convoiage à pied du bétail destiné à être mis sur le marché ou vendu directement à des chevillards ou des bouchers (loi N° 2016-413 relative à la transhumance et aux déplacements du bétail de juin 2016), mesure qui affecte directement les convoyeurs de bétail burkinabè et maliens ainsi que d'autres acteurs de la filière traditionnelle. Ce type de disposition ne semble toutefois pas offrir de réponse opérationnelle et globale aux défis qui se posent.

Étant donné la dimension transfrontalière du secteur de l'élevage en Afrique de l'Ouest, il est particulièrement intéressant de **s'interroger sur le rôle des organisations régionales, ou « sous-régionales », ou éventuellement d'autres formes de coopération régionale, dans la régulation et le développement de ce secteur.**

Dans le cadre de la **politique agricole de la CÉDÉAO** et du programme détaillé pour le développement de l'agriculture africaine (« ECOWAP/PDDAA »), le secteur de l'élevage de ruminants a reçu une attention particulière de la part des décideurs publics, surtout depuis la crise des prix des denrées alimentaires de 2008. L'ECOWAP, adoptée en 2005 et revue en 2015, a conduit à la formulation du **Plan d'action pour le développement et la transformation de l'élevage dans l'espace CÉDÉAO pour la période 2011-2020.**⁶ Ce plan visait « la transformation et valorisation économique des filières bétail, viande et lait pour satisfaire de manière durable la sécurité alimentaire, réduire la pauvreté et procurer des revenus décents [aux éleveurs et autres acteurs de la filière], tout en préservant les ressources naturelles », avec pour résultats attendus, entre autres, « la sécurisation de la mobilité transnationale et réduction des conflits » et « la structuration des filières des productions animales », ce dernier comprenant la « promotion du commerce intra-régional des produits animaux ». Ces objectifs multiples ont été intégrés dans le **Programme régional d'investissement agricole de la CÉDÉAO.**

Par ailleurs, le commerce des produits d'élevage est régi par la **politique commerciale de la CÉDÉAO** (instaurée par l'article 42 du Traité d'Abuja signé en 1991), qui comprend notamment l'union douanière, la politique tarifaire commune, la zone de libre-échange communautaire et la réglementation commune relative à la sécurité sanitaire. Cependant, souvent, les réglementations communautaires en matière de libre-circulation des personnes, des animaux et des biens ne sont pas appliquées efficacement et la transhumance et le commerce transfrontaliers du bétail sont entravés par des mesures proprement nationales.

⁶ CÉDÉAO, 2010.

Cette étude a donc pour objectif de mieux appréhender le contexte dans lequel les organisations régionales ouest-africaines interviennent déjà ou pourraient mieux intervenir de façon réaliste (sur les plans technique et politique), et la valeur ajoutée qu'elles peuvent apporter aux politiques nationales. L'objectif de l'étude est aussi d'alimenter le dialogue entre les acteurs publics et privés, locaux et régionaux, et leurs partenaires qui sont impliqués dans des processus de développement de ces filières et de sécurisation de la mobilité transfrontalière, afin de tracer des voies possibles de réformes et d'investissements conséquents.

Pour être pertinente et pratique, l'étude se focalise sur les questions de la mobilité et du commerce transfrontaliers du bétail dans le contexte du bassin commercial central, surtout entre le Burkina Faso et la Côte d'Ivoire. Le couloir central relie les zones de production majeures que sont le Burkina, l'ouest du Niger et le Mali, aux marchés de consommation de la Côte d'Ivoire, du Ghana et du Togo. L'axe Burkina Faso-Côte d'Ivoire est une conduite majeure du bétail dans ce bassin commercial. Dans ce contexte, il s'agira de faire **une analyse des différents facteurs, acteurs et motivations qui influent sur les dynamiques de la mobilité transfrontalière du bétail et du développement de la filière bétail-viande— et de celle du lait dans une certaine mesure, ainsi que des trajectoires des dispositifs de coopération régionale concernant le secteur de l'élevage.** Le rôle des acteurs ivoiriens dans les filières d'élevage et leurs rapports vis-à-vis des acteurs sahéliens, en particulier Burkinabè, et sous-régionaux seront au centre de l'analyse.

1.3. Comment analyser l'économie politique au niveau régional

Les structures formelles des organisations régionales masquent des réalités complexes, faites d'intérêts multiples et parfois divergents, de rapports de force et d'alliances politiques entre différents acteurs nationaux. Les résultats des tentatives de réforme dépendent en grande partie de dialogues, de confrontations et de négociations entre groupes d'intérêt à travers des processus politiques régulés par des dispositifs formels et informels. Cette complexité est souvent difficile à décrypter dans le langage des politiques publiques de coopération internationale et de développement. Au-delà des processus formels des politiques publiques, promouvoir la coopération régionale implique d'appréhender ces interactions entre différents facteurs et acteurs de façon plus systématique.

Cette étude se penchera sur les **facteurs structurels** des systèmes de production, de commercialisation et de consommation des produits d'élevage (viande et lait en particulier), et sur les **institutions, les politiques publiques** et les **incitations** qui conditionnent les modalités d'engagement des **acteurs** nationaux et d'autres parties prenantes dans le cadre des organisations régionales. Elle vise mieux comprendre les comportements de divers acteurs des filières d'élevage ouest-africaines (idées, intérêts et pouvoirs) et les incitations auxquelles ils sont sujets dans les processus décisionnels concernant ces filières.

Dans cette approche, un angle clé de l'analyse concerne les **intérêts des états membres** en rapport avec la coopération et l'intégration régionales, en particulier les états plus puissants que d'autres et ayant davantage de ressources. Le **niveau d'adhésion politique** que suscite une organisation régionale, qui détermine la possibilité de prise de décisions au niveau régional et l'efficacité de leur mise en œuvre, constitue un autre angle d'analyse primordiale. Ce niveau d'adhésion peut varier en fonction du domaine des politiques publiques et de l'alignement des intérêts des états membres.

Ce type d'analyse peut apporter des éclairages aidant les parties prenantes régionales et externes à mieux saisir les possibilités de réformes efficaces. Plutôt que de formuler des recommandations opérationnelles spécifiques, l'analyse de l'économie politique est une démarche qui invite les praticiens et les décideurs publics à discuter des réalités concrètes qui conditionnent les défis régionaux. Un des objectifs est ainsi d'aider les dirigeants publics et les partenaires techniques et financiers à adapter leurs ambitions et leurs

approches aux circonstances, à identifier des réformes et des cheminements possibles, à identifier des ressources pour soutenir des « acteurs du changement » et des coalitions domestiques ou régionales, à mieux aiguiller ou faire converger les appuis techniques et financiers, et à faire progresser la coopération et l'intégration régionale.

1.4. Plan de l'étude

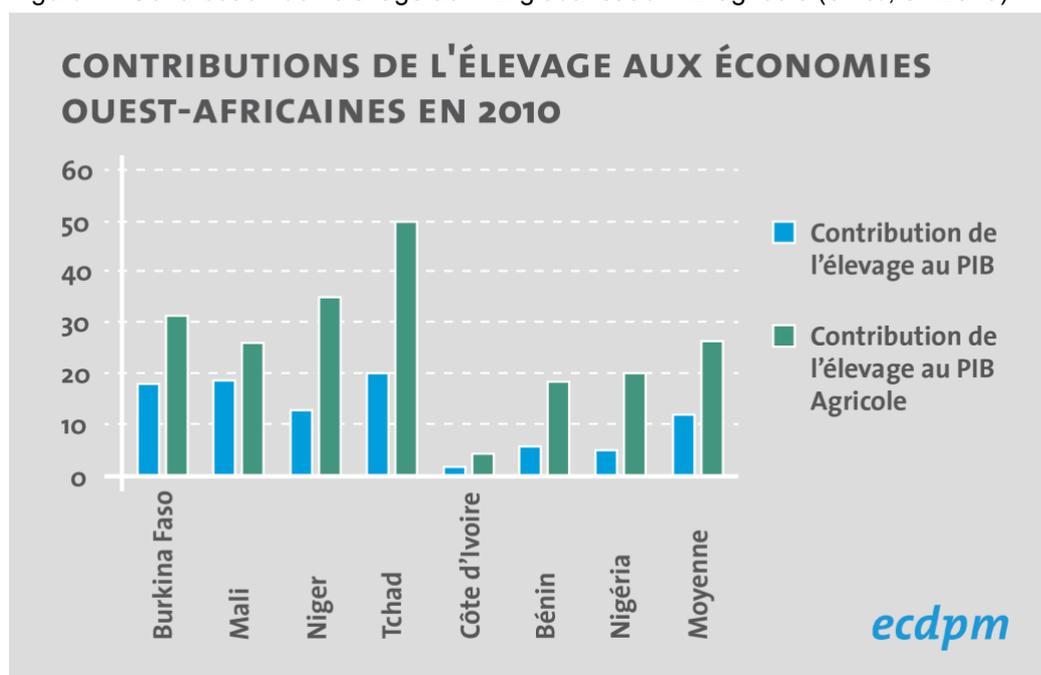
Dans un premier temps, nous verrons les tendances des marchés des produits d'élevage en Afrique de l'Ouest et en particulier dans les deux pays qui nous intéressent. Après nous tenterons de mieux cerner les structures, les acteurs et les mécanismes de coordination qui ont façonné les marchés et les filières d'élevage. Ensuite nous nous intéresserons aux politiques publiques et leurs liens avec ces dynamiques de filière, puis aux divers intérêts et incitations qui conditionnent la situation actuelle. Enfin nous proposerons quelques pistes d'interventions pour promouvoir le développement des filières au niveau régional.

2. Tendances de marché régionales

2.1. Production animale au Burkina Faso et en Côte d'Ivoire

Comme le montre la figure 1, dans les pays ouest-africains la contribution de l'élevage au PIB total et au PIB agricole est en moyenne relativement élevée (12 % et 25 % environ, respectivement). Toutefois il y a des disparités marquées entre pays. Le secteur de l'élevage contribue au PIB dans une bien plus grande mesure dans les pays sahéliens (36 % du PIB agricole). **Au Burkina, l'élevage génère presque 20 % du PIB total**, avec près de 10 millions de têtes de bovins sur le territoire national, et près de 5 millions qui se déplaceraient en Côte d'Ivoire. **La contribution de l'élevage au PIB de la Côte d'Ivoire (moins de 5 %) est faible** par rapport à la moyenne sous-régionale, malgré le fait que le pays a des besoins de consommation de produits alimentaires animaux importants. Le cheptel de bovins de la Côte d'Ivoire (2 millions de têtes) est cinq fois moins important que celui du Burkina (ZooFor Consult, Gedes et Urbaplan, 2017).

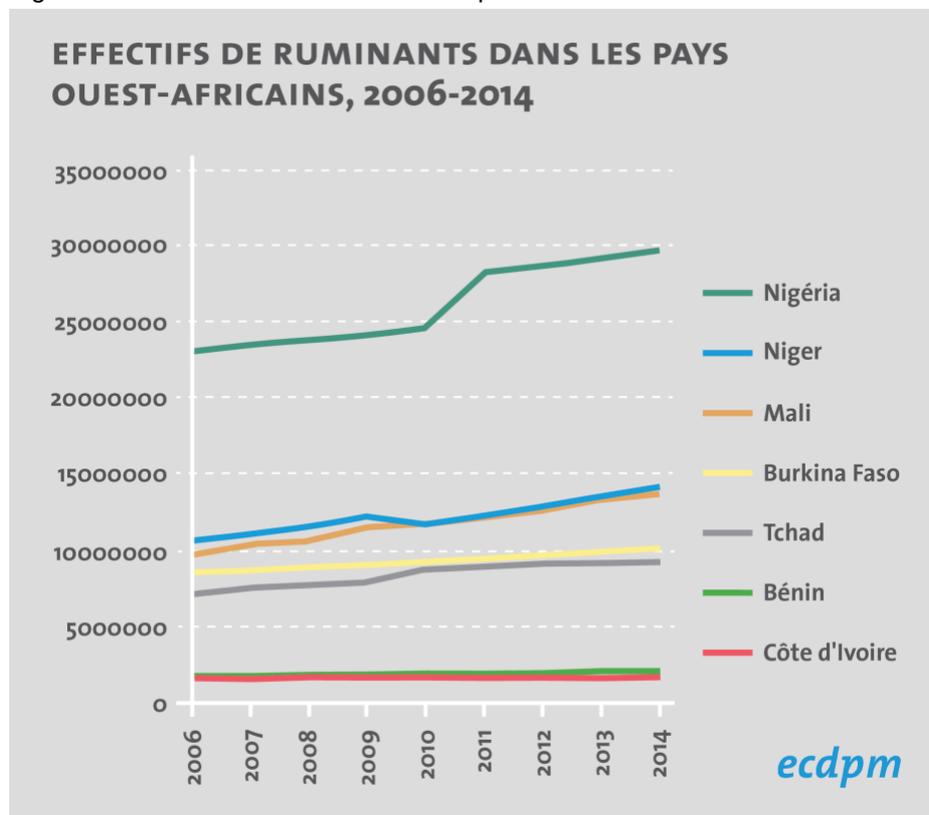
Figure 1 : Contribution de l'élevage au PIB global et au PIB agricole (en %, en 2010)



Source : FAOSTAT.

Dans la région dans son ensemble, le cheptel de ruminants a fortement crû (voir figure 2). Sa progression serait comparable à la croissance démographique, c'est-à-dire un doublement du nombre de têtes au cours des 20 dernières années. La population de bovins s'élèverait actuellement à 60 millions de têtes et celle de petits ruminants (ovins et caprins) à 166 millions.⁷

Figure 2 : Évolution des effectifs du cheptel de ruminants



Source : FAOSTAT.

2.2. Consommation de produits d'élevage—produits carnés et laitiers

La croissance démographique, l'urbanisation et l'augmentation du revenu moyen des ménages ouest-africains (du moins parmi la classe moyenne émergente) entraînent une hausse rapide de la demande de viande en même temps qu'une évolution des préférences pour les produits carnés et des modes de vente au détail. La croissance de la consommation est particulièrement rapide en Côte d'Ivoire et au Nigéria, la hausse des revenus des ménages conduisant à une diversification de l'alimentation.⁸ Ces deux pays ont des déficits qui s'accroissent et ils sont déterminants pour les dynamiques du marché régional. Après une longue période d'instabilité politique ayant pris fin en 2011, la demande ivoirienne a progressé rapidement. La Côte d'Ivoire importe les animaux produits en surplus du Burkina, du Mali, de la Mauritanie et du Niger. Cependant la demande peut fluctuer en fonction des cycles économiques ou des dévaluations monétaires.

⁷ L'expansion du cheptel a été plus élevée pour les petits ruminants du fait de la demande très importante liée aux fêtes religieuses et aux cérémonies familiales. Les petits ruminants requièrent moins de capitaux pour constituer ou agrandir des troupeaux. Ainsi les ménages pauvres privilégient les petits ruminants, notamment pour la reconstitution de cheptels reproducteurs suite à des crises fourragères.

⁸ Dans les pays côtiers, traditionnellement, les ménages ruraux ne consomment pas beaucoup de viande de ruminants domestiques.

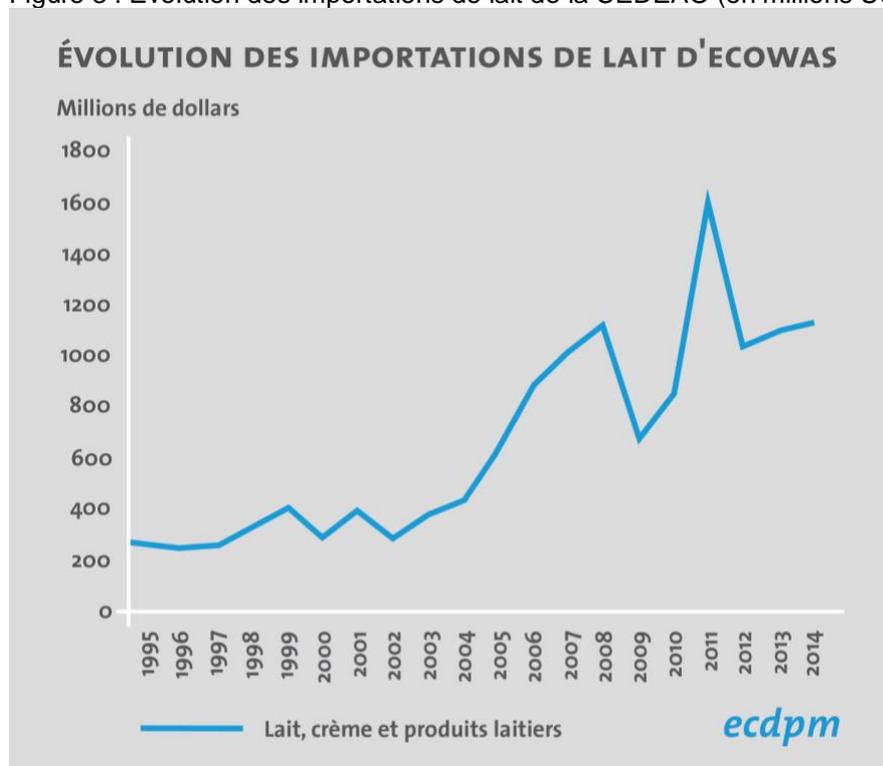
L'Afrique de l'Ouest montre aussi une demande en produits laitiers en constante augmentation (lait pasteurisé, fromage blanc, yaourts, lait caillé, crème fraîche, fromages affinés et autres). Cependant, la région ne produit qu'une partie de sa consommation laitière. La population rurale étant toujours majoritaire dans la région, et les ménages ruraux consommant surtout du lait local, il est estimé qu'environ 80 % de la consommation totale est satisfaite par la production locale, avec des variations importantes en fonction du pays et de son éloignement des ports maritimes (SOS faim et Oxfam, 2016). Ce pourcentage augmente dans les pays sahéliens, étant donné leurs traditions pastorale et laitière, et il diminue dans les pays côtiers, où la part de la poudre de lait importée est majoritaire.

2.3. Commerce international de produits animaux

Le marché régional des viandes et des produits laitiers est confronté à la forte concurrence des importations provenant du marché international. Ainsi les importations de viandes extra-communautaires en Afrique de l'Ouest ont augmenté régulièrement au cours de la dernière décennie, **le Nigéria et la Côte d'Ivoire étant les importateurs en tête** (400.000 et 100.000 tonnes environ en 2015, respectivement). Ces pays importent d'outre-mer des viandes rouges et d'autres produits carnés, mais aussi et surtout des produits de volaille de faible qualité.

Dans tous les pays ouest-africains, les importations de poudre de lait approvisionnent les marchés de consommation urbains qui sont en forte expansion. Ces importations proviennent d'Europe, des États-Unis et de Nouvelle-Zélande. La Côte d'Ivoire importe ainsi plus de 80 % de sa consommation de lait (SOS faim et Oxfam, 2016).⁹ La poudre de lait est ensuite reconstituée et le lait obtenu est transformé localement en produits laitiers divers. Les ménages achètent aussi de la poudre de lait (Duteurtre et Corniaux, 2013).

Figure 3 : Évolution des importations de lait de la CÉDEAO (en millions USD, de 1995 à 2014)



Source : Torres, C. and van Seters, J. (2016).

⁹ La Côte d'Ivoire a produit environ 31.000 tonnes de lait en 2011, soit 15 % de la consommation totale estimée à 200.000 tonnes.

3. La filière bétail-viande dans le bassin commercial central

3.1. La production pastorale : un rôle prépondérant dans l'économie alimentaire régionale

Systemes pastoraux

En Afrique de l'Ouest, le pastoralisme, ou élevage extensif exploitant les pâturages et les parcours et reposant sur la mobilité du bétail et de ceux qui s'en occupent, constitue la première source de viande et de lait.¹⁰ La transhumance transfrontalière, c'est-à-dire le déplacement cyclique des animaux entre les zones sahélienne et soudanienne au cours d'une année, est une spécificité du pastoralisme ouest-africain traditionnel.

Le secteur pastoral n'est toutefois ni homogène ni figé, bien au contraire. Plusieurs types de systèmes pastoraux cohabitent. Le pastoralisme transhumant se distingue par une mobilité régulière des troupeaux et des éleveurs. Les éleveurs sont installés en zone sahélienne et y exploitent les pâturages durant la courte saison des pluies et la période qui suit. À mesure que la saison sèche s'installe, la majeure partie des animaux est déplacée vers le sud ou latéralement vers des zones plus humides pour assurer leur alimentation et abreuvement. Le pastoralisme nomade est un mode de vie dans lequel les familles sont très mobiles et tirent des revenus de leurs échanges commerciaux avec les populations sédentaires et les marchands de bétail au cours d'itinéraires changeants. Dans le système agropastoral extensif et sédentaire ou semi-sédentaire, c'est-à-dire l'agropastoralisme, les cultures (ou d'autres activités économiques localisées) ont une plus grande importance par rapport à l'élevage.¹¹ Le système intensif ou semi-intensif d'embouche, aussi appelé *ranching*, repose sur le maintien des animaux dans de plus ou moins vastes aires de pâturage, souvent clôturées et détenues par des propriétaires privés.

Le système agropastoral a gagné du terrain à un rythme soutenu depuis les années 1980, à la suite de la période de grandes sécheresses dans le Sahel. L'agropastoralisme est ainsi devenu un système majeur—même si le phénomène est encore mal connu, alors que les pastoralismes transhumant et nomade se sont graduellement retranchés—même s'ils restent importants. Le *ranching*, dont l'essor a été rapide durant la période récente, reste mineur parmi les systèmes extensifs. Les agro-pasteurs se trouvent toujours dans différentes zones du Sahel, mais aussi de plus en plus dans les zones transfrontalières, au sud des pays sahéliens et au nord des pays côtiers, où les conditions agro-climatiques sont plus favorables à ce système mixte de cultures et d'élevage. L'augmentation rapide du cheptel a surtout été alimentée par le développement endogène de l'élevage dans cette zone soudanienne traditionnellement agricole.

L'expansion de l'agropastoralisme a aussi tenu en partie à un processus de sédentarisation ou plutôt de semi-sédentarisation des pasteurs dans ces zones transfrontalières, là où les ressources foncières leur étaient accessibles. Cette (semi-)sédentarisation a impliqué en particulier les ménages peuls¹².

¹⁰ D'après la FAO, un système d'élevage est pastoral si plus de 90 % de la matière sèche consommée par le bétail provient du pâturage plutôt que de sous-produits de l'agriculture.

¹¹ Les animaux paissent sur des terres marginales à proximité du lieu de résidence du ménage agropastoral. Une plus petite partie du troupeau part en transhumance durant la saison sèche, les femelles en lactation, les animaux affaiblis et les animaux de trait demeurant sur les terres locales. Une partie du ménage reste aussi sur l'exploitation agricole.

¹² Traditionnellement les éleveurs peuls, les plus nomades, sont de grands propriétaires de bétail. Au Burkina Faso, par exemple, les Peuls, tout en ne comptant que pour 11 % des éleveurs, posséderaient entre 55 % et 70 % du bétail. La culture peule a une influence primordiale dans le monde de l'élevage, même s'il existe une certaine diversité parmi

Les différents systèmes de production pastorale et de modes de vie demeurent toutefois flexibles, les éleveurs adaptant la gestion des troupeaux en fonction des circonstances économiques et agro-climatiques afin de réduire différents types de risques (sécheresses, maladies animales et autres). Ces systèmes sont souvent interdépendants.¹³

Transhumance et circuits de commercialisation traditionnels du bétail

La mobilité transfrontalière du bétail joue un double rôle, avec d'un côté la transhumance saisonnière, et de l'autre le convoiage à pied à des fins commerciales. En temps normal, les animaux gagnent du poids, et donc de la valeur, au fil du parcours de transhumance (Corniaux, Thébaud et Gautier, 2012). En même temps les éleveurs peuvent saisir les opportunités de mise sur le marché dans les centres urbains se trouvant le long des routes de transhumance. La vente d'animaux pendant la transhumance permet d'engranger de la trésorerie et d'encourir des dépenses. Le coût de la transhumance est ainsi financé par les revenus de la commercialisation d'une petite partie du bétail entrant dans les pays côtiers.¹⁴ Une autre partie est commercialisée sur les marchés se trouvant en bout de parcours, quand les animaux ont atteint un bon niveau d'embonpoint. **Les animaux qui ne reviennent pas de transhumance** (environ 5 % des bovins et 10 % des petits ruminants) **ne seraient pas comptabilisés dans les flux commerciaux estimés par le CILSS¹⁵.**

Les circuits de commercialisation traditionnels associés au pastoralisme transhumant, et dans une certaine mesure à l'agropastoralisme, génèrent de multiples bénéfices. Ce mode de production et de commercialisation permet de valoriser économiquement des ressources naturelles dispersées et éphémères de vastes zones semi-arides, et de contribuer au maintien d'un tissu économique et social dans des territoires reculés. Il fournit à des communautés rurales de nombreux biens et services (viande, lait, bouse utilisée comme combustible, peaux, cuirs et autres) alors que les animaux d'élevage constituent un instrument d'épargne. Le système pastoral présente aussi des complémentarités avec l'agriculture : prêts de bœufs de trait contre dons de fourrage ou droits d'usage des pâturages ; apports de fumure contribuant à maintenir la fertilité du sol ; maintien de la biodiversité (même si ces effets n'apparaissent qu'à long terme). Localement l'activité pastorale est un facteur essentiel de sécurité alimentaire, notamment grâce à l'offre de lait. Enfin les communautés pastorales jouent un rôle important dans la cohésion sociale en entretenant des relations socio-économiques entre différents groupes sociaux, y compris l'entraide et le maintien de la paix sociale.¹⁶

Plusieurs facteurs ont perturbé le système de production et de commercialisation pastoral au cours des dernières années et décennies. **La mobilité transfrontalière du bétail est confrontée à des contraintes grandissantes au niveau des zones d'accueil des transhumants, en particulier dans le couloir central entre le Burkina Faso et la Côte d'Ivoire.** La compétition pour l'accès aux ressources naturelles y est croissante, du fait de la densification des zones rurales et de l'extension des surfaces cultivées¹⁷ qui finissent par empiéter sur les couloirs de transhumance, bloquant parfois l'accès aux aires de pâturages, et de la privatisation de l'accès aux points d'eau utilisés pour l'abreuvement des animaux. Les taxes formelles et

les sociétés pastorales : rimaibè, targui, maures et autres. Dans cette culture la vie d'un éleveur pastoral est centrée sur la survie et le bien-être de son troupeau, celui-ci constituant son patrimoine principal.

¹³ Les agro-pasteurs sont les interlocuteurs privilégiés des pasteurs nomades et peuvent servir d'intermédiaires entre ceux-ci et les commerçants de bétail.

¹⁴ Ce coût a été estimé par exemple à un peu plus de 1,2 millions de francs CFA par famille, dont la moitié est consacrée à l'alimentation du bétail, et dans lequel les passages de frontières et les droits d'accès aux pâturages représentent 60.000 francs CFA environ.

¹⁵ En partenariat avec la Confédération des Fédérations Nationales de la Filière Bétail Viande des Pays de l'Afrique de l'Ouest (COFENABVI-AO) dans le cadre du programme ProFAB.

¹⁶ Les communautés peules s'organisent selon des principes qui englobent les relations entre les hommes, l'économie, les animaux d'élevage et la nature.

¹⁷ Expansion accrue par la croissance rapide de la demande alimentaire, la croissance modeste des rendements agricoles et l'appauvrissement des sols.

informelles prélevées par les autorités publiques (« corps habillés », services déconcentrés, collectivités territoriales et autres) et la fréquence croissante des conflits entravent aussi les mouvements transfrontaliers du bétail.

Une autre perturbation majeure a été due aux crises politico-militaires en Côte d'Ivoire en 2002-2007 et 2010-2011. Durant la première période de crise, le conflit militaire et la prise du contrôle de la moitié nord du territoire ivoirien par les rebelles des Forces nouvelles de Côte d'Ivoire ont sérieusement entravé la transhumance et le convoyage commercial du bétail. Cette perturbation a aussi été un accélérateur de la sédentarisation des éleveurs pastoraux.

Un autre aspect de l'évolution des systèmes de production n'est pas sans remettre en question le mode de production-commercialisation basé sur la transhumance. **La pratique de l'embouche, c'est-à-dire l'engraissement des animaux avec des aliments concentrés sur des aires de pâturage clôturées, s'est développée rapidement, surtout pour les bovins**, ce système étant facile à maîtriser sur le plan technique et très rentable économiquement. Les activités d'embouche se concentrent à proximité des marchés de regroupement et d'exportation.¹⁸ Son essor est lié entre autres à la sédentarisation des pasteurs et des commerçants de bétail originaires des pays sahéliens dans le nord des pays côtiers, en particulier en Côte d'Ivoire.

Il est fort probable que le **changement climatique**, dont il est dit qu'il rend le régime pluvieux plus erratique, a fait peser de nouveaux risques sur le système pastoral traditionnel. En tout état de cause, à mesure que s'étend l'agropastoralisme, la sécurisation de l'approvisionnement fourrager en saison sèche ne passe plus seulement par la mobilité. La stratégie des éleveurs combine la transhumance avec des pratiques de plus en plus répandues de culture de fourrages, de fauche et de stockage.

3.2. Les flux commerciaux transfrontaliers de bétail

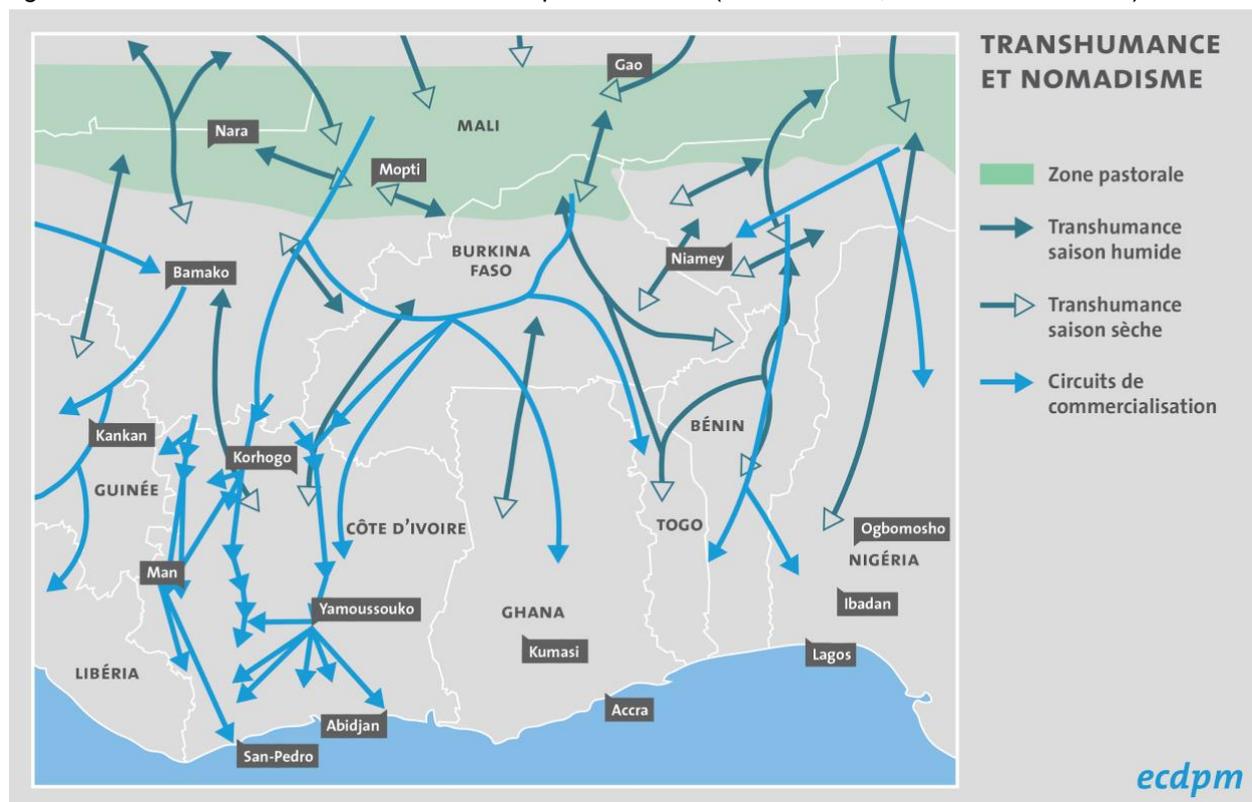
Avec d'un côté la production pastorale et agropastorale concentrée dans les pays sahéliens et les zones transfrontalières, et de l'autre la demande de viande concentrée dans les centres urbains des pays côtiers, la filière bétail-viande repose en grande partie sur la mobilité interne et transfrontalière du bétail du nord vers le sud.¹⁹ **La Côte d'Ivoire est ainsi un réceptacle majeur des flux commerciaux de ruminants provenant des pays sahéliens** et, dans une moindre mesure, de la Guinée. **La Côte d'Ivoire est le principal marché d'exportation pour le bétail élevé au Burkina et au Mali.**²⁰

¹⁸ Les emboucheurs jouent un rôle important dans l'approvisionnement des marchés côtiers durant la saison sèche (janvier-juin), quand l'offre au Sahel est faible et les prix sont élevés.

¹⁹ Le commerce de bétail vif représente l'essentiel du commerce intra-régional. Actuellement très peu de viande découpée est échangée entre les pays.

²⁰ Il est aussi utile de noter qu'à l'échelle de la région, le cheptel de bovins est géographiquement concentré dans le bassin commercial central.

Figure 4 : Flux commerciaux de bétail en Afrique de l'Ouest (Burkina Faso, Mali et Côte d'Ivoire)



Source : figure construite à partir de plusieurs cartes : OCDE (2014) ; Cesaro (2010), dans Corniaux, Thébaud et Gautier (2012) ; COFENABVI-AO (2015)²¹.

On peut distinguer **trois circuits de commercialisation** : les circuits est, central et ouest. Ces trois circuits approvisionnent plusieurs marchés terminaux, dont celui de Port-Bouët, au sud de la ville d'Abidjan, qui est le plus grand marché de bétail en Côte d'Ivoire.²² **Les flux commerciaux de bétail emprunte cinq principaux passages de frontières depuis les territoires burkinabè et malien vers le territoire ivoirien** : Doropo, Niellé, Ouangolodougou, Tengrela et Tienko.

La crise politico-militaire en Côte d'Ivoire de 2002–2007, particulièrement la période 2002–2003, et la crise politique de 2010–2011 ont profondément affecté les flux commerciaux de bétail entre le Burkina Faso, le Mali et la Côte d'Ivoire. En 2007, d'après les chiffres cités par Gndji Adjo (2017)²³, l'offre de viandes importées d'outre-mer (réfrigérées ou congelées) se serait élevée à 29.742 t et devenue supérieure à celle de viande fraîche produite à partir du bétail provenant de la région (22.525 t), malgré la remontée des exportations burkinabè et malienne à partir de 2004. Toutefois, à partir de 2012–2013, les flux intra-régionaux ont crû à un rythme soutenu du fait des bonnes performances économiques de la Côte d'Ivoire.

La période des crises ivoiriennes a aussi coïncidé avec des changements structurels dans le commerce régional du bétail (voir tableau 1). **Au milieu des années 2000 les flux commerciaux de ruminants provenant du Burkina et à destination du marché nigérian** (en passant par le nord du Bénin), **se sont**

²¹ Carte non publiée.

²² Port-Bouët est une commune d'Abidjan où sont concentrés des usines et des entrepôts. La commune dispose d'un grand abattoir. L'agglomération d'Abidjan compte aussi un certain nombre de plus petits marchés.

²³ Ces chiffres proviennent d'une étude réalisée par le projet West Africa Agribusiness and Trade Promotion de l'USAID en 2008.

amplifiés à la faveur de la croissance économique soutenue au Nigéria. Ce circuit commercial a toutefois souffert de la récession économique dans ce pays à partir de 2011 et de la baisse du naira.

Tableau 1 : Parts des exportations de bétail du Burkina Faso et du Mali

	1992	2005 ^a	2007
Côte d'Ivoire	93,2 %	20,7 %	< 20 % ^α
Ghana	Non disponible	42,6 %	31,2 %
Nigéria	Non disponible	16,4 %	32,2 %

Source : Gnandji Adjo (2017).

^a Bovins seulement.

^α Valeur déduite en soustrayant les parts des exportations vers le Bénin, le Ghana et le Nigéria.

3.3. Structures des marchés à bétail

Les marchés à bétail situés à proximité des passages de frontières susmentionnés jouent un rôle important dans l'organisation des flux commerciaux. En Côte d'Ivoire, la plupart des marchés à bétail sont établis dans la partie nord du territoire. Mais à la différence du secteur des céréales, dans le secteur de l'élevage il ne se trouve pas de marchés de gros à proprement parler qui servent de référence pour l'établissement des prix, en particulier dans le couloir central. Les prix du bétail et de la viande s'établissent essentiellement aux niveaux des opérations commerciales entre éleveurs et commerçants, dans les espaces transfrontaliers, et sur les marchés de consommation dans les grands centres urbains.

Les marchés à bétail sont généralement gérés par les municipalités.²⁴ Cependant, de nombreux opérateurs informels contribuent au fonctionnement des marchés et des abattoirs, par exemple pour la manutention, le nettoyage et le transport de la viande fraîche des abattoirs aux marchés de détail et aux restaurants. En dehors d'Abidjan et de quelques autres villes il y a peu d'abattoirs à proprement parler. En revanche, les aires d'abattage « informels », ne satisfaisant pas aux normes sanitaires en vigueur, sont légions dans le pays.

Tableau 2 : Nombre de bovins abattus annuellement par centre urbain

Abidjan	Bouaké	Yamoussoukro, Man, Korhogo, Daloa	Autres centres urbains ^a
165.000	35.000	5000-12.000	1.500-5.000

Source : Gnandji Adjo (2017).

^a Il s'agit de vingt centres urbains de plus petite taille. D'autres, encore plus petits, ne sont pas comptabilisés dans le tableau.

Il est souvent rapporté que les prix du bétail et de la viande sont particulièrement instables, les décisions des opérateurs étant sujettes à un fort degré d'incertitude. Le manque d'information sur les marchés (disponibilités, prix, flux et autres) est souvent incriminé comme une cause de la mauvaise

²⁴ Les marchés comprennent des infrastructures comme des parcs à bétail, des couloirs de contention, des abreuvoirs et des abattoirs ou aires d'abattage, ainsi que des services de gestion des déchets et d'entretien. Pour financer le fonctionnement et l'entretien des marchés, les municipalités prélèvent des taxes. Dans toute la Côte d'Ivoire, les installations et les équipements des marchés municipaux sont souvent en mauvais état, insuffisants et incompatibles avec les normes sanitaires en vigueur du fait du peu de ressources consacrées à leur entretien et leur développement.

performance des marchés des produits agro-pastoraux en Afrique de l'Ouest. Dans le cas du bétail, même s'il y a des lacunes en matière d'information, les réseaux d'éleveurs, de commerçants et d'autres intermédiaires permettent de faire circuler l'information rapidement. Cependant, **les transactions sont généralement opaques**. Le commerce du bétail dans les pays sahéliens est empreint de traditions orales. Les opérateurs des filières d'élevage traditionnelles, majoritairement issus de ces pays, utilisent peu l'écriture pour facturer les animaux et enregistrer les transactions. Cela limite grandement la disponibilité d'informations fiables sur les prix et les flux. L'émergence de la téléphonie mobile, la finance mobile et d'autres technologies de l'information ont certainement eu des effets sur l'accès aux marchés et aux ressources pastorales.²⁵ **La question reste entière quant à savoir si ces technologies vont profiter à tous ou renforcer les positions dominantes de certains opérateurs sur les marchés du bétail.**

3.4. Le convoyage du bétail

Les modes de transport du bétail comprennent le convoyage à pied, le camion et le train. D'après Gndji Adjo (2017), **en Côte d'Ivoire le transport par camion est privilégié** (70 % des importations de bétail), suivi par le convoyage à pied (20 %) et le train (10 %). L'usage de ces différents moyens de transport varie en fonction du circuit de commercialisation et notamment des infrastructures disponibles, des saisons, du type de bétail, des circonstances économiques (prix du carburant, salaires et autres) et des conditions sécuritaires. **Le convoyage par camion entre le Burkina et le Mali, d'une part, et les pays côtiers, d'autre part, a augmenté rapidement au cours des 15 dernières années** (c'est-à-dire, depuis à peu près le début de la première ivoirienne). Comme évoqué précédemment, le **convoyage à pieds** rencontre des problèmes croissants en raison de la traversée de zones urbaines et agricoles de plus en plus étendue, surtout pour les bovins.

Dans le cas de l'axe Burkina Faso-Côte d'Ivoire, le train est aussi un moyen de transport important, du moins pour une partie de l'itinéraire, à partir de Ouagadougou ou de Bobo-Dioulasso, et jusqu'à Bouaké.²⁶ À titre indicatif en 2014, environ 335.000 ovins et caprins ont été livrés au marché de Port-Bouët (une partie seulement provenant du Burkina). Parmi ces arrivages de petits ruminants, 88 % ont été acheminés au marché par camion, et le reste, 12 %, par train.

Des conditions de transport difficiles

Les conditions de transport sont médiocres en général. Les pratiques courantes sont de transporter 35 à 40 bovins par camion-remorque, ou près de 200 petits ruminants (ovins et caprins). Par train, un wagon contient généralement 40 bovins, ou 250 à 300 petits ruminants. Les camions de transport des marchandises ne sont pas adaptés (ce ne sont pas des bétailières) et les chauffeurs ne sont en général pas formés au transport de bétail. Les équipements de transport ne sont pas conformes aux normes internationales en matière d'hygiène et de bien-être animal. L'absence de réglementation effective contribue à cette situation, à laquelle les organisations professionnelles n'ont pas encore remédié. Dans ces conditions, **le transport sur de longues distance entre les pays sahéliens et la Côte d'Ivoire entraîne une fatigue et un stress élevés pour les animaux, ce qui cause des pertes en termes de qualité de la viande et de têtes de**

²⁵ D'autres applications de ces technologies ont été mises au point et déployées dans les secteurs de l'élevage et du pastoralisme en Afrique, par exemple pour le suivi démographique et épidémiologique des troupeaux, ou pour cartographier les itinéraires de transhumance. Un exemple récent, voir l'outil Garbal qui a été développé par le projet Satellites, pastoralism and climate change (STAMP) de la SNV Netherlands Development Organisation. Cet outil fournit un accès par téléphone mobile à des informations sur les prix du marché du bétail et des céréales et la disponibilité de biomasse végétale et d'eau. Les impacts à plus long terme de ces innovations techniques sur les institutions de régulation des relations socio-économiques et de l'usage des ressources naturelles n'ont pas encore été élucidés. Voir Waters-Bayer and Bayerb (2016) pour une discussion des divers effets des nouvelles technologies sur le pastoralisme.

²⁶ Cependant, les données disponibles et les informations obtenues lors d'entretiens avec différentes personnes ne permettent pas de brosser un tableau clair des modalités de transport le long de cet axe.

bétail. De plus, les routes sont souvent en mauvais état, notamment en zone rural. Par exemple, seule la moitié du corridor Abidjan-Ouagadougou est considérée comme étant en bon état.

Entraves au mouvement du bétail le long du couloir central

Hormis le problème des moyens de transport et logistiques, la fluidité des flux commerciaux dépend de multiples autres facteurs. Les postes de contrôle et les barrages sont nombreux le long des axes routiers empruntés par les convoyeurs de bétail. Ces dispositifs donnent l'occasion à certains policiers, gendarmes, douaniers et autres représentants des autorités publiques (y compris des agents des services vétérinaires qui sont censés collecter des taxes légales seulement) d'exiger des paiements illicites contre le droit de passage des chargements de bétail, comme cela se passe pour d'autres marchandises. Ces pratiques se produisent au niveau des passages de frontières comme à l'intérieur des pays sahéliens et de la Côte d'Ivoire.

Même si des améliorations ont été constatées dans les années récentes, **les paiements illicites et les inspections des chargements causent toujours des coûts et des risques conséquents pour le transport du bétail.** Ces prélèvements représenteraient entre 3 et 5 % de la valeur des produits animaux sur le marché de consommation. **Outre les prélèvements, les multiples contrôles occasionnent des pertes de temps.** Pour l'axe Ouagadougou-Accra, ces délais sont de l'ordre de 4 à 5 heures. Afin de rejoindre le plus rapidement possible les marchés de destination et pour ne pas être contraints d'abreuver et d'alimenter les animaux, ce qui impliquerait le déchargement des camions, les transporteurs et les convoyeurs préfèrent généralement s'acquitter des prélèvements anormaux au niveau des postes de contrôle. Ces coûts sont donc intégrés dans les coûts normaux des commerçants. Ces prélèvements ne manquent toutefois pas d'affaiblir la compétitivité de la filière et de produire des conditions inégales d'accès aux marchés entre différents types d'opérateurs.

3.5. Acteurs clés de la filière, pratiques commerciales et stratégies

La commercialisation transfrontalière du bétail fait intervenir une multitude d'acteurs liés par des relations complexes. En amont de la filière, les **collecteurs** se rendent dans les villages et les marchés ruraux dans les zones de production, de passage ou d'accueil pour y acheter des animaux aux éleveurs transhumants ou sédentaires, et ensuite les revendre aux commerçants (les collecteurs peuvent travailler pour le compte de commerçants). Les **marchands**, ou **commerçants**, **transfrontaliers** acquièrent des lots d'animaux à exporter vers les centres de consommation. En général ces exportateurs travaillent avec des **marchands locaux**, et même des fois directement avec des collecteurs. Les **convoyeurs**, ou **bergers**, sont en charge de l'acheminement du bétail du point d'achat (un marché de collecte ou un marché de regroupement) au point de vente (un marché transfrontalier/d'exportation ou un marché terminal). Les convoyeurs accompagnent les **opérateurs des moyens de transport**, les **chauffeurs** dans le cas du transport par camion. L'abattage des animaux et la vente de viande en gros sont effectués par les **chevillards**. Les **bouchers abattants** ou **grossistes** assurent l'abattage des animaux ainsi que la vente au détail dans une boucherie. Les **bouchers détaillants** vendent de la viande ou des produits carnés directement aux **consommateurs**. Ces bouchers, avec les petites boutiques traditionnelles, dominent très largement le secteur de la vente aux consommateurs, mais de nouvelles formes de distribution émergent avec les **boucheries modernes réfrigérées** et les **supermarchés**.

Parmi les nombreux acteurs de second plan qui interviennent dans la filière²⁷, **les courtiers facilitent les échanges commerciaux à deux niveaux clés** : entre d'un côté les exportateurs et de l'autre côté les

²⁷ Ces acteurs de second plan incluent aussi les logeurs, qui hébergent les animaux et leurs propriétaires sur les lieux de rencontre entre vendeurs et acheteurs et sont responsables des lots d'animaux pendant ce temps ; et les démarcheurs, qui servent d'intermédiaires entre les exportateurs et les camionneurs.

marchands locaux et, dans les pays de destination, les chevillards ; et entre les chevillards et les bouchers. Les courtiers se chargent de négocier avec les possesseurs d'animaux et de trouver des acquéreurs. Les accords sur les prix sont oraux, en vertu des traditions. Souvent un courtier fournit l'hébergement au propriétaire des animaux avec qui il traite. Les rapports de force entre les propriétaires et les courtiers varient selon les localités et les circonstances. Dans certains cas, les propriétaires ne sont pas informés des marges des courtiers. Sur les marchés les courtiers trouvent des acheteurs et négocient avec eux les prix de vente.

Les échanges commerciaux de bétail sont grandement basés sur des relations sociales, corporatistes et même parfois de parenté dans lesquelles la confiance joue un rôle primordial dans la sécurisation des transactions plutôt que des arrangements formels. Ces échanges s'inscrivent dans une gestion plus globale et complexe des relations sociales et économiques au sein de différentes communautés et entre elles. Comme au niveau de l'élevage, les stratégies de commercialisation sont bien souvent multifonctionnelles, notamment au sein de la communauté des Peuls. L'organisation des activités et la répartition des tâches de production et de commercialisation répondent à des objectifs d'organisation familiale et sociale assurés les chefs de file de la communauté, sur la base des structures et hiérarchies sociales traditionnelles.

Formellement, l'organisation des acteurs de la filière bétail-viande dans son ensemble est encore balbutiante. **Au niveau des éleveurs, les organisations professionnelles se sont solidement établies au cours des 10-15 dernières années, surtout dans les pays sahéliens.** Deux grandes organisations régionales de pasteurs et d'agro-pasteurs ont constitué des interlocuteurs influents dans les débats et les processus portant sur les politiques agricoles et commerciales régionales, le **Réseau Billital Maroobé (RBM)** et l'**Association pour la promotion de l'élevage au Sahel et en Savane (APESS)**. Elles sont relativement bien ancrées au niveau de ces pays, s'appuyant sur des organisations d'éleveurs nationales et locales. Cependant, du fait des évolutions socio-économiques rapides dans les systèmes de production et de commercialisation, mais aussi d'un manque d'offre de services économiques et de financement propre, elles ont des difficultés à appréhender et accompagner les changements en cours à la base de leurs organisations.

Bien que les plaidoyers du RBM et de l'APESS soient décidément axés sur la promotion des systèmes d'élevage traditionnels, y compris la mobilité transfrontalière, une évolution de leurs positions a pu être observée au cours des dernières années, comme le montre par exemple deux récentes notes de l'APESS et du RBM²⁸ qui alimentent une réflexion sur l'avenir des systèmes d'élevage pastoraux et agropastoraux dans la région, notamment sur la question de la gestion de l'alimentation du bétail²⁹. L'APESS promeut fortement des initiatives portant sur la filière laitière, telles que les **plateformes d'innovation et de commercialisation**. Son action porte à présent en grande partie sur le renforcement de ces plateformes locales. En collaboration avec ses membres nationaux et locaux, **l'APESS fait le suivi et des analyses des politiques publiques concernant l'élevage et le secteur laitier**, autant que ses ressources le lui permettent.³⁰

L'organisation des acteurs de la commercialisation du bétail et de la viande est relativement récente. Au Burkina et en Côte d'Ivoire, par exemple, des associations de commerçants de bétail, de transformateurs, d'éleveurs et de bouchers se sont regroupées en **fédérations nationales : Fédération Nationale de la Filière Bétail-viande du Burkina (FEBEVIB) et Fédération Nationale des Associations et Coopératives de la Filière Bétail et Viande de Côte d'Ivoire (FNACFBVCI)**. En Côte d'Ivoire, les maillons de la commercialisation et de la transformation sont particulièrement bien organisés, ce qui reflète leur

²⁸ APESS et RBM (2018).

²⁹ RBM (2018).

³⁰ Voir APESS, 2014b.

importance par rapport au maillon de la production dans ce pays.³¹ Toutefois, dans les deux cas, il n'y a pas à proprement parler d'organisation faïtière regroupant tous les maillons de la filière.

Au niveau régional, la Confédération des Fédérations Nationales de la Filière Bétail-Viande des Pays de l'Afrique de l'Ouest (COFENABVI-AO) est une organisation professionnelle régionale représentant les fédérations nationales du secteur du bétail et de la viande. Elle a été établie en décembre 2004 à Bamako—à un moment particulièrement grave de la crise ivoirienne—en regroupant les fédérations nationales des huit pays de l'UEMOA (Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Guinée Bissau, Mali, Niger, Sénégal et Togo, y compris donc la FEBEVIB et la FNACFBVCI). Son siège est à Abidjan en Côte d'Ivoire. **La mission principale de la COFENABVI-AO est de promouvoir le développement de la filière bétail-viande par la valorisation des ressources animales et une meilleure organisation des circuits commerciaux**³².

D'autres étapes déterminantes ont contribué à asseoir l'autorité de la COFENABVI-AO dans le secteur. **En novembre 2008, plus d'un an après la conclusion de la première crise ivoirienne, s'est déroulée à Abidjan une concertation des acteurs de la filière bétail-viande, représentés par un groupe de grands commerçants de bétail appartenant aux Fédérations nationales et à la Confédération régionale.** À cette époque-là, la Confédération était dirigée par Issiaka Komyaba Sawadogo, qui en est toujours le Président actuellement. Cette rencontre se tint sous l'égide du Ministère de la production animale et des ressources halieutiques ivoirien et impliqua d'autres gouvernements d'états de l'UEMOA. Le but était de jeter les bases d'une réglementation régionale des marchés et de la filière, d'une professionnalisation des acteurs et d'une résolution des désaccords entre différents opérateurs économiques.

Pendant la crise, entre 2002 et 2007, les commerçants de la COFENABVI-AO avaient vraisemblablement acquis le contrôle du transport du bétail entre les pays sahéliens et le sud de la Côte d'Ivoire, obtenant ainsi un accès privilégié aux marchés. Alors que le conflit entravait le convoiement du bétail, la COFENABVI-AO, avec les Fédérations du Burkina, de la Côte d'Ivoire et du Mali, était devenue l'interlocuteur principal des autorités de la zone nord³³ qui contrôlaient alors les voies routières et ferroviaires dans la partie septentrionale du pays. Dans le cadre d'un accord entre les Forces nouvelles de Côte d'Ivoire, les commerçants exportateurs et les transporteurs, entériné par une décision prise en septembre 2005 par le Ministre ivoirien de la Production animale et des ressources halieutiques, Kobenan Kouassi Adjoumani, la Fédération Nationale de la filière bétail-viande de Côte d'Ivoire gérait le transport routier et ferroviaire du bétail entre les frontières septentrionales et les marchés de la zone gouvernementale, sous l'égide de la COFENABVI-AO et de l'Union des transporteurs SOCOCIB-COBOF. À cette époque le dirigeant de la COFENABVI-AO était aussi le président du Conseil d'administration de la Société de Transport Ivoiro-burkinabè (STIB), de la Société de Transit Ivoiro-burkinabè (SOTRASIB), de la Société Ivoiro-malienne de Transit et de Bétail (SIMTB). Ses activités dans le commerce du bétail avaient formellement débuté en 2001, peu avant le début de la première crise ivoirienne.

Entre l'accord de 2005 et la sortie de la crise, en 2008, la Confédération parviendra à faire basculer le rapport de forces à son avantage au sein de la filière, et ainsi à obtenir un rôle clé dans la gestion du parc à bétail et de l'abattoir de Port-Bouët. Avec certains grands éleveurs, **ces grands commerçants de bétail sont**

³¹ La Fédération ivoirienne fournit différents services à ses membres, y compris la livraison de viande fraîche sur les marchés de détail d'Abidjan et d'autres villes ivoiriennes.

³² La Confédération a pour rôle de contribuer à la formulation des politiques publiques concernant le secteur bétail-viande; à faire pression sur les autorités publiques nationales pour appliquer les règles communautaires relatives à la libre-circulation des personnes et des biens; à promouvoir le développement d'infrastructures soutenant la production animale, le commerce et la transformation; à améliorer l'efficacité des dispositifs de santé animale; et à assurer la formation des acteurs de la filière.

³³ Les autorités du nord étaient à ce moment-là menées par Guillaume Soro, alors Secrétaire général des Forces nouvelles de Côte d'Ivoire, et actuellement Président de l'Assemblée nationale de Côte d'Ivoire.

aujourd'hui des acteurs dominants dans la filière bétail-viande, dont ils contrôlent une grande partie des activités commerciales et des moyens de commercialisation.

Les facteurs structurelles du secteur bétail-viande et l'évolution des rôles de différents acteurs suggèrent que **la filière a connu une certaine consolidation au cours des 10-15 dernières années**. D'autres informations anecdotiques tendent à attester cette concentration croissante du secteur. **À différents niveaux du circuit de commercialisation dans le couloir central, quelques opérateurs domineraient l'établissement des prix**. Des acteurs ou observateurs de la filière évoquent des **pratiques de concurrence déloyale de la part de certains opérateurs dominants**, par exemple, des ententes sur des prix excessifs entre grands opérateurs (collusion) et d'autres comportements opportunistes (prédation). Sur certains marchés, les courtiers se concerteraient pour établir des prix planchers, variant en fonction des conditions locales d'offre et de demande, de la qualité des animaux présents et des prix sur les marchés de référence.

Par ailleurs, **les commerçants de bétail seraient de plus en plus nombreux à devenir propriétaires de troupeaux et à investir dans l'embouche, la dernière étape de la production et la plus profitable**. L'embouche requiert des ressources financières importantes (capital et fonds de roulement), pour acquérir et garder pendant un certain temps un troupeau, accéder à des ressources foncières et s'approvisionner en aliment concentré et en produits vétérinaires. Le secteur de l'embouche serait ainsi majoritairement aux mains des commerçants de bétail. Ceux-ci acquièrent auprès des éleveurs ou sur les marchés de collecte de jeunes bovins maigres avec un potentiel élevé de croissance à des prix modérés. **Les crises pastorales des 10-15 dernières années et la précarisation des pasteurs ont favorisé cette tendance.**³⁴

Les acteurs publics tels que les organisations régionales doivent prêter attention à ces tendances structurelles car **dans ce contexte leurs interventions pourraient avoir des effets distributifs inattendus**. Par exemple, une mesure de facilitation du commerce pourrait profiter essentiellement aux acteurs dominants déjà la filière.

3.6. Structure des coûts commerciaux

Une analyse des coûts de commercialisation est utile pour comprendre les déterminants de la performance et de la structure de la filière bétail-viande et les possibles obstacles à des réformes des politiques publiques. D'après des données d'enquêtes³⁵, un bovin typique s'achète dans les pays sahéliens à un prix de 200.000 francs CFA et la carcasse se vend sur un marché terminal en Côte d'Ivoire à un prix de 310.000 francs CFA (les prix sont toutefois très variables en fonction des caractéristiques des animaux et des conditions des marchés locaux).

La décomposition du prix des bovins vifs et de la viande à partir de ces enquêtes indique que les coûts les plus importants sont dus : aux achats d'animaux aux éleveurs ; au transport et à la manutention des bêtes ; et à la marge des commerçants transfrontaliers. À titre de comparaison, pour les petits ruminants, la part des coûts d'approvisionnement dans le prix de revient de la viande est moindre, mais la part des coûts imputés aux intermédiaires autres que les commerçants transfrontaliers est plus importante.

Les coûts logistiques encourus par les commerçants transfrontaliers sont les plus importants parmi l'ensemble des coûts de commercialisation et de mise sur le marché du bétail provenant des pays

³⁴ Quand les éleveurs ont été contraints de déstocker pour éviter des pertes, ces commerçants-emboucheurs leur ont acheté des animaux à prix faibles, qu'ils ont ensuite pu exploiter avec une bonne alimentation et un bon abreuvement.

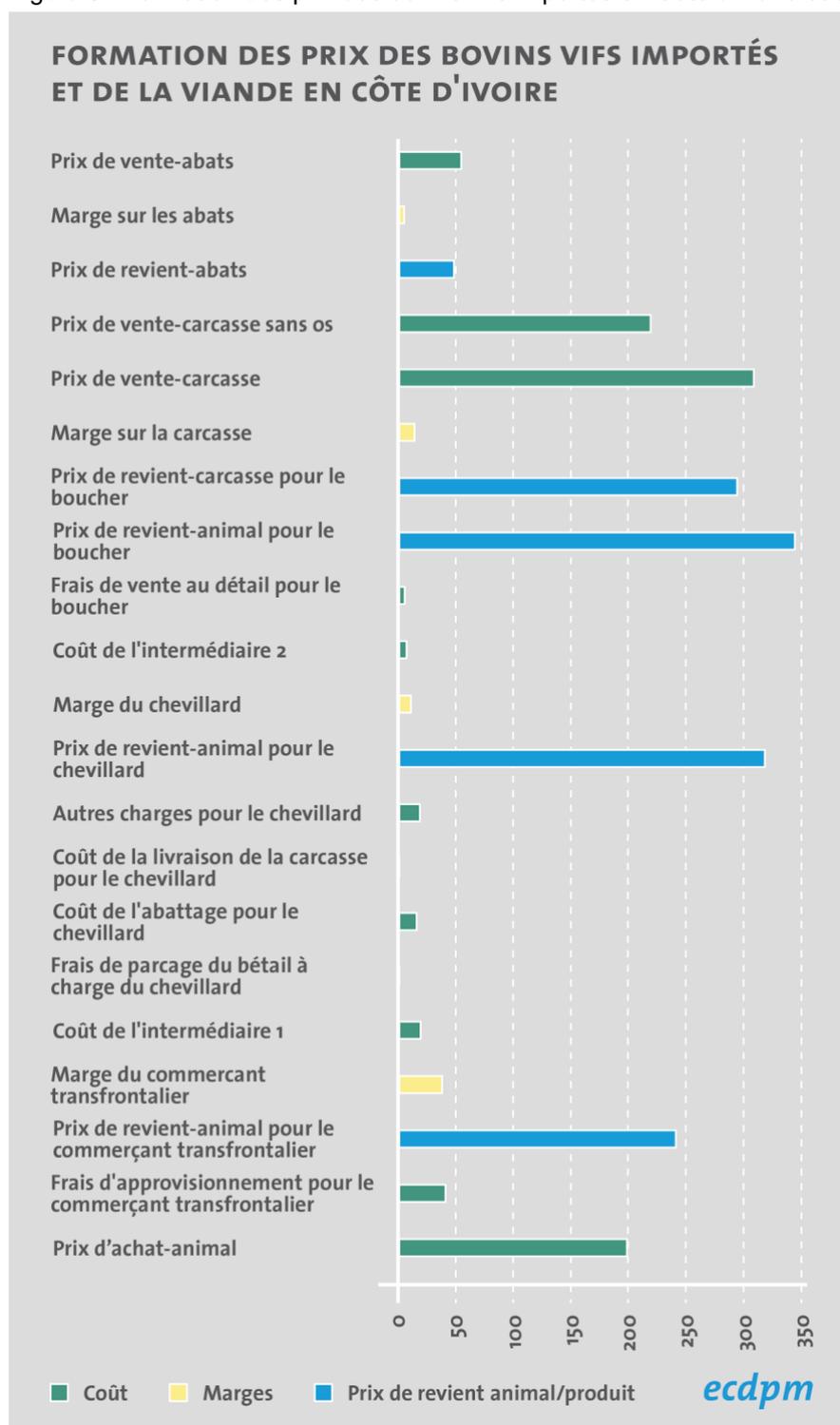
³⁵ Bureau National d'Études Technique et du Développement, 2016.

sahéliens. Par exemple, les **coûts de transport et de convoyage par camion** entre les villes maliennes de Bamako, Koutiala et Ségou, et les marchés d'Abidjan se situent entre 600.000 et 1.000.000 de francs CFA par chargement (35 à 40 bovins ou à peu près 200 petits ruminants). À cela il faut ajouter tous les « **frais de route** », notamment les **taxes légales** (130.000 à 150.000 francs CFA par chargement, prélevés à la douane, aux péages et autres postes officiels) et les **prélèvements illégaux**. Au total, le coût du transport par camion d'un bovin atteint 25.000 à 30.000 francs CFA. **Le coût du transport par train entre Ouagadougou ou Bobo-Dioulasso, et Abidjan s'avère moins onéreux** : de 350.000 à 550.000 francs CFA par wagon de 40 bovins.

Les coûts de transport varient en fonction de plusieurs facteurs, en particulier la période de l'année. Pendant la saison des pluies, de nombreux camions font le trajet entre les pays sahéliens et les grandes villes côtières à vide, ce qui fait baisser les prix du transport. Durant la saison des récoltes, les camions sont plus utilisés pour transporter des produits agricoles du nord vers le sud, ce qui fait monter les prix du transport du bétail.

D'autres données présentées par Gnanji Adjo (2017) et reportées dans le graphique ci-dessous indiquent aussi que **la plus grande partie de la marge bénéficiaire totale de la filière bétail-viande se situe en amont de l'abattage** (vente du bétail vif, embouche le cas échéant et commerce transfrontalier). Toutefois, d'après les données présentées par Gnanji Adjo, **le chevillard moyen obtiendrait les profits les plus importants de la filière**, possiblement du fait d'une concentration et de marges bénéficiaires relativement élevées dans cette catégorie d'opérateurs.

Figure 5 : Formation des prix des bovins vifs importés en Côte d'Ivoire et de la viande³⁶



Source : graphique construit à partir des données de Gnandji Adjo (2017).

Notes :

Frais d'approvisionnement pour le commerçant transfrontalier : essentiellement les frais de collecte et de transport du bétail.

³⁶ Représentation simplifiée.

En dernier lieu, il faut mentionner que **le mode de financement des opérations commerciales dans la filière bétail-viande est déterminant pour la performance de la filière et les relations entre ses acteurs.** Traditionnellement, tout au long de la filière, les transactions reposent en grande partie sur le crédit informel, en particulier dans le marché ivoirien.³⁷ La capacité des commerçants est étroitement liée à leurs fonds de roulement, qui doivent être importants pour pouvoir échanger un chargement d'animaux. L'utilisation du crédit formel ou même du micro-crédit est peu fréquente du fait des caractéristiques de la filière bétail-viande (absence de garanties tangibles, rapidité des opérations commerciales, imprévisibilité des conditions de marché et autres). Et ce malgré les risques importants de non-remboursement dans des délais convenables que comporte le crédit informel.³⁸ **L'entrée de nouveaux opérateurs n'en est que plus difficile dans ces conditions, ce qui peut renforcer les tendances à la consolidation et aux relations de dépendances entre grands et petits opérateurs.**

3.7. La valorisation de la viande

Dans une certaine mesure, **le coût élevé du bétail vif et l'importance des coûts logistiques pour acheminer le bétail sur les lieux d'abattage et de transformation, par rapport au prix de la viande sur le marché de consommation, réduit les opportunités d'amélioration des activités d'abattage et de transformation de la viande rouge** (en termes de productivité, de sécurité sanitaire et de qualité par exemple). À titre de comparaison, dans un pays de l'OCDE ayant une filière bovine sophistiquée comme en France, le coût de la carcasse de bovin à l'entrée de l'abattoir ne représente qu'environ la moitié du prix de la viande en grande et moyenne surfaces.³⁹

En même temps, le pouvoir d'achat des ménages ouest-africains est trop faible en moyenne pour qu'ils puissent s'offrir des produits carnés à forte valeur ajoutée. Dans les pays côtiers comme dans les pays sahéliens, la fraîcheur de la viande constitue le principal critère de qualité. Les viandes réfrigérées et surgelées sont perçues par les consommateurs comme étant de qualité incertaine. Leur part de marché est ainsi négligeable. En même temps, le coût des carcasses est relativement élevé. **Ces paramètres limitent grandement le développement des activités de préparation de la viande et de transformation de produits carnés dont la consommation pourrait être différée.** Ils contribuent au maintien de la filière traditionnelle, qui par ailleurs a des capacités élevées de résilience et d'adaptation.

Cependant, des filières plus structurées, fournissant des viandes différenciées et de qualité supérieure, commencent à émerger. Les utilisateurs sont des restaurants haut de gamme et des enseignes de la grande et moyenne distribution qui s'implantent dans les grandes villes (Carrefour à Abidjan par exemple). Dans certains cas, elles donnent lieu à des relations contractuelles entre les éleveurs et les transformateurs. Le développement des industries extractives en zone rurale, qui ont des besoins importants

³⁷ Traditionnellement, les commerçants transfrontaliers achètent à crédit les bêtes dans les zones d'élevage des pays sahéliens et les acheminent ensuite vers les marchés des centres urbains ivoiriens, avec l'intervention de diverses intermédiaires. Les marchands locaux, qui eux aussi achètent les animaux à crédit, traitent avec les chevillards, qui se procurent des animaux à crédit. Les chevillards prennent en charge l'abattage des animaux et vendent les carcasses entières ou des quartiers à des bouchers grossistes ou détaillants, ces derniers ayant recours au crédit encore une fois (moyennant un prix plus élevé). Une fois la viande vendue, les bouchers s'acquittent de leurs dettes, les chevillards font de même et ainsi de suite.

³⁸ Il existe différents modes de règlement des litiges liés au non-remboursement des crédits.

³⁹ Selon la même source, la distribution des marges bénéficiaires dans la sous-filière des petits ruminants a un profil similaire à celle observée dans la sous-filière bovine. Mis à part les éleveurs, ce sont les catégories des commerçants de bétail locaux (6,34 % pour les caprins et 3,71 % pour les ovins), des chevillards (6,92 % pour les caprins et 2,24 % pour les ovins), des détaillants (4,70 % pour les caprins et 2,71 % pour les ovins) et des commerçants transfrontaliers (2,14 % pour les caprins et 4,13 % pour les ovins) qui reçoivent les parts les plus importantes de la valeur ajoutée totale de la filière d'importation en Côte d'Ivoire. Mais par acteur, ce sont les exportateurs qui de loin captent la plus grande quantité de valeur ajoutée de la filière, suivis de loin par les chevillards. Et c'est l'éleveur moyen qui capte la plus petite quantité de valeur ajoutée. Ces données sont certes très partielles, mais elles tendent aussi à confirmer l'hypothèse d'un secteur du commerce transfrontalier concentré.

pour la restauration collective des salariés, constitue une autre source de demande de viande de qualité supérieure. Ces segments de marché émergents stimulent le développement de relations commerciales basées sur des critères de qualité, des approvisionnement réguliers et planifiés, ainsi que sur l'optimisation technico-économique des activités d'élevage.

4. Le secteur laitier autour du couloir central

Le principal mode de production du lait en Afrique de l'Ouest est aussi basé sur le pastoralisme transhumant et l'agropastoralisme. En général les éleveurs ne sont pas spécialisés dans la production laitière et leurs troupeaux ne sont pas structurés pour produire du lait en priorité.⁴⁰ **Le lait demeure un sous-produit du bétail vif et des céréales** (Corniaux *et al.*, 2012), même si le potentiel de croissance de la production laitière en Afrique de l'Ouest est considérable.⁴¹ La production laitière est l'objet d'arbitrages entre les besoins des veaux, l'alimentation de la famille et les échanges économiques.⁴² Bien que la production laitière soit plutôt sédentaire, la transhumance est cruciale pour le maintien du troupeau. En général le troupeau laitier est maintenu près de l'exploitation et ensuite, après la lactation, les vaches rejoignent les autres animaux dans les pâturages saisonniers. Dans ces systèmes de production, **les « sous-secteurs » bétail-viande et lait sont donc étroitement liés.**⁴³

La vente de lait fait partie intégrante des moyens d'existence des éleveurs pastoraux (alimentation du ménage et obtention de revenus), même si le lait n'est pas une activité économique dominante. Les producteurs écoulent le lait soit par la vente directe aux consommateurs sur les marchés ruraux, soit par la vente à des laiteries qui approvisionnent les marchés urbains. Chez les éleveurs peuls, **la production et la commercialisation du lait sont traditionnellement confiées aux femmes** (APESS, 2014a). Celles-ci ont l'habitude d'échanger du lait contre des céréales. Même si l'implication des femmes varie d'une communauté à une autre, en général les femmes jouent un rôle important dans la filière laitière en Afrique de l'Ouest, y compris au Burkina et en Côte d'Ivoire.

Les producteurs laitiers « modernes », dont la production laitière est la principale source de revenus, sont encore rares en Afrique de l'Ouest. Ces producteurs spécialisés se sont plutôt développés récemment, surtout dans les zones périurbaines (Corniaux *et al.*, 2012). Les exploitations intensives, recourant à l'amélioration génétique et la complémentation, ne concernent qu'une petite minorité d'éleveurs, qui d'ailleurs tendent à privilégier la production bouchère plutôt que la production laitière, la première étant généralement plus rémunératrice et moins risquée. Dans l'ensemble, la structure traditionnelle de la filière laitière et la prédominance de la filière bétail-viande expliquent que le secteur laitier est faiblement organisé en Afrique de l'Ouest, par rapport à l'Afrique de l'Est par exemple.

Burkina Faso

Au Burkina, la production laitière pastorale et agropastorale joue un rôle important dans l'alimentation et le bien-être des ménages (SOS faim et Oxfam, 2016). La production nationale de lait couvre la majeure partie des besoins de consommation (environ 80 %). **Cependant la production est**

⁴⁰ *Grosso modo*, la production par exploitation varie de 2.000 à 20.000 litres/exploitation/an.

⁴¹ Le rendement moyen par vache est très faible (500 litres/an, contre 6500 litres/an en Europe (SOS faim et Oxfam, 2016).

⁴² Alors que les veaux sont séparés de leurs mères à la naissance dans les exploitations spécialisées en Europe et en Amérique du Nord, en Afrique de l'Ouest tous les veaux restent dans le troupeau. La traite n'est possible qu'en leur présence. Cette pratique explique en partie la faible productivité marchande des vaches puisqu'une fraction du lait est consommée par les veaux. Cette fraction a été estimée à près de la moitié de la production (Meyer, D., 1999, p. 52, cité par Corniaux *et al.*, 2012). Dans la logique de production ouest-africaine, il ne s'agit pas de produire uniquement du lait mais surtout de produire des veaux (Corniaux *et al.*, 2012).

⁴³ Il pourrait y avoir des économies de gamme entre la production de bétail pour la viande et la production laitière.

principalement autoconsommée par les ménages d'éleveurs ruraux, alors qu'une très faible part est commercialisée (moins de 2 %). **Dans les zones périurbaines, le lait produit par des éleveurs intensifs est valorisé par quelques usines de transformation privées**, de taille modeste, qui fournissent des produits laitiers aux consommateurs urbains. **Les besoins des ménages urbains non-producteurs sont toutefois assurés en grande partie par l'importation de poudre de lait** (SOS faim et Oxfam, 2016). Malgré le potentiel important de croissance de la filière laitière locale, les importations de produits laitiers tendent à augmenter assez rapidement.

Pourtant de nombreuses **mini-laiteries** ont vu le jour à partir des années 1990, notamment autour des villes secondaires du pays.⁴⁴ Leur développement s'est heurté à de nombreuses contraintes : irrégularité de l'approvisionnement pendant les saisons sèche et pluvieuse, déplacement des troupeaux transhumants, faible potentiel génétique des races locales, chaîne du froid difficile à assurer, manque d'infrastructures et espaces de pâturage réduits par l'extension des villes (SOS faim et Oxfam, 2016).

La plupart des **laiteries industrielles étatiques**, mises en place dans les années 1990, ont cessé leurs activités depuis. Comme dans les pays voisins, ces projets industriels s'inscrivaient dans une politique de modernisation de l'économie, mais aussi de satisfaction des besoins de consommation nationaux. C'est le cas notamment des laiteries de Faso Kossam, à Bobo Dioulasso, et de Cissé, à Ouagadougou. Actuellement, la laiterie de Fada N'Gourma est la seule laiterie publique encore en activité. Elle transforme quelques centaines de litres de lait local par jour en lait frais pasteurisé, yaourt, crème et beurre.⁴⁵ Le lait est collecté quotidiennement dans les centres de collecte aménagés près des zones pastorales et agropastorales. Les produits transformés sont vendus à des distributeurs à Fada N'Gourma, dans la région de l'Est, dans d'autres villes du Burkina et dans les pays voisins (Niger, Bénin et Togo).⁴⁶ Après l'échec de ces projets étatiques, les acteurs du secteur laitier que l'**Union des mini- et petites laiteries du Burkina** (UMPL-B) restent vigilants face à la persistance des autorités publiques à vouloir développer de grandes laiteries industrielles près des centres urbains, approvisionnées par de grandes fermes utilisant des vaches de races allogènes, au détriment des petites laiteries locales.

Côte d'Ivoire

Contrairement au Burkina, la production laitière est une activité mineure en Côte d'Ivoire. La production locale croît mais ne couvre que 17 % des besoins de consommation de lait et de produits laitiers des ménages ivoiriens. **En dépit d'un potentiel considérable, le secteur laitier ivoirien a des insuffisances à plusieurs niveaux** : faible productivité et qualité du lait, manque de travailleurs qualifiés et de moyens de collecte et de distribution du lait, et autres. Les usines laitières sont souvent installées dans ou à proximité des centres urbains. Elles ont du mal à collecter le lait dans un rayon proche ou alors les coûts de collecte sont très élevés.

Selon GRET *et al.* (2015), les simulations économiques réalisées pour les pays côtiers montrent que des investissements publics dans la filière laitière locale ne seraient d'aucun effet aux prix actuels de la poudre de lait importée. Une augmentation significative du droit de douanes sur la poudre de lait serait nécessaire pour inciter les entreprises de transformation du lait à investir dans la filière de façon à pouvoir substituer le lait local à la poudre de lait importée.

⁴⁴ Comme au Mali, au Niger et au Sénégal, beaucoup furent soutenues notamment par la FAO, dans le cadre de politiques de développement du secteur laitier.

⁴⁵ Cette laiterie fonctionne en deçà de sa capacité de 3000 litres/jour et fait face à de nombreux défis : insuffisance et irrégularité de l'approvisionnement en matière première, manque de débouché, vieillissement de l'outil de production conjugué à la difficulté de trouver des pièces de rechange, vétusté des moyens de transport et autres.

⁴⁶ La laiterie de Fada N'Gourma est située dans une ville carrefour à moins de 200 km des frontières du Niger, du Bénin et du Togo.

Pourtant, **certains entrepreneurs réussissent à émerger dans le secteur laitier**, comme par exemple le groupe familial EXAT qui produit et commercialise des produits laitiers locaux, sous la marque Nouvelle Normandie, ainsi que des produits de boucherie et de charcuterie, mis sur le marché par la Société Internationale de charcuterie et de salaison. La production a lieu à Bingerville, à la périphérie d'Abidjan. Ces produits sont vendus dans les magasins Le Terroir, qui appartiennent aussi au groupe EXAT (Tafforeau, 2016).

5. Multiplicité et faiblesse des politiques publiques pour les filières d'élevage

Les politiques publiques, nationales et régionales, ont depuis longtemps été peu favorables au secteur de l'élevage. La marginalisation du pastoralisme dans le domaine des politiques publiques remonte à la période coloniale. Historiquement, l'élevage s'est pratiqué de manière extensive, ce qui n'implique pas la création d'infrastructures économiques importantes, ne produit pas de succès de développement aisément visibles dont les dirigeants politiques pourraient se targuer, et ne génère pas de rentes importantes. **Ainsi les dépenses publiques agricoles allouées au secteur de l'élevage sont en général très faibles au regard de son importance dans les économies ouest-africaines** (APESS, 2014b). D'autres facteurs, socio-politiques, sont entrés en jeu.⁴⁷

5.1. La place de l'élevage dans les politiques agricoles régionales

Les deux politiques agricoles régionales, la politique agricole de la CÉDÉAO (ECOWAP) et celle de l'UEMOA (PAU) ont sélectionné pratiquement les mêmes filières prioritaires, dont celles de l'élevage et des produits d'origine animale. Le **Plan d'action de l'élevage de la CÉDÉAO** fournit le cadre général de la politique de la CÉDÉAO pour ce secteur. Dans le cadre de l'ECOWAP 2025 et des nouveaux programmes régionaux d'investissement agricole de la CÉDÉAO (PRIA-SAN) et de l'UEMOA (PCD-TASAN), deux initiatives majeures ont été lancées : le **Programme régional d'investissement dans l'élevage dans les pays côtiers** (PRIDEC), venant compléter les programmes dans les pays sahéliens; et l'**Offensive lait local**, dont l'objectif est de rassembler tous les acteurs régionaux impliqués dans le développement de la filière lait local, et de créer un espace de concertation pour stimuler les investissements en faveur de la production, la transformation et la commercialisation de lait local. Le dialogue sur les politiques régionales affiche des progrès, notamment sous l'influence croissante des réseaux d'organisations d'éleveurs, et plus récemment de la COFENABVI-AO.

Concernant la transhumance transfrontalière, il existe des **cadres réglementaires régionaux** et un **certificat international de transhumance**, qui pourrait être révisé dans les années qui viennent.⁴⁸ Néanmoins, **les états membres côtiers et sahéliens n'ont pas toujours la même perspective sur ces questions**, comme les sections suivantes donneront l'occasion de le voir. Les réglementations et accords régionaux en la matière ne sont que rarement respectés. **L'approche des pays sahéliens est souvent plus flexible**, avec une tendance historique à laisser les troupeaux paître où les conditions pastorales sont

⁴⁷ Des études ont expliqué que cet état de fait remonte jusqu'à l'époque coloniale : conscients de leur relative richesse patrimoniale liée à la propriété de troupeaux et à la valorisation de ressources foncières qui en découlait, et aussi de la moindre attention accordée par les autorités coloniales au pastoralisme par rapport aux cultures d'exportation, les chefs peuls restaient en retrait des structures de concertation sur les politiques publiques. Le pastoralisme, considéré comme un système de production primitif et inefficace, se trouvait déjà en porte-à-faux avec la vision modernisatrice d'une agriculture plus intensive et commerciale, ce qui impliquait une politique de conversion des terres pastorales à d'autres usages.

⁴⁸ Réunion des experts de la CÉDÉAO sur les conflits entre éleveurs et agriculteurs dans la région. Abuja, 24 - 25 Avril 2018 : <http://www.ecowas.int/wp-content/uploads/2018/05/Rapport-Final-Experts-Fench.pdf>.

les meilleures, tant que les tensions avec les communautés locales restent limitées. **Les états côtiers sont moins flexibles**, notamment du fait de la pression foncière qu'ils connaissent.

5.2. Des approches nationales envers le secteur de l'élevage désarticulées

Malgré l'existence de multiples cadres de coopération régionale, il n'y a pas de façon harmonisée de réguler la mobilité du bétail. Chacun des pays de la CÉDÉAO tend à prendre des dispositions *ad hoc*. Cela inclut typiquement les modalités de régulation suivantes :

- des dates d'entrée et de sortie au niveau national pour tous les transhumants ;
- une limitation du nombre d'animaux autorisés à entrer sur le territoire national ;
- l'obligation pour les transhumants de suivre scrupuleusement des couloirs pré-identifiés et de faire valider par les autorités les itinéraires qu'ils veulent emprunter (alors que la transhumance repose sur l'adaptation aux conditions climatiques, pastorales, sanitaires et sécuritaires) ;
- la taxation sur le bétail à l'entrée et, selon le pays, dans les collectivités locales traversées ou les zones d'accueil utilisées ;
- l'obligation pour le bétail transhumant de séjourner dans des zones d'accueil ;
- une forme d'identification physique des transhumants ;
- la mise en place de structures de suivi de la transhumance.

Les réglementations nationales sont changeantes, manquent de clarté, et leur application peut aussi dépendre des autorités locales (les préfetures par exemple). **Les politiques nationales ne prennent pas toujours bien en compte les réalités de l'élevage transhumant. Une constante est que les états cherchent à contrôler et même à réduire les déplacements du bétail**, surtout dans les pays côtiers. De plus, récemment, les orientations réglementaires de certains pays sont allées à l'encontre des engagements pris au niveau régional et les programmes régionaux de développement du secteur de l'élevage (Acting for Life, 2017).

Toutefois, il faut aussi noter une certaine ambiguïté de la politique de la CÉDÉAO par rapport au système d'élevage pastoral et au système commercial dans lequel celui-là s'inscrit. Le Plan d'action de l'élevage (p. 65) indique : « *Les pays exportateurs cherchent généralement à renforcer la commercialisation et la transformation des produits d'élevage, ainsi qu'à promouvoir le commerce intra-régional du bétail, viande et lait. Le commerce intra-régional du bétail devrait être axé sur la viande plutôt que sur les animaux vivants comme c'est actuellement le cas. Ce commerce d'animaux sur pied rencontre des obstacles liés aux tracasseries administratives (entraves à la libre circulation des biens et services aux frontières). Les infrastructures rurales inadéquates (équipement de stockage, route par exemple) compliquent le transport des produits d'une région à l'autre ou d'un pays à l'autre.* »

Gestion des crises pastorales

Les dispositifs nationaux de prévention et de gestion des crises agricoles et alimentaires ont mieux intégré les systèmes pastoraux et agropastoraux au cours des dernières années, même s'ils demeurent insuffisamment adaptés aux réalités des pasteurs.⁴⁹ La cohérence et l'efficacité des réponses sont encore insuffisantes, avec un déficit récurrent de ressources budgétaires qui leur sont allouées (par exemple, les plans de réponse contingents des pays sahéliens et les plans d'accueil des pays côtiers).

⁴⁹ Par exemple, les systèmes d'information et d'alerte précoce et les observatoires servant comme outils de gestion et de planification des systèmes pastoraux reposent sur des données et des méthodes qui sont peu harmonisées entre les pays ouest-africains.

5.3. Interventions régionales dans les sous-secteurs bétail-viande et lait

Plusieurs programmes de développement concernant l'élevage et le pastoralisme, notamment le PRAPS (Projet Régional d'Appui au Pastoralisme au Sahel) et le PREDIP (Programme Régional d'Investissement pour le Développement de l'Élevage et du Pastoralisme dans les Pays Côtiers), **ont une envergure régionale**, bien qu'ils soient en grande partie constitués de composantes nationales (pour les pays sahéliens et les pays côtiers dans ces deux cas, respectivement). Ils sont principalement financés par les partenaires de développement internationaux. Ces programmes ont souvent comme élément central la « sécurisation » du pastoralisme et la gestion des conflits. Ils n'apportent pas de financements majeurs pour le développement des filières de produits animaux à proprement parler.

Bien que les dispositifs de concertation concernant le secteur de l'élevage soient trop centralisés, un apport important des programmes appuyés par les partenaires techniques et financiers⁵⁰ a été l'établissement de **cadres de concertation transfrontaliers**. Ceux-ci visent à réguler et faciliter la mobilité du bétail et à améliorer la gestion des ressources pastorales (couloirs de passage des animaux, zones de pâturage, points d'eau, marchés à bétail et autres). Ces dispositifs locaux sont administrés par des groupements d'organisations de la société civile et de collectivités territoriales. Cependant, les **comités locaux de règlement des litiges pastoraux et fonciers**, sous l'égide des autorités préfectorales, demeurent faibles, du fait d'un manque de ressources et de professionnalisation de certains acteurs, ainsi que de l'obsolescence des textes de lois concernant les taux d'indemnisation.

Les interventions des organisations régionales sont limitées, mais elles existent tout de même. La COFENABVI-AO a reçu le soutien de la CÉDÉAO et l'UEMOA pour représenter la filière bétail-viande dans les processus liés à l'ECOWAP et à la PAU, respectivement. La Confédération a été l'un des chefs de file du Comité Consultatif Régional des Filières Agricoles de l'UEMOA. Avec l'appui de celle-ci, la Confédération a aidé des fédérations nationales à s'organiser.⁵¹ Les responsables régionaux et nationaux de la Confédération se sont fortement engagés pour étendre et consolider la base institutionnelle de la COFENABVI-AO. Des états de l'espace UEMOA lui ont aussi apporté un soutien au cours des dernières années. La Confédération est actuellement impliquée dans le suivi des flux transfrontaliers de bétail et des tracasseries, une tâche qui lui a été confiée par le CILSS (cette activité est financée par l'USAID à travers le ProFAB).

Des plateformes d'innovation et de commercialisation de lait ont été mises en place dans le cadre du projet d'Intensification durable des Systèmes Intégrés Agriculture-Élevage (ISIAE) mené par le CORAF et l'APESS, sous l'égide de la CÉDÉAO, avec un financement de la coopération australienne. Avec ces plateformes locales établies dans les principaux bassins de production laitière dans certains pays producteurs (y compris au Burkina Faso, mais pas en Côte d'Ivoire⁵²), ce projet a permis aux acteurs locaux de s'organiser pour le développement de la filière, en particulier pour l'adoption de technologies et d'innovations, le renforcement des capacités des acteurs, ainsi que la mise en marché des produits agropastoraux (APESS, 2014a). Grâce à ces plateformes, des innovations endogènes (ou paysannes) ont vu le jour et ont renforcé les systèmes de productions traditionnels (APESS, 2014a). D'après les acteurs y ayant participé, ces plateformes d'innovation et de commercialisation constituent une approche prometteuse pour appuyer la concertation interprofessionnelle au niveau des territoires et pour promouvoir le développement de filières équitables.

⁵⁰ Notamment les programmes BRACED et PARSAO menés par Acting for Life (AFL).

⁵¹ Une partie du financement de la COFENABVI-AO provient de taxes sur le bétail utilisant le parc à bétail de l'abattoir de Port-Bouët.

⁵² Le programme laitier du CORAF n'est pas intervenu dans le nord de la Côte d'Ivoire. Le Gouvernement n'en a pas fait la demande. Cela semble être dû en partie au manque d'organisation du secteur privé dans cette région.

5.4. Politiques commerciales

Bien qu'il existe deux espaces d'intégration économique et commerciale dans la région, et que cela se traduit par l'existence de deux politiques agricoles régionales, **les instruments de politique commerciale entre les deux espaces d'intégration ont été fortement harmonisés** au cours des dix dernières années.

Le **Schéma de Libéralisation des Échanges de la CÉDÉAO** (SLEC) est le principal outil opérationnel de promotion du libre-échange en Afrique de l'Ouest. Le SLEC garantit en principe la libéralisation des échanges, avec l'abolition des droits de douane et la suppression des barrières non-tarifaires entre les états membres de la CÉDÉAO. Cependant, en pratique le SLEC est peu respecté par les pays ouest-africains, y compris pour les échanges intra-régionaux de produits issus de l'élevage.

Le **tarif extérieur commun** (TEC) pour les échanges extrarégionaux s'applique à la CÉDÉAO depuis 2015. Pour plusieurs produits d'élevage, notamment les produits carnés, le TEC s'élève à 35 %, la plus haute bande tarifaire. Pour le lait en poudre, cependant, le TEC n'est que de 5 %. Il est de 35 % pour les yaourts et d'autres produits laitiers. Selon SOS faim et Oxfam (2016), pour que l'économie pastorale et agropastorale profite des opportunités du marché régional, il faudrait que le lait reconstitué à base de poudre de lait importé soit plus cher que le lait local. Cela n'est pas le cas. Par exemple au Burkina Faso, la poudre de lait est aujourd'hui trois fois moins chère que le lait local.

5.5. Politiques ivoiriennes

En Côte d'Ivoire, les politiques publiques concernant la production et la commercialisation du bétail s'inscrivent dans une **stratégie d'encadrement et de modernisation du secteur de l'élevage**. Notamment, dans un contexte de recrudescence des conflits entre agriculteurs et pasteurs dans les zones de transit et d'accueil des transhumants dans le nord et le centre de la Côte d'Ivoire, **le Gouvernement a pris une disposition interdisant la « transhumance commerciale »**, c'est-à-dire du convoi à pied du bétail destiné à être mis sur le marché ou vendu directement à des chevillards ou des bouchers-détaillants. Les convoyeurs de bétail venant du Mali et du Burkina Faso sont concernés au premier plan. Cette mesure fait partie de la loi N° 2016-413 relative à la transhumance et aux déplacements du bétail (juin 2016).⁵³ La loi N° 2016-413 contient d'autres d'orientations et dispositions affectant la transhumance et l'élevage⁵⁴, notamment :

- l'obligation d'utiliser des zones pastorales, ou aires de pâturage, établies et gérées par les pouvoirs publics au niveau national (« zones d'accueil des transhumants ») ;
- ou d'aires de pâturage privées accueillant les animaux transhumants (personnes physiques ou morales, organisations professionnelles, mais aussi collectivités territoriales) ;
- la mise en place des conditions pour la stabilisation et la modernisation de l'élevage en Côte d'Ivoire ;
- et l'aménagement territorial pour la production animale et le pastoralisme.

⁵³ Cette loi reflète une tendance dans la législation ivoirienne à restreindre de plus en plus la transhumance en général, comme le montrent les décrets 96-341 à 96-434 émis en 1996. L'un d'eux indiquait la volonté d'interdire le mouvement des animaux étrangers.

⁵⁴ Les autres orientations et dispositions incluent la réglementation de la mobilité du bétail et de l'usage des ressources naturelles, le foncier notamment : droits d'accès aux ressources agro-pastorales ; l'obligation pour les transhumants de détenir un CIT ; un quota annuel d'animaux transhumants pouvant entrer le territoire ivoirien selon un calendrier de transhumance fixé par le gouvernement (avec des dates de début et de fin) ; des droits d'indemnisation ; l'interdiction de la transhumance en dehors des pistes aménagées à cet effet et dont l'usage est autorisé (pour lutter contre la divagation des animaux); et des dispositifs de prévention et de gestion des conflits.

Ces orientations, qui dans les grandes lignes visent à rendre prévisible, contrôlable et taxable la mobilité du bétail qui entre sur le territoire ivoirien, posent des défis majeurs au modèle économique des pasteurs, celui-ci reposant sur la flexibilité des itinéraires de transhumance, l'adaptation aux conditions (climatiques notamment) au dernier moment, et une quantité limitée de prélèvements obligatoires. Cette approche réglementaire, si appliquée, va probablement entraîner une perturbation conséquente des mouvements de bétail entre les pays sahéliens et les marchés ivoiriens entre le nord et le sud du pays, sur lesquels repose la compétitivité de la filière bétail-viande ainsi que la viabilité des systèmes pastoraux dans les zones sahéliennes (même si une grande partie des flux commerciaux de bétail entre le Burkina Faso et la Côte d'Ivoire emprunte les transports routier et ferroviaire).

Parallèlement, le gouvernement ivoirien a mené une politique consistant à **promouvoir l'élevage sédentaire de bovins** sous la forme de ranchs aménagés avec des pâturages artificiels, surtout depuis 2010. L'objectif affiché de cette politique est d'atteindre **l'autosuffisance en viande**,⁵⁵ tout en évitant que les animaux transhumants ne causent des dégâts aux cultures et en promouvant la sédentarisation des pasteurs.⁵⁶ **Ces objectifs sont encore loin d'avoir été atteints et les ranchs aménagés par l'État n'ont pas encore prouvé leur efficacité.**⁵⁷ L'État a aussi mené un **projet national d'appui au développement laitier** visant à augmenter la productivité des bovins locaux à partir de la race N'dama, dans le cadre de sa politique de « relance agricole ». **La filière élevage est parmi les filières prioritaires**, avec un objectif de croissance annuelle pour le secteur des ressources animales fixé à 3 %.

5.6. Politiques burkinabè

La Loi d'orientation Agro-Sylvo-Pastorale, Halieutique et Faunique au Burkina Faso, confère un **droit à la mobilité des pasteurs avec leur animaux**, sous réserve du respect d'un ensemble de règles (art. 88), mais cette loi place **aussi l'intensification et la modernisation de l'élevage comme priorités** (art. 1) pour lesquelles la **sédentarisation progressive des pasteurs** est un objectif: « *L'État, en collaboration avec les collectivités territoriales, les exploitants agro-sylvo-pastoraux, halieutiques et fauniques ainsi que les organisations professionnelles et interprofessionnelles, crée les conditions nécessaires pour une transition progressive des systèmes de production pastoraux extensifs vers des systèmes intensifs de production à travers une incitation à la sédentarisation.* »

Une étude a montré que dans l'ouest du Burkina Faso, le manque d'application de la Loi d'orientation relative au pastoralisme (qui date de 2002 et constitue un précurseur de la loi de 2015), a fait que l'État n'a pas protégé les zones de pâture contre les empiètements des agriculteurs. Cette loi s'inscrivait pourtant dans un processus d'aménagement des territoires ruraux pour différentes activités économiques, notamment pour créer de nouvelles zones exclusivement dédiées au pâturage. Le problème est qu'en l'absence de structures de contrôle et d'une forte volonté de préserver ces zones, il n'y a pas de raison pour que les nouvelles zones aient plus de succès que les zones précédemment mises en place et qui ont été largement caduques.

⁵⁵ Voir un entretien récent avec le Ministre de la Production Animale et des Ressources Halieutiques, Kobenan Kouassi Adjoumani : <https://www.youtube.com/watch?v=ZoRcTZyurhU>.

⁵⁶ Le ranch de Marahoué semble illustrer ce que l'on peut qualifier d'approche étatique. Le ranch est doté d'un établissement de formation et vend des bœufs aux jeunes éleveurs qui sont désireux de s'installer. Créé en 1975, le ranch dispose de logements, de bureaux, d'écoles, d'une maternité et d'autres installations.

⁵⁷ En fait, depuis l'indépendance, les initiatives de développement de l'élevage dans les savanes du nord de la Côte d'Ivoire ont produit peu de résultats. La période d'ajustement structurel n'a rien arrangé au déficit d'investissement public dans ce secteur. L'expansion modeste de l'élevage dans le nord du pays aurait néanmoins contribué à provoquer des conflits entre les populations locales d'agriculteurs et les populations pratiquant l'élevage, en grande partie allogènes. Des grands propriétaires de bétail, ex-transhumants qui se sont installés en Côte d'Ivoire pour de bon (en milieu urbain), recourent toujours à la mobilité du bétail avec l'aide des bouviers (qui pour la plupart ont immigré depuis les pays sahéliens), surtout si les communautés villageoises n'ont pas autorisé l'installation de parcs à bétail pour la nuit. Ces pratiques n'ont pas été sans causer de dégâts.

Une modalité qui vise à rendre opérationnel ces zones de pâturage a consisté à mettre en place des structures de gestion participatives, avec la création de chartes de gestion pour les zones considérées. Cette approche devait permettre d'impliquer les pasteurs et de s'assurer que leurs intérêts soient pris en compte autant que ceux des agriculteurs et agro-pasteurs. Cependant, la recherche sur le sujet montre que les pasteurs (principalement des Peuls) ne participent pas à ces structures et aux prises de décisions qui en découlent. La marginalisation politique et géographique des pasteurs est non seulement une cause, mais aussi une conséquence de politiques publiques récentes mal conçues.

Une exception significative est la **zone pastorale de Barani**, près de la frontière malienne au nord-ouest du Burkina. Cette zone de 50.000 hectares réservée à la pâture a été largement préservée. Des images satellitaires ont confirmé qu'elle était entièrement à la disposition des éleveurs transhumants. Les conditions de ce succès semblent remonter à l'existence d'un puissant royaume peul sur ce territoire, et à un projet de développement territorial mis en œuvre dans les années 1990⁵⁸, qui ont permis d'institutionnaliser la prééminence des pasteurs peuls. Des comités de gestion font respecter les frontières de la zone et perçoivent les droits d'entrée et de pâturage, ce qui fournit une incitation puissante pour maintenir l'intégrité de la zone en dépit des volontés d'expansion agricole.

Dans le secteur du lait, peu d'investissements publics ont été réalisés dans la production, mais la plus grande lacune se situe au niveau de la transformation et de la commercialisation. Dans le cadre du **Plan d'action et programme d'investissements du secteur de l'élevage** au Burkina Faso (PAPISE), le Burkina Faso a élaboré un **programme d'appui à la filière lait** visant à développer la production nationale et à réduire son déficit commercial. Le Projet National de Développement Laitier (PNDEL, 2013-2018) appuie les **bassins laitiers de Ouagadougou et Bobo Dioulasso** (AFD, 2011 et GRET *et al.*, 2015, cité par Tondel, F. *et al.* 2017). À ce jour il n'existe apparemment pas de données disponibles sur sa mise en œuvre et ses résultats (GRET *et al.*, 2015).

En plus du faible taux de protection imposé par le TEC, **le Burkina Faso n'applique pas la TVA sur le lait en poudre importé**, qui est pourtant un produit transformé, ce qui permet de commercialiser ce produit dans le marché local à un coût encore plus bas (AFD, 2011), et donc de satisfaire les consommateurs ayant un faible pouvoir d'achat aussi bien que les grands importateurs. D'après GRET *et al.* (2015), malgré les politiques volontaristes mises en place dans le pays, notamment le PNDEL, sans taxation significative de la poudre de lait (droit de douane et TVA), tous les investissements publics qui pourraient être réalisés par les états pour promouvoir la collecte auprès des exploitations familiales et la transformation du lait local risquent d'être vains.

6. Incitations, intérêts et tensions pesant sur les filières d'élevage

Cette section revient sur des tendances structurelles clés, les intérêts de certains acteurs et les tensions qui doivent être pris en considération pour mieux comprendre les choix économiques et politiques concernant les filières d'élevage et pour évaluer la « faisabilité politique » de différentes options à l'avenir.

6.1. Crises du pastoralisme

Le secteur pastoral est en proie à des crises récurrentes qui ont fragilisé les ménages d'éleveurs au cours des 20-30 dernières années. Les agropasteurs sont aussi concernés. **Cette situation de crises répétées**

⁵⁸ Ce projet fut financé par l'Agence française de développement (AFD).

découle de plusieurs facteurs structurels. La croissance du cheptel se heurte à des contraintes biophysiques et à la croissance de la population humaine. Malgré les pertes d'animaux occasionnées par les crises, *grosso modo*, le cheptel s'est accru d'environ 10 % tous les trois ans, alors qu'en même temps les surfaces cultivées se sont aussi étendues de 10 % tous les trois ans (APESS et RBM, 2018). Cela a accentué la **compétition pour l'accès aux ressources naturelles** : terres fertiles (qui peuvent être valorisées par l'agriculture mais aussi fournir des pâturages productifs), eau (points d'eau et rivières), et autres. Le développement d'une forme d'**élevage plus intensif** et la **sédentarisation des pasteurs** dans le nord de la Côte d'Ivoire et au sud du Burkina Faso et du Mali, l'**urbanisation rapide** et les **épisodes de sécheresse** ont accentué cette pression. Le secteur du pastoralisme s'en trouve de plus en plus contraint alors même que les marchés et les politiques nationales, par certains aspects, évoluent dans un sens qui ne lui sont pas forcément favorable. Par ailleurs, ces tensions affectant les communautés pastorales peuvent avoir des conséquences négatives sur la nutrition.

En lien avec ces tendances, il y a eu une **augmentation de la fréquence des conflits violents entre pasteurs et agriculteurs, même si de nombreux cas se règlent pacifiquement et des relations mutuellement bénéfiques existent entre ces deux communautés** (développement de l'élevage sédentaire, échanges et autres). Par exemple, dans la région du Bafing⁵⁹ en Côte d'Ivoire en 2007, les dégâts provoqués par le bétail aux cultures et aux récoltes (riz, maïs, igname, manioc, arachide, anacarde, cultures maraîchères), du moins ceux qui furent indemnisés, étaient de 7 millions de francs CFA (Kra, 2010). **Ces dégâts peuvent mettre en péril la viabilité des exploitations agricoles.** Les agriculteurs répondent à ces incidents en saisissant et en abattant des animaux, en chassant les éleveurs et les bouviers de leurs localités ou en faisant des rafles dans les parcs à bétail. D'où une volonté des autorités publiques à mieux réguler, voir à réduire, la mobilité du bétail.

6.2. Des enjeux sécuritaires prégnants

Les conflits agriculteurs-éleveurs se superposent avec d'autres risques de sécurité dans une grande partie de l'Afrique de l'Ouest et Centrale. La recrudescence du banditisme, la circulation des armes légères et l'essor de puissants réseaux de trafiquants s'ajoutent aux difficultés des pasteurs et nourrissent des tensions dans les relations avec les autres communautés, les pasteurs étant suspectés de participer à cet essor de la criminalité. Alors que les états sahéliens ont du mal à administrer et à aménager les territoires ruraux reculés, les éleveurs et les bergers sont en fait autant touchés que d'autres par cette dégradation de la sécurité civile qui restreint leur mobilité et les rend plus vulnérables.⁶⁰

Les acteurs publics ouest-africains se sont saisis de cette question à l'interface de la sécurité et de l'élevage, comme l'illustre la récente réunion régionale des ministres en charge de la sécurité, de l'agriculture et de l'élevage portant sur les conflits entre éleveurs et agriculteurs à Abuja, au Nigeria, en avril 2018. En même temps, les partenaires de développement sont amenés à intégrer de plus en plus dans leurs programmes ces interactions entre sécurité et développement de l'élevage.

6.3. Aspects politiques

Aux problèmes socio-économiques s'ajoutent des tensions au niveau politique. **Les perceptions de la transhumance par les administrations publiques, les élites économiques des pays côtiers et une**

⁵⁹ La région du Bafing est traditionnellement une zone de passage et de pâturage pour le bétail transhumant venant du Mali, du Burkina Faso et de la Guinée.

⁶⁰ En Côte d'Ivoire, les vols de bétail sont devenus fréquents, causant des pertes économiques et des risques conséquents pour les acteurs les plus exposés (éleveurs, bergers, bouviers, chauffeurs et convoyeurs de camions, gardiens, petits commerçants).

grande partie du public sont souvent négatives, la voyant comme une exploitation indue des ressources nationales, **même si la transhumance commerciale bénéficie aux économies de ces pays et si beaucoup de conflits ruraux ne sont pas le fait du pastoralisme**. Pour ceux-là le système pastoral est dépassé, incompatible avec les objectifs publics de modernisation rapide de l'agriculture et de développement d'une agro-industrie de grande échelle et compétitive.⁶¹ Il ne répondrait pas à la demande du marché en produits animaux, et serait source de conflits et d'insécurité civile. L'amplification par les médias des incidents impliquant des pasteurs n'est probablement pas pour rien dans ces perceptions bien souvent réductrices. De l'autre côté, le pastoralisme a des arguments en sa faveur : c'est un **système de production et de commercialisation efficient étant donné les contraintes naturelles et économiques dans la région** (en plus d'être un mode de vie), **durable si tant est que des mesures soient prises pour « sécuriser » ce système, accompagner son adaptation, et l'intégrer aux dynamiques de développement de filières durables**.

6.4. Contrôle des ressources pastorales foncières

La gestion du foncier rural est un élément clé du devenir du système de production et de commercialisation du bétail. Or, des conceptions, et des pratiques, s'opposent concernant le mode de gestion des ressources pastorales, en premier lieu les pâturages. Le RBM et ses membres promeuvent la notion de biens publics communautaires (BPC) pour la transhumance dans les zones transfrontalières et les pays côtiers. Ces BPC seraient gérés par des partenariats d'acteurs locaux, publics et privés, dans le cadre des législations nationales. Ces partenariats assureraient l'intégrité des aires de pâturage et le développement des infrastructures, en réguleraient l'usage, et faciliteraient le règlement des conflits.

Cependant, les orientations des politiques publiques ivoiriennes vont dans le sens de la privatisation des ressources pastorales, comme l'indique la loi N° 2016-413, qui prévoit **le développement d'aires de pâturage gérées par des entreprises privées, régulées**. De nombreux aspects de la réglementation ivoirienne sont assignés à des différents niveaux territoriaux (arrêtés gouvernementaux, préfectoraux, municipaux, et autres), ce qui laisse une marge de manœuvre pour faire de la loi un moyen de faciliter une mobilité organisée et apaisée du bétail, ou bien de l'entraver. **La réalité comporte un autre aspect du problème. Certains chefs coutumiers de village et d'autres notables permettraient l'installation de grands éleveurs et de leurs bouviers en échange de paiements, sans respecter le droit foncier rural en vigueur et sans concertation avec les agriculteurs et les autres membres des communautés locales pour la planification de l'usage des terres**. Ces pratiques ne sont porteuses ni d'une résolution durable des conflits liés à l'usage des ressources naturelles, ni de cohésion sociale. Toutefois, certaines communautés villageoises ont réussi à intégrer des éleveurs allogènes en utilisant des outils juridiques procurant une certaine transparence et entérinant des accords négociés avec les éleveurs.⁶²

Il faut aussi mentionner ici des facteurs sociaux et politiques sous-jacents. Le Président ivoirien Henri Konan Bédié, qui promu une version nouvelle du concept d'ivoirité dans les années 1990, fera passer avec l'appui de l'ensemble des partis politiques une importante réforme foncière réservant le droit de posséder des terres aux « ivoiriens de souche ». Notons que ce discours et cette décision n'étaient probablement pas sans lien avec les flux migratoires conséquents originaires du Sahel à la suite de l'entrée dans la période des grandes sécheresses évoquée précédemment. Par ailleurs, **les rebelles des Forces nouvelles qui contrôlaient la moitié nord du territoire national s'impliquaient dans la gestion des relations entre communautés locales et éleveurs**. Les éleveurs dépendaient souvent de l'assentiment des rebelles pour circuler et faire paître leurs animaux, qui en tiraient des ressources en nature ou monétaires. À cela s'ajoute

⁶¹ Un des cinq axes stratégiques majeurs du Plan National de Développement ivoirien pour 2016-2020 est « l'accélération de la transformation structurelle de l'économie par l'industrialisation ».

⁶² Purge du droit coutumier et convention.

les défis liés à la réinsertion des ex-combattants des Forces nouvelles dans des activités économiques dans le nord du pays (accès à la terre et au marché du travail).

Enfin, le programme de modernisation économique et agricole ivoirien, qui repose notamment sur l'attraction d'investissements privés, pourrait favoriser une course à la terre dans laquelle les élites économiques et politiques ont un avantage décisif. **Tous ces facteurs ont joué en faveur de pratiques de corruption parmi certains acteurs contrôlant les ressources pastorales.** Par exemple, il a été rapporté que certains préfets étaient devenus eux-mêmes des éleveurs à force de se faire payer en nature pour leurs décisions dans l'implémentation de la loi. On peut dès lors penser que certaines orientations de la loi N° 2016-413 pourraient favoriser les intérêts de tels acteurs.

6.5. Intérêts commerciaux internationaux et développement des filières locales

Les entreprises internationales, européennes notamment, sont très présentes dans la région, y compris en Côte d'Ivoire, où elles ont implanté des usines de fabrication de produits laitiers. Leurs modèles économiques sont principalement basés sur la reconstitution et la transformation du lait en poudre. Par exemple, Eurolait commercialise du lait UHT de marque Candia qui est produit à partir de poudre de lait importée. Ce modèle économique est bien plus rentable dans le régime commercial actuel comme l'a montré une étude réalisée au Burkina Faso (Gouin et Proulx, 2006). Des modèles reposant sur la mise en place d'un réseau de producteurs locaux commencent à émerger, mais les conditions de marché ne sont pas propices à ces initiatives. L'abolition des quotas laitiers en Europe en 2015 ainsi que l'appui de la politique agricole commune pour le stockage de la poudre de lait introduit à la fin des années 2000 ont conduit à une augmentation importante des exportations de poudre de lait vers l'Afrique de l'Ouest, cette région constituant un des débouchés principaux. Ce commerce génère des profits bien plus grands et immédiats pour les entreprises exportatrices.

Les modèles basés sur la collecte de lait local à destination des centres urbains ont connu un nouvel essor depuis le début des années 2000 et ont sensiblement progressé, mais ils atteignent vite leurs limites. Plusieurs facteurs sont rentrés en compte, notamment la volatilité des cours internationaux du lait en poudre, le développement d'un marché pour les produits du cru, l'obligation d'approvisionnement en lait local imposée par les états, et l'importance croissante de la responsabilité sociale des entreprises. Cependant les volumes collectés localement sont encore très faibles (Corniaux, 2015). L'analyse des expériences de collecte (aussi bien pour les mini-laiteries que pour les industries industrielles privées) montre que même si l'intégration des élevages familiaux pastoraux et agro-pastoraux à la chaîne d'approvisionnement est difficile, « *les échecs industriels passés ne résultent pas tant d'un défaut de production, même modeste, que de sérieux problèmes de gestion combinés à des pratiques plus ou moins frauduleuses* » (Vatin, 1996, cité par Corniaux *et al.*, 2012).

6.6. Demande urbaine, qualité et risques sanitaires

L'évolution de la demande urbaine continuera à être un facteur majeur du développement des filières viande et lait. Étant donné les défis immenses à relever pour répondre à la demande des ménages urbains avec les filières locales et régionales, les dirigeants publics continueront à être tentés par des solutions plus faciles reposant sur l'importation de produits animaux, au lieu de mettre en œuvre des politiques pour le développement de la production et la transformation locales. Par exemple, la hausse de l'insécurité alimentaire et nutritionnelle dans les villes ouest-africaines (van Wesenbeeck, 2018) ne sera pas de nature à convaincre les décideurs publics de relever la protection du marché régional contre les importations de poudre de lait et de produits carnés bas de gamme.

Cependant, **l'émergence de villes intermédiaires, la différenciation de la demande et l'émergence d'une classe moyenne plus exigeante sur les qualités organoleptiques et nutritionnelles et la sécurité sanitaire** (le respect de la chaîne du froid et des règles d'hygiène) **offrent des opportunités pour les entrepreneurs des filières lait et viande et pour le commerce transfrontalier**. Le développement de nouveaux modèles économiques, utilisant des systèmes d'assurance qualité, demeurent néanmoins freiné par le **manque d'investissements publics bien ciblés dans la recherche et l'innovation en partenariat avec le secteur privé, de main d'œuvre qualifiée** (Tafforeau, 2017), **et de cadres réglementaires** (application de normes sanitaires pour la commercialisation de la viande et du lait locaux). **Les produits locaux souffrent aussi d'un problème d'image par rapport aux produits de marques importés, notamment pour les produits laitiers.**

6.7. Une forte présence des partenaires de développement et commerciaux

La forte dépendance aux financements extérieurs (71 % du financement de l'agriculture de 2006 à 2013 au Burkina Faso selon FAO, MAFAP, 2014) s'accompagne d'une certaine fragmentation en un grand nombre de projets, ce qui rend plus difficile la mise en œuvre de politiques sectorielles efficaces, efficaces et durables. Depuis les années 1970, les projets de développement de la production laitière soutenus par les acteurs internationaux (FAO, PAM, Unicef, etc.) et les ONG se sont succédés, sans toutefois avoir des impacts majeurs (Corniaux *et al.*, 2012).

Pour concrétiser les engagements pris lors du **colloque de N'Djamena** (mai 2013) et du **forum de Nouakchott** (octobre 2013), trois initiatives majeures ont été lancées : le Projet Régional d'Appui au Pastoralisme au Sahel (PRAPS), le Programme Régional d'Investissement pour le Développement de l'Élevage et du Pastoralisme dans les Pays Côtiers (PRIDEC) et le Programme Régional de Dialogue et d'Investissement pour le Pastoralisme et la Transhumance au Sahel et dans les Pays Côtiers d'Afrique de l'Ouest (PREDIP). **Les principaux programmes régionaux en cours soutenant le secteur de l'élevage et les filières bétail-viande et lait sont essentiellement financés par les partenaires techniques et financiers.** Ils intègrent souvent des objectifs sécuritaires à côté des objectifs de développement.

En plus de ces programmes régionaux de grande envergure, une **initiative de renforcement de la résilience des familles d'éleveurs et de pasteurs a été mise en œuvre au Sahel** depuis 2015. Il s'agit du projet de renforcement de la résilience des pasteurs et des agropasteurs par la sécurisation de la mobilité transfrontalière (BRACED-Acting For Life). Le Projet d'Appui au Renforcement des Systèmes Agropastoraux (PARSAO) en Afrique de l'Ouest, principalement axé sur le sud des pays sahéliens et le nord des pays côtiers, intervient de manière complémentaire avec le BRACED qui privilégie les pays sahéliens. Ces initiatives mettent l'accent sur le renforcement des accords sociaux et fonciers pour promouvoir une utilisation apaisée des ressources agropastorales dans des espaces stratégiques ; et l'aménagement et la gestion durable des ressources agropastorales transfrontalières et des zones d'accueil situées dans les pays côtiers.

Actuellement, **de nouveaux appuis sont apportés à la région pour faciliter le développement du commerce du bétail et des produits animaux**, dans un contexte de regain d'intérêt pour la promotion du commerce et des investissements en Afrique de l'Ouest. Récemment, la COFENABVI-AO a bénéficié des appuis ponctuels de quelques partenaires techniques et financiers, notamment l'USAID et la Coopération suisse (DDC). Le projet de l'USAID en Afrique de l'Ouest *Trade and Investment Hub* et la DDC ont appuyé la COFENABVI-AO pour l'organisation du **Salon International Bétail-Viande de l'Afrique de l'Ouest** (SIBVAO) à Abidjan en 2016. Le *Trade Hub* a aussi financé des formations et des réseaux d'acteurs pour l'embouche et la découpe de la viande. En partenariat avec la CÉDÉAO, la Coopération suisse a développé un Programme d'appui à la commercialisation du bétail (PACBAO).

L'amélioration des transports, pour le commerce intra- et extrarégional (l'exportation de minerais notamment), pourrait avoir un impact sur le commerce des produits animaux. La ligne ferroviaire de 1.260 km reliant Ouagadougou à Abidjan est gérée et exploitée par Sitarail.⁶³ Actuellement, cette ligne souffrant de vétusté, le trajet entre les deux villes prend 32 heures, avec une vitesse moyenne de 40 km/h. Des travaux ont été lancés en décembre 2017 pour rénover et moderniser la ligne et les infrastructures logistiques. Ce plan va aboutir à une augmentation de la capacité de transport de marchandises, bien que cette nouvelle capacité devrait être en grande partie dévolue aux minerais (manganèse en particulier, mais aussi *clinker*). Le développement des deux terminaux à conteneurs du port d'Abidjan, en même temps que les travaux du chemin de fer, vont grandement augmenter les capacités de convoyage des marchandises exportées ou importées. Il est difficile prédire les conséquences de ce plan de développement pour le transport du bétail. Le développement des plateformes d'échanges entre voie ferroviaire et route à Bobo-Dioulasso, dans le sud du Burkina Faso, et à Ferkessedougou, dans le nord de la Côte d'Ivoire, pourrait rendre plus efficient le commerce du bétail.

7. Conclusion et implications pour une approche régionale du développement des filières d'élevage

7.1. Que retenir de l'analyse de l'économie politique des filières d'élevage ?

Le secteur des produits de l'élevage de ruminants en Afrique de l'Ouest repose sur des systèmes complexes de production et d'échanges transfrontaliers. Ainsi les biens issus de la production animale dominent les échanges commerciaux au sein de la région. Malgré des politiques nationales qui visent d'abord à augmenter la production domestique, surtout dans les pays côtiers, **la filière bétail-viande en particulier reste principalement basée sur des échanges commerciaux traditionnels de bétail vif—reposant en partie sur la transhumance—entre d'une part les zones sahéliennes et soudano-sahélienne et d'autre part les centres de consommation majeurs des pays côtiers.** Ce commerce fait intervenir un grand nombre d'acteurs, formels et informels, qui assurent l'acheminement des animaux aux marchés de consommation et la gestion des multiples risques qui pèsent sur le déplacement ou le transport des animaux et sur les transactions commerciales. **Cette filière illustre donc bien le problème du développement des chaînes de valeur régionales en Afrique et du rôle des organisations régionales dans ce type de processus.**

Cependant, le contexte économique, social et environnemental évoluant rapidement, surtout au cours des 10-20 dernières années, les bases de ces systèmes régionaux de production et de commercialisation sont remises en cause, notamment au regard des risques accrus qui pèsent sur les producteurs pastoraux traditionnels. La demande de viande et de produits laitiers a augmenté rapidement et s'est différenciée sous l'influence de plusieurs facteurs, notamment la croissance économique et l'urbanisation. Mais alors que le cheptel de bovins et de petits ruminants a crû rapidement dans la région, **l'offre de viande locale au niveau des marchés de consommation semble être à la traîne en termes de quantité et de qualité,** en particulier dans les pays côtiers comme la Côte d'Ivoire. Il en va de même pour la filière laitière, dont une grande partie de la production locale est étroitement liée à celle de la filière bétail-viande. L'analyse des facteurs et des acteurs qui façonnent la filière bétail-viande permet de mieux comprendre cet écart entre la demande et l'offre de produits locaux ainsi que certaines des difficultés auxquelles font face les éleveurs en dépit d'un marché régional en pleine croissance.

⁶³ Sitarail est une filiale à 67 % du groupe français Bolloré Transport et Logistique. Les états burkinabè et ivoirien en détiennent chacun 15 % du capital. La concession a été initialement attribuée au groupe Bolloré en 1995.

Un fait essentiel à comprendre à trait à l'évolution de la structure des activités de commercialisation du bétail dans le bassin commercial central, le plus important pour le commerce des bovins. **En dépit de l'informalité du secteur, en apparence du moins, et alors que les éleveurs pastoraux, qui traditionnellement contribuent aux échanges par la transhumance commerciale, se trouvent confrontés à des contraintes de plus en plus limitantes, le maillon des activités commerciales transfrontalières s'est probablement consolidé au cours des 10-15 dernières années.** Les données disponibles sur les marges commerciales et diverses informations anecdotiques suggèrent que les commerçants transfrontaliers ont renforcé leurs positions dominantes dans la filière au cours de cette période. Ces mêmes opérateurs ont aussi bénéficié d'une place plus importante à la table des discussions sur les politiques régionales.

Plusieurs facteurs semblent avoir joué en faveur de ces opérateurs commerciaux. Tout d'abord, **l'affaiblissement relatif des éleveurs**, qui ont été pris en tenaille entre la dégradation des conditions climatiques au Sahel depuis les années 1980 environ et l'accroissement de la compétition pour l'accès aux ressources naturelles dans les zones de transhumance plus au sud dans la sous-région. Ensuite, **l'évolution du marché et des moyens de transport** (le rôle croissant du transport par camion), qui a impliqué des flux commerciaux plus organisés en termes de composition des lots d'animaux et une cadence des approvisionnements plus soutenue. Un autre facteur crucial semble avoir été **le bouleversement des structures de commercialisation induit par la première crise politico-militaire ivoirienne**. En donnant l'opportunité à certains acteurs présents au nord de la Côte d'Ivoire, au Burkina Faso et au Mali de contrôler la circulation des biens et des personnes ainsi que des moyens de transport, les événements des années 2000 leur ont permis de réorganiser en leur faveur les circuits commerciaux alimentant les marchés du sud de la Côte d'Ivoire.

En conjonction avec les capacités de certains commerçants à accumuler du capital et leurs intérêts à investir dans le développement des activités commerciales et logistiques, ces événements ont vraisemblablement mené à un degré de concentration plus élevé dans la filière bétail-viande. Il semble même que **certains commerçants s'impliquent de plus en plus dans les activités productives en investissant dans l'engraissement**, des investissements probablement financés en recyclant les profits issus du commerce du bétail.

Ces changements pourrait avoir des retombées positives en termes d'organisation des acteurs de la filière (interprofession), de structuration des marchés, et de gains d'efficience découlant d'économies d'échelle et de stratégies de mise sur le marché répondant mieux aux attentes des utilisateurs. Cette restructuration pourrait aussi déboucher sur une meilleure **professionnalisation des acteurs**, une **amélioration des conditions de transport du bétail par des investissements dans les véhicules et les infrastructures logistiques**, et une **meilleure réglementation**. Elle pourrait aussi faciliter la tâche des gouvernements nationaux dont les politiques indiquent qu'ils souhaitent mettre en place un système de mouvement du bétail mieux contrôlé. Du fait des **conflits entre les agriculteurs et les éleveurs ou pasteurs**, qui induisent des coûts bien réels, les états ouest-africains, comme c'est le cas pour la Côte d'Ivoire, mettent l'accent dans leurs politiques nationales sur la régulation, la maîtrise des flux d'animaux vivants et l'intensification par l'élevage sédentaire, dans le cadre de stratégies de modernisation économique⁶⁴. Les acteurs pouvant disposer des ressources foncières ont aussi des intérêts dans cette transformation des systèmes d'élevage.

Cependant ces évolutions pourraient aussi comporter des risques et des contradictions avec les objectifs de la coopération régionale au niveau de l'UEMOA et de la CÉDEAO. La consolidation des

⁶⁴ Certaines stratégies nationales incluent la promotion du commerce de la viande découpée. Cependant, les gouvernements de la plupart des pays côtiers manifestent une volonté de développer un secteur de l'élevage domestique et parfois même de réduire leur dépendance aux importations intra-régionales.

filières et la défense des intérêts des acteurs dominants pourraient freiner ou empêcher des réformes, des investissements dans des biens publics, l'entrée de nouveaux opérateurs sur les marchés (par un accès inégal aux systèmes de transport par exemple) ou l'innovation dans le secteur privé. **Le manque de transmission des signaux du marché de la consommation aux systèmes d'élevage et de commercialisation traditionnels** (exigences de qualité et de sécurité sanitaire par exemple) **suggère qu'il y a un risque d'évolution du système commercial à l'encontre des objectifs de développement inclusif**, pouvant mener à la marginalisation de certaines catégories d'acteurs dont les modes d'existence reposent sur ces systèmes et pour lesquels la commercialisation ne représente parfois qu'un objectif parmi d'autres.

La filière bétail-viande telle qu'elle s'organise et fonctionne actuellement, pour inefficace qu'elle puisse paraître, est pourvoyeuse d'une grande diversité d'emplois, la plupart informels, que ce soit au niveau de la transhumance, du convoyage du bétail, des marchés à bétail, des abattoirs, de la distribution de la viande et autres. Comme cela a été expliqué dans le papier, la transhumance comporte des bénéfices réels pour les filières bétail-viande et lait et pour les économies locales qui y sont impliquées.⁶⁵ Par ailleurs, du fait de la « **contrainte extérieure** », si la compétitivité des filières locales ne s'améliore pas, le risque est de voir les produits importés gagner des parts de marché dans des segments rémunérateurs—c'est le cas en particulier de la filière laitière, où les importations extrarégionales, et donc les intérêts des importateurs et des entreprises laitières internationales, jouent un rôle majeur dans le fonctionnement du marché ouest-africain.

Les politiques publiques, ayant peu soutenu le secteur pastoral historiquement, pourraient ne pas apporter le soutien que ces acteurs pastoraux méritent en vertu des activités économiques, de la cohésion sociale et des services environnementaux auxquels ils contribuent. Par ailleurs, les opérateurs de taille modeste pourraient devenir encore plus désavantagés par la mise en œuvre souvent inconsistante des accords régionaux de libre-échange et de liberté de circulation des personnes, et leurs intérêts moins pris en considération dans les processus de **facilitation du commerce**. Un autre risque contenu dans l'orientation de la politique nationale en Côte d'Ivoire concerne le contrôle des ressources foncière. La préférence à l'intensification de l'élevage, combinée à l'intensification agricole, pourrait renchérir les rentes provenant de la propriété foncière. Dans un contexte institutionnel fragile, en particulier au niveau des collectivités territoriales, le risque est de voir les ressources foncières captées par les acteurs les plus puissants, et les petits éleveurs marginalisés. L'insécurité civile prégnante contribue aussi à fragiliser les moyens d'existence des éleveurs des filières traditionnelles.

7.2. Que recommander aux organisations régionales ?

En ce qui concerne le rôle des acteurs publics régionaux (CÉDÉAO, UEMOA et autres), il peut être recommandé tout d'abord de bien prendre en compte les évolutions récentes des marchés et des structures des filières d'élevage pour la formulation et le suivi de leurs interventions. Dans la situation actuelle, pour toute intervention publique ou « choc exogène » (un changement technique par exemple) susceptible d'améliorer l'efficacité des échanges commerciaux de bétail le long du couloir central, un certain risque existe que ce nouveau paramètre mène à un renforcement des positions dominantes de certains acteurs, et donc une redistribution de la valeur ajoutée de la filière en faveur de ceux-là, plutôt que de faciliter l'accès aux marchés des opérateurs de taille modeste. En évaluer les conséquences requiert de bien comprendre le contexte.

⁶⁵ Par ailleurs, l'élevage, le commerce du bétail et la mise sur le marché de la viande implique un grand nombre de jeunes et de femmes. La préparation et la vente des abats (« le cinquième quartier ») sont essentiellement assurées par des femmes. Le commerce du lait est une source importante de revenu pour les femmes (agro-)pastorales, qui cependant peuvent rapidement se trouver marginalisées par le développement de filières laitières industrielles.

La dimension régionale du problème requiert un minimum d'échange d'information, de concertation et de coordination entre les différents acteurs des pays ouest-africains—ce qui se fait déjà, à des degrés variables d'efficacité. **Elle requiert aussi d'agir sur les incitations qui impliquent une divergence entre les intérêts des acteurs étatiques, ceux des acteurs privés et ceux de la communauté régionale.** Afin d'accompagner les changements en cours dans le sens d'un développement inclusif, quelques orientations peuvent être avancées.

Les mutations en cours dans les systèmes d'élevage, la filière bétail-viande et le secteur laitier en Afrique de l'Ouest ne sont que partiellement comprises, notamment du fait d'un manque de données fiables, systématiques et mises à jour. Par exemple, il y a des zones d'ombre sur la taille des cheptels, les mouvements transfrontaliers d'animaux transhumants et de bétail commercialisé, les dynamiques des modes d'existence des ménages pastoraux et agropastoraux, et les évolutions de la demande des consommateurs. Notons aussi que l'expertise, les bases de données et l'analyse prospective concernant les systèmes et filières d'élevage dans les pays côtiers sont faibles par rapport aux pays sahéliens.

Étant donné la dimension régionale des systèmes et des filières d'élevage (y compris la politique commerciale régionale), les acteurs ouest-africains ont intérêt à mettre en commun des ressources pour mieux gérer l'information et les connaissances sur leurs dynamiques. Ils pourraient **bâtir sur le Système d'information sur le pastoralisme au Sahel (SIPSA) lancé et coordonné par le Pôle Pastoralisme et Zones Sèches et l'AGRHYMET** dans les années 2000 qui avait pour objectif le suivi à long terme du pastoralisme, l'alerte précoce et l'analyse prospective. La différence est qu'**un système d'information de « deuxième génération » devrait aussi inclure les filières, entre les éleveurs et les consommateurs.** Il devrait aussi permettre de suivre les tendances sur les **marchés internationaux** et leurs interactions avec le marché régional des produits alimentaires animaux. En particulier, le système d'information devrait faire un **suivi des marges commerciales dans le sous-secteur bétail-viande** afin de comprendre l'évolution de la formation des prix et des structures de marché sous-jacentes⁶⁶. Ces informations régulièrement récoltées et analysées seraient mises à disposition des décideurs publics, des législateurs et du secteur privé.⁶⁷ Elles pourraient permettre à divers acteurs de la filière de mieux formuler leurs stratégies de plaidoyer et de négocier plus efficacement en faveur d'une distribution équitable de la valeur ajoutée.

Le développement et l'organisation des acteurs privés de tailles petite et moyenne pourrait être un élément crucial d'une approche conciliant les objectifs d'efficacité économique, de développement inclusif, de résilience des filières et de meilleure intégration des secteurs agricole et pastoral. L'expérience du programme régional du CORAF appuyant les **plateformes d'innovation et de commercialisation** tend à montrer l'importance des **coalitions d'acteurs au niveau local** pour influencer la programmation et la mise en œuvre d'une intervention impulsée et financée au niveau régional. L'émergence de filières locales et transfrontalières pour des produits normés, contractualisés et à forte valeur ajoutée pourrait offrir des opportunités aux acteurs de taille modeste (entrepreneurs ou associations de producteurs), capables de s'adapter et d'innover afin d'exploiter des niches de spécialisation au sein d'un marché par ailleurs concentré et structuré par des relations de dépendances (accès aux infrastructures, financement et autres).⁶⁸ D'autres innovations institutionnelles locales pourraient inciter à préserver et mieux

⁶⁶ Cela permettrait de voir là où se trouve les gains d'efficacité possibles ainsi que la répartition de la valeur ajoutée.

⁶⁷ Un exemple est l'Observatoire de la formation des prix et des marges des produits alimentaires en France (FranceAgriMer, 2018). Le coût de fonctionnement d'un tel dispositif pourrait s'avérer rédhibitoire (le SIPSA a été en grande partie financé par des partenaires techniques et financiers), même s'il faut le mettre en rapport avec les bénéfices en termes de meilleure planification et évaluation des politiques, et d'évitement d'erreurs de diagnostic. L'innovation foisonnante en matière d'application des technologies de l'information pourrait permettre de faire baisser les coûts de collecte, de traitement et de diffusion des données.

⁶⁸ Ce type d'accompagnement du secteur privé est tout aussi important pour les restructurations qui pourraient s'avérer nécessaires dans le secteur de la transformation du lait. Au Burkina Faso en particulier les petites unités de

gérer les ressources pastorales et donc la mobilité du bétail, en rémunérant les services environnementaux fournis par des groupements d'intérêts à but non-lucratif, telles la zone pastorale de Barani au Burkina Faso.

Les organisations régionales peuvent envisager de développer des instruments d'appui et d'accompagnement du secteur privé local, dans le cadre de partenariats ancrés dans des stratégies territoriales et multisectorielles (agriculture, commerce, infrastructures et autres). De tels instruments sont déjà envisagés dans la région, avec par exemple le fonds d'appel à propositions à destination du secteur privé de la filière bétail-viande au sein de l'Agence Régional pour l'Agriculture et l'Alimentation (ARAA) de la CÉDÉAO qui a été proposé dans le cadre du Programme d'Appui à la Commercialisation du Bétail en Afrique de l'Ouest (PACBAO).⁶⁹ Les approches territoriales multi-acteurs dans d'autres contextes (l'Union européenne par exemple) pourraient être sources d'enseignement pour l'élaboration d'interventions géographiquement ciblées (dans des bassins transfrontaliers, entre le Burkina Faso et la Côte d'Ivoire par exemple) par les organisations régionales ouest-africaines.

Comment l'a expliqué le papier, la multiplicité des acteurs dans la filière bétail-viande est liée aux nombreux risques qu'encourent les opérateurs et les troupeaux : variabilité climatique, sécurité sanitaire, risques de marché des produits, des intrants et de change, vols, insécurité civile et autres. Des outils de gestion de ces risques pourraient aider les opérateurs de tailles petite et moyenne à investir dans des activités productives et commerciales créant plus de valeur ajoutée. La gestion de certains risques au niveau régional fait déjà l'objet de dialogues et d'interventions, par exemple le dispositif régional de réserves d'urgence pour l'alimentation du bétail, l'action de renforcement des capacités de surveillance épidémiologique par le Centre régional de santé animale menée par la Commission de la CÉDÉAO, et le financement de l'adaptation au changement climatique au niveau régional. La question des complémentarités entre les pays pour la production et l'utilisation de produits fourragers et d'aliments concentrés pourrait être un autre élément d'une approche régionale de gestion des risques, avec pour objectif de stabiliser les disponibilités fourragères, les coûts de production et donc l'offre.

En dernier lieu, il faut mentionner l'importance d'un volet social répondant aux conséquences sociales de la mutation des systèmes et des filières d'élevage en cours. Elle implique des acteurs sociaux avec des modes de vie et des relations aux marchés variés. Les logiques de modernisation économique des gouvernements de beaucoup de pays ouest-africains, les investissements dans l'agriculture commerciale et les contraintes d'accès aux ressources naturelles et économiques auxquelles font face les ménages pastoraux rendent aléatoire leur future place dans l'économie agro-alimentaire. La dimension régionale, transfrontalière du problème fait que les organisations régionales pourraient avoir un rôle plus important à jouer dans cette réponse.

transformation sont nombreuses par rapport au volume de lait à traiter. Même si cela ne semble pas souhaité pour l'instant par les opérateurs eux-mêmes, il est probable qu'un mouvement de consolidation de ces unités devra se produire un jour pour permettre des économies de taille. Il en va de même de la possible privatisation des unités de transformation étatiques aux performances modestes. Les économies d'échelle dégagées permettraient de mettre en place des dispositifs de contractualisation basés sur la qualité des produits, la sécurité sanitaire, la régularité des paiements et des produits attractifs et nutritifs, rendant ces entreprises plus compétitives.

⁶⁹ Les fonds de garantie pour les investissements privés sont un autre type d'instrument à considérer.

Bibliographie

- AFD. 2011. Analyse de la cohérence des politiques commerciales en Afrique de l'Ouest. <http://www.afd.fr/jahia/webdav/site/afd/shared/PUBLICATIONS/RECHERCHE/Scientifiques/Documents-de-travail/114-document-travail.pdf>
- AIB. 2017. La plus grande laiterie du Burkina Faso lutte pour sa survie et son essor. <http://www.aib.bf/m-10183-la-plus-grande-laiterie-du-burkina-faso-lutte-pour-sa-survie-et-son-essor.html>
- APESS. 2014. Étude de cas au niveau de la plateforme d'innovations lait de banfora (pil-b). Burkina Faso.
- APESS. 2014b. Le financement public dans l'élevage au Sahel depuis 10 ans : un double sous-investissement. Note de synthèse.
- APESS et RBM. 2018. Aperçu sur des questions clés concernant le devenir du pastoralisme au Sahel et en Afrique de l'Ouest. Note préparée pour la réunion du Réseau de prévention des crises alimentaires, 16-18 avril 2018, Paris, France.
- APESS *et al.* 2017. Rapport de la 4ème édition de la journée promotionnelle du lait de APESS/PIL Banfora.
- AVSF *et al.* 2011. Filière Lait Local en Afrique de l'Ouest, rôle des OPR, des petits et moyens éleveurs dans la pleine expression de son potentiel. Actes de l'atelier tenu à Bamako du 15 au 17 septembre 2010.
- Broutin, C., Levard, L., Goudiaby, M-C. 2018. Quelles politiques commerciales pour la promotion de la filière « lait local », Paris, GRET, 100 pages.
- Broutin, C., Levard, L., et Benkahla, A. 2015. Note d'analyse de l'impact des politiques commerciales régionales sur la filière « lait local » en Afrique de l'Ouest. Juillet 2015. GRET.
- Bureau National d'Études Technique et du Développement. 2016. Enquêtes de terrain.
- CFSI. 2014. Approvisionner les villes ouest-africaines en lait local. Compte-rendu de l'atelier.
- CGIAR. 2014. Chaînes de valeur des petits ruminants au Burkina Faso : Analyse de situation.
- CIRAD. 2010. L'élevage local face aux mutations des marchés en Afrique Changements organisationnels et innovations techniques dans les circuits d'approvisionnement en lait de la ville de N'Djaména, Tchad. Savanes africaines en développement : innover pour durer.
- CORAF. 2015. Improving Productivity and Competitiveness of dairy Sub-sector in West and Central Africa (AMPROLAI project).
- Corniaux, C. 2015. L'industrie laitière en Afrique de l'Ouest : histoire, stratégies et perspectives. CIRAD/PPZS.
- Corniaux C. (ed.), Duteurtre G. (ed.), Broutin C. (ed.). 2014. Filières laitières et développement de l'élevage en Afrique de l'Ouest. L'essor des mini-laiteries. Paris : Karthala, VI-242 p. (Hommes et sociétés).
- Corniaux, C., Alary, V., Gautier, D. & Duteurtre, G. 2012. Producteur laitier en Afrique de l'Ouest : une modernité rêvée par les techniciens à l'épreuve du terrain. Autre part, 62, (3), 17-36. doi :10.3917/autr.062.0017.
- Corniaux, C., B. Thébaud et D. Gautier. 2012. La mobilité commerciale du bétail entre le Sahel et les pays côtiers : l'avenir du convoi à pied. Nomadic Peoples, Vol. 16 (2), 6-25.
- Dia, D. 2009. Les systèmes de collecte du lait en Afrique de l'Ouest : échec ou espoir ? Grain de sel no 46-47 — mars – août 2009.
- Duteurtre, G. et Corniaux, C. 2013. Étude relative à la formulation du programme d'actions détaillé de développement de la filière lait en zone UEMOA.
- FranceAgriMer. 2018. Rapport au Parlement. Observatoire de la formation des prix et des marges des produits alimentaires en France.

- Gnandji Adjo, D.-P. 2017. Établissement de situations de référence pour le programme d'appui à la commercialisation du bétail en Afrique de l'Ouest : Côte d'Ivoire. Rapport non-publié commissionné par la Confédération suisse, Direction du développement et de la coopération, exécuté par Zoofor Consult, GEDES et Urbaplan.
- Gouin, D.-M., et Y. Proulx. 2006. Analyse de la problématique de l'importation de la poudre de lait au Burkina Faso et de son effet sur le développement de la filière lait. Rapport de mission commissionné par l'Agence canadienne de développement international. Groupe AGÉCO.
- IRAM *et al.* s/d. Projet Nariindu 2–Promouvoir le lait local au Sahel.
- Kra, W.K. 2010. Étude d'identification et de réalisation de zones pastorales dans la région du Bafing. Étude commissionnée par l'ANOPACI et le ROPPA.
- Landais E., et P. Lhoste. 1993. Systèmes d'élevage et transfert de fertilité dans la zone des savanes africaines. II. Les systèmes de gestion de la fumure animale et leur insertion dans les relations entre l'élevage et l'agriculture. Cahiers Agricultures, 2 (1) : p. 9-25. Rencontres internationales « Savanes d'Afrique, terres fertiles ? », Montpellier, France, 10-14 décembre 1990.
- Le Monde. 2016. Côte d'Ivoire : affrontements entre éleveurs et agriculteurs, au moins 17 morts. 26 mars 2016.
- OECD. 2014. An Atlas of the Sahara-Sahel : Geography, Economics and Security, OECD Publishing, Paris.
- Réseau Billital Marobé. 2018. Les défis liés à la pérennisation des banques d'aliments du bétail dans la perspective de la promotion d'économies pastorales viables au Sahel et en Afrique de l'Ouest. Note de politique.
- SOS Faim and Oxfam. 2016. L'industrie laitière européenne lorgne sur l'Afrique de l'Ouest.
- SWAC et OCDE. 2016. Mutations de l'économie alimentaire et implications pour les politiques.
- Tafforeau, M.-J. 2017. Grande distribution en Côte d'Ivoire : quelles opportunités pour l'agriculture locale ? Note n°10, mars 2017, FARM.
- Tafforeau, M.-J. 2016. Mais pourquoi donc produire du lait fermier en Côte d'Ivoire ? Le Blog de la Fondation. Fondation pour l'agriculture et la ruralité dans le monde. 3 octobre 2016.
- Tiemogo, H. 2014. Une vive « montée lactée » à Banfora. Success stories ISIAE.
- Tondel, F. *et al.* 2017. Étude sur la cohérence des politiques pour le développement agricole et la sécurité alimentaire Le cas de l'agriculture et du commerce au Burkina Faso. ECDPM. Discussion paper 215.
- Torres, C. and van Seters, J. 2016. Overview of trade and barriers to trade in West Africa : Insights in political economy dynamics, with a particular focus on agricultural and food trade. ECDPM. Discussion Paper 195.
- Unicef et CIFOEB. 2013. Analyse des tendances des allocations budgétaires de 2006-2011 dans le secteur de l'éducation, de la santé et de l'agriculture centrée sur le bien-être de l'enfant et de la femme. Burkina Faso.
- van Wesenbeeck, C. 2018. Distinguer sécurité alimentaire urbaine et rurale en Afrique de l'Ouest, Notes ouest-africaines, No. 15, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/159010a5-fr>.
- Zoofor Consult, Gedes et Urbaplan. 2017. Établissement de situations de référence pour le programme d'appui à la commercialisation du bétail en Afrique de l'Ouest : synthèse régionale. Rapport non-publié commissionné par la Confédération suisse, Direction du développement et de la coopération.
- Waters-Bayer, A., and W. Bayer. 2016. Pastoralists in the 21st Century : "lo-tech" meets "hi-tech". Paper presented at the 10th International Rangeland Congress, « The Future Management of Grazing and Wild Lands in a High-Tech World », Saskatoon, Saskatchewan, Canada, 16-22 July 2016.

À propos de l'ECDPM

Le Centre européen de gestion des politiques de développement (ECDPM) est un centre indépendant de réflexion œuvrant dans le domaine de la coopération internationale et des politiques de développement en Europe et en Afrique.

Depuis 1986, notre équipe fournit des recherches et des analyses, des conseils et un soutien pratique aux décideurs politiques ainsi qu'aux professionnels à travers l'Europe et l'Afrique pour favoriser des politiques efficaces au service d'un développement global, durable et inclusif.

Nos principaux domaines de travail incluent :

- Affaires extérieures européennes
- Institutions africaines
- Intégration régionale
- Sécurité et résilience
- Migration
- Systèmes alimentaires durables
- Finance, commerce et investissement
- Engagement du secteur privé

Pour plus d'informations, visitez www.ecdpm.org

Outre le soutien structurel des partenaires institutionnels de l'ECDPM, les Pays-Bas, la Belgique, l'Estonie, la Finlande, l'Irlande, le Luxembourg, la Suède, la Suisse, le Danemark et l'Autriche, cette publication a bénéficié principalement du financement de le du ministère fédéral allemand de la Coopération économique et du Développement (BMZ).

ISSN1571-7577

ecdpm

Au service des politiques efficaces

HEAD OFFICE
SIÈGE

Onze Lieve Vrouweplein 21
6211 HE Maastricht
The Netherlands *Pays Bas*
Tel +31 (0)43 350 29 00
Fax +31 (0)43 350 29 02

BRUSSELS OFFICE
BUREAU DE BRUXELLES

Rue Archimède 5
1000 Brussels *Bruxelles*
Belgium *Belgique*
Tel +32 (0)2 237 43 10
Fax +32 (0)2 237 43 19

info@ecdpm.org
www.ecdpm.org
KvK 41077447