ROPPA
Afrique Nourricière

APESS · RBM Réseau Bilital Maroobe · care · SNV

PRODIATA

PROjet Régional de DIAlogue pour la Transhumance Apaisée en Afrique de l'Ouest

Capitalisation des comités/cadres de concertation transfrontalière existants et des expériences de dialogue dans les autres espaces transfrontaliers

Décembre 2019

PREDIP
PASTORALISME ET TRANSHUMANCE EN AFRIQUE DE L'OUEST

CILSS · ACTING FOR LIFE · care · CEDEAO · UEMOA · Union européenne

PRODIATA

PROjet Régional de DIAlogue pour la Transhumance Apaisée en Afrique de l'Ouest

Capitalisation des comités/cadres de concertation transfrontalière existants et des expériences de dialogue dans les autres espaces transfrontaliers

Décembre 2019

SOMMAIRE

RÉSUMÉ 8

1. INTRODUCTION GÉNÉRALE 10
1.1. Introduction 10
1.2. Les enjeux et objectifs de la capitalisation 11
1.3. La démarche méthodologique 13

2. L'INVENTAIRE DES CADRES DE CONCERTATION 17
2.1. Rappel des cadres institutionnels et réglementaires régissant les cadres de concertation 17
2.2. La cartographie des espaces, cadres et comité de concertation 18
2.3. Le « cadre élevage » (ROPPA) 31
2.4. La diversité des structures d'accompagnement des cadres de concertation 31

3. LA CAPITALISATION DES EXPÉRIENCES DES CADRES DE CONCERTATION : ÉTUDES DE CAS (LA FONCTIONNALITÉ DES CADRES) 37
3.1. Cas du cadre Bénin-Burkina-Faso-Togo 38
3.2. Le dialogue au niveau communal : cas des espaces des communes de Tanguiéta, matéri, Cobly 40
3.3. Le dialogue au niveau intercommunal (le cadre de concertation intercommunal de la Pendjari) 41
3.4. Cadres de concertation Bénin-Niger : région de Dosso au Niger et du département d'Alibori au Bénin 43
3.5. Cas de bonnes pratiques mises en œuvre par les cadres de concertation pour prévenir et gérer les conflits liés à la transhumance et leurs conditions de mise à l'échelle 44
3.6. Accord bilatéral pour la gestion et l'organisation de la transhumance transfrontalière entre la région de Maradi (Niger) et l'État de Katsina (Nigeria) 45
3.7. Comité National de Gestion de la Transhumance du Bénin 46
3.8. Un mécanisme de gestion des conflits articulé du local à l'international (le cas du Togo) 49
3.9. Divers cadres articulés à diverses échelles (le cas du RECOPA) 53

4. L'ENJEU DE LA DURABILITÉ DES CADRES DE CONCERTATION ET ESPACES DE DIALOGUE 59
4.1. Les difficultés 60
4.2. Les précautions à prendre pour minimiser les dysfonctionnements observés au niveau des cadres de concertation existants 62

***5.* QUELQUES PISTES POUR MINIMISER LES DYSFONCTIONNEMENTS ET RENFORCER LES CAPACITÉS DES CADRES** 65
5.1. Un renforcement institutionnel des comités de concertation 65
5.2. Un renforcement des capacités opérationnelles des comités 66

6. LA NÉCÉSSITÉ D'UN PLAN DE RENFORCEMENT DES CAPACITÉS DES ACTEURS 67

7. ANNEXES 68
7.1. Les personnes rencontrées ou contactées 68
7.2. La bibliographie 70
7.3. Répertoire provisoire des cadres de concertation et espaces de dialogues transfrontaliers 71

LISTE DES FIGURES

Figure 1 : Les Commissions mixtes 20
Figure 2 : Les Comités Nationaux de Transhumance (CNT) 20
Figure 3 : Les cadres de concertation et espaces de dialogue bilatéraux 21
Figure 4 : Les cadres transfrontaliers initiés par les Organisations d'éleveurs 23
Figure 5 : La zone concernée par la capitalisation 37
Figure 6 : Les différentes échelles de Cadres de dialogue du RECOPA 53
Figure 7 : Pour une articulation des différentes échelles de concertation et de dialogue 64

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1 : Les commissions mixtes 20
Tableau 2 : Les Comités Nationaux de Transhumance (CNT) 20
Tableau 3 : Les cadres de concertation et espaces de dialogue bilatéraux 21
Tableau 4 : Les cadres et espaces de concertation transfrontaliers initiés par les organisations d'éleveurs 24
Tableau 5 : Caractéristiques générales des cinq comités transfrontaliers 25
Tableau 6 : Les cadres et espaces de concertation transfrontaliers concernés par la capitalisation 38

LISTE DES SIGLES

AE2D	Action Environnementale pour le Développement Durable
AEGBO	Organisations de Commerçants et d'Exportateurs
ANOPER – BÉNIN	Association Nationale des Organisations Professionnelles des Eleveurs de Ruminants du Bénin
APESS	Association pour la Promotion de l'Elevage au Sahel et en Savane
APIDev-ONG	Association pour la Promotion des Initiatives de Développement Durable
AREN	Association pour la Redynamisation de l'Elevage au Niger
ASPEB	Association pour la Sauvegarde et la Promotion de l'Elevage au Bénin
ATDA	Agence Territoriale de Développement Agricole
AVE	Auxiliaires Villageois d'Elevage
CA	Chef d'Arrondissement
CARDER	Centres d'Action Régionale pour le Développement Rural
CDD	Communication pour un Développement Durable
CEDEAO	Communauté Économiques des États de l'Afrique de l'Ouest
CEF	Conseil à l'Exploitation Familiale
CGT	Conseil en Gestion du Troupeau
CILSS	Comité Permanent Inter-Etats de Lutte Contre la Sécheresse dans le Sahel
CIT	Certificat International de Transhumance
CNT	Comité National de Transhumance
COADEP	Conseil des ONG et Associations de développement de la Région des Plateaux
COFO	Commission Foncière
COFOCOM	Commission Foncière Communale
CONAT	Comité National de Transhumance
CONAT	Comité national de transhumance au Burkina
CORAF	Conseil Ouest et Centre Africain pour la Recherche et le développement agricoles
CORAT	Comités Régionaux de Transhumance
CPT	Comité Préfectoral de Transhumance
ECOPARE	Entente pour la Coopération Pastorale dans la Région de l'Est du Burkina Faso
EPCI	Établissement Public de Coopération Intercommunal
ETD	Entreprises Territoires et Développement
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture
FENAPFIBVTO	Fédération Nationale des Professionnels de la Filière Bétail et Viande du Togo
FNEN-Daddo	Fédération Nationale des Éleveurs du Niger
FODES	Fédération des ONG de Développement des Savanes
GERED	Groupe d'Etude et de Recherche sur l'Environnement et de Développement
GEVAPAF	Association Gestion de l'Environnement et Valorisation des Produits Agropastoraux et Forestiers
GIZ	Coopération Technique Allemande
MAEP	Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche
ONG	Organisation Non Gouvernementale
PACBAO	Projet d'Appui à la Commercialisation du Bétail en Afrique de l'Ouest
PAMO-BARMA	Projet d'Appui à la MObilité du Bétail pour un Meilleur Accès aux Ressources et aux MArchés

PASEL	Programme d'Appui au Secteur de l'Elevage
PEPISAO	Projet Elevage et Pastoralisme Intégrés et Sécurisés en Afrique de l'Ouest
PGT	Plan de Gestion de la Transhumance
POGT	Plan opérationnel de gestion de la transhumance
PRAPS	Programme Régional d'appui au Pastoralisme au Sahel
PREDIP	Projet Régional de Dialogue et d'Investissement pour le Pastoralisme et la Transhumance au Sahel et dans les Pays Côtiers de l'Afrique de l'Ouest
PREPP	Programme Régional d'Education/formation des Populations Pastorales
PRIDEC	Programme Régional d'Investissement pour le Développement de l'Elevage et du Pastoralisme dans les Pays Côtiers
PRODIATA	Projet Régional de Dialogue pour la Transhumance Apaisée en Afrique de l'Ouest
PTF	Partenaire Technique et Financier
RAFIA	Recherche, Appui, Formation aux Initiatives d'Autodéveloppement
RBM	Réseau Billital Maroobé
RECOPA	Réseau de Communication sur le Pastoralisme
RESODERC	Réseau des Organisations de Développement de la Région Centrale
RESOKA	Réseau des Organisations de Développement de la Région de la Kara
ROPPA	Réseau des Organisations Paysannes et de Producteurs de l'Afrique de l'Ouest.
SAF	Schéma Régional d'Aménagement Foncier
SKBo	Sikasso-Korhogo-Bobo
SNV	Organisation Néerlandaise pour le Développement
SP	Secrétariat Permanent
UAVGAP	Unions d'Associations travaillant sur la préservation des aires protégées
UEMOA	Union Economique et Monétaire Ouest Africaine
UNOWAS	Bureau des Nations Unies pour l'Afrique de l'Ouest et le Sahel
UTCTE-SKBO	Union Transfrontalière des Collectivités Territoriales de l'Espace Sikasso Korhogo Bobo Dioulasso

RÉSUMÉ

Le présent document porte sur la capitalisation des expériences des cadres de concertation et comités locaux pour la gestion de la transhumance en Afrique de l'Ouest. Il vise à améliorer la connaissance du fonctionnement des cadres de concertations formels et informels qui s'animent dans les zones transfrontalières de la zone d'intervention du projet ; et identifier les besoins en renforcement de capacités de ces différents cadres dans un contexte où les acteurs ont des niveaux de perception très différents de la transhumance, notamment en zone côtière.

Le travail conduit pour l'élaboration de ce document s'est déroulé en plusieurs étapes en combinant des approches complémentaires. Les différentes étapes sont : (i) les travaux de préparation constitués d'une revue de bibliographie et d'entretiens avec des personnes ressources pour identifier les cadres de concertation et comités locaux et leurs expériences dans la gestion de la transhumance, (ii) le choix des cadres de concertation et comités locaux ayant conduit des initiatives porteuses pour une analyse approfondie et la capitalisation de cette expérience ; (iii) l'exploitation et l'analyse approfondie des données de capitalisation pour la rédaction du document de synthèse.

Les cadres locaux de concertation ont été mis en place en application de la décision ADEC/05/10 /98 et du règlement de son application de 2003. Ils sont conçus comme le premier instrument de prévention, voire de gestion des conflits liés à l'accès aux ressources dans un contexte de mobilité pastorale. Plusieurs cadres ont été promus dans les espaces frontaliers avec des formes juridiques variables. Ces cadres sont structurés à divers niveaux dont le niveau local, national et régional. Plusieurs cadres et espaces se retrouvent ainsi aux différentes échelles du régional, au communal en passant par l'intercommunal.

L'analyse des expériences des cadres de concertation et des comités locaux et de la littérature disponible, montre qu'ils jouent un rôle important dans la promotion de la transhumance transfrontalière et dans la gestion des conflits. Ils favorisent le dialogue entre les acteurs et assurent la veille sur les réglementations. Les cadres de concertation et comités locaux développent des programmes de formation pour renforcer les capacités des acteurs et fournissent l'information. En effet, la plupart des cadres de concertation ou espaces de dialogue transfrontaliers constituent pour ses membres, des espaces crédibles offrant les opportunités d'échanges multi acteurs sur des problèmes et les opportunités liés à la transhumance transfrontalière.

Les cadres et comités agissent à l'échelle des frontières mais leurs actions impactent également les initiatives prises à l'échelle des régions et des pays en conformité avec les recommandations sous-régionales pour une transhumance apaisée. De nombreux acquis sont à relever dans le développement de capacités à prévenir et gérer les conflits mais de multiples limites d'ordre institutionnel et opérationnel sont relevées face aux enjeux et défis liés à la quête d'une transhumance apaisée en Afrique de l'Ouest.

En effet, malgré les prouesses, la majeure partie des cadres de concertation transfrontaliers n'arrivent pas encore à atteindre les objectifs fixés lors de leur mise en place. En effet, les membres des espaces de dia-

logue et des cadres de concertation transfrontaliers n'ont même pas pour la plupart, connaissance des textes de lois relatifs au pastoralisme. En plus, ces derniers ont des capacités d'intervention limitées et n'arrivent pas à mettre en place des jalons de pérennisation de leurs actions dans la mesure où, ils n'ont pas une source de financement propre. Ceci influence la régularité de la tenue des rencontres susceptibles de contribuer à la prévention et la résolution des conflits entre les acteurs agro-pastoraux. La plupart des moyens de financement de ces cadres est basée exclusivement sur l'appui des projets qui se retirent après un court terme. Ainsi, les actions déployées sont certes louables, mais ne sont pas systématique et ne s'inscrivent pas forcément dans la durabilité. Au-delà de limites d'ordre financier, les capacités des acteurs constituent un frein aussi bien sur le plan institutionnel qu'opérationnel. Cependant, un potentiel existe et il est à valoriser pour améliorer la fonctionnalité des comités et cadres.

Le présent document s'articule sur 6 (six) chapitres. Après une introduction générale, l'inventaire des cadres de concertation permet de faire un rappel historique sur le processus de mise en place des différents cadres et instances de concertation aussi bien au niveau sous-régional, national que local. Cette revue permet également d'avoir un aperçu sur la cartographie des espaces, cadres et comité de concertation et sur la diversité des structures d'accompagnement des cadres de concertation.

La capitalisation des expériences des cadres de concertation est basée sur un certain nombre d'études de cas analysant leur fonctionnalité. Sont concernés des cadres localisés dans les zones frontalières des pays côtiers suivants : le Togo, le Bénin, le Nigeria et des pays sahéliens suivants : le Burkina Faso et le Niger.

Pour chaque cas, sont passés en revue, l'organisation et le fonctionnement, les acquis et limites, les leçons apprises ainsi que quelques enjeux et défis de pérennisation. Quelques cas de bonnes pratiques mises en œuvre par les cadres de concertation pour prévenir et gérer les conflits sont analysés avec un accent est mis sur les acquis institutionnels et opérationnels ainsi que sur les conditions de mise à l'échelle.

L'enjeu de la durabilité des cadres de concertation et espaces de dialogue fait l'objet d'un chapitre pour voir de façon approfondie les difficultés institutionnelles et opérationnelles ainsi que les précautions à prendre pour minimiser les dysfonctionnements aussi bien sur le plan institutionnel qu'opérationnel.

Cette analyse permet de déboucher sur un chapitre présentant quelques pistes pour minimiser les dysfonctionnements et renforcer les capacités des cadres. Les enjeux et défis à relever sont divers et complexes et dans un contexte tellement incertain (climatique et sécuritaire) que les comités et cadres gagneraient à s'inscrire dans une dynamique pérenne de renforcement de capacités en partant de l'existant et se projetant dans un plan de renforcement de capacités.

1. INTRODUCTION GÉNÉRALE

1.1. Introduction

L'élevage contribue fortement aux économies des pays de la région et constitue un puissant moteur de l'intégration régionale. Les biens issus de la production animale représentent 44 % du produit intérieur brut (PIB) des pays de la CEDEAO. Ils occupent la première place en termes d'échanges commerciaux au sein de l'Afrique de l'Ouest. Ce secteur assure également les 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.

Plusieurs systèmes d'élevage de ruminants cohabitent dans la région, mais le plus dominant est le système pastoral principalement caractérisé par la mobilité des éleveurs et de leurs troupeaux. Cette mobilité s'étend 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).

Ces dernières années, le système pastoral transhumant est confronté à plusieurs défis liés aux diverses évolutions du contexte socio-économique et environnemental marqué par (i) : le renforcement de l'organisation des Etats, (ii) : la croissance démographique et l'urbanisation rapide, (iii) : l'évolution de l'usage des terres, la multiplication des conflits, la globalisation et la monétarisation des échanges, et (iv) : la marchandisation des activités. A cela, s'ajoute les contraintes liées aux différences de politiques et stratégies, de cadres juridique et institutionnel des Etats de transit et d'accueil. Les éleveurs pastoraux se trouvent confrontés à des contraintes de plus en plus limitantes. Cette situation occasionne une déstabilisation du modèle régional construit sur la complémentarité.

Face à ces mutations et à leurs conséquences, les acteurs au niveau national et régional déploient des stratégies pour contenir la situation et lever les contraintes. La promotion des cadres de concertation pour la sécurisation des ressources pastorales et la prévention des conflits est identifiée comme une approche multi acteurs de gestion de la problématique. Ils sont considérés comme un moyen efficace de formaliser le dialogue et d'organiser la transhumance. La mise en place des cadres de concertation apparait comme un nouveau mode de coordination de la transhumance. Elle vise à créer un environnement favorable au sein de la filière pour renforcer les échanges, organiser le marché, mettre en œuvre des actions de recherche et de promotion du dialogue régional.

La région a enregistré ces dernières années une montée en puissance des cadres de concertation tant au niveau des pays, qu'au niveau régional. Quelques écrits font état de leur importance et de leur rôle potentiel dans le processus. Cependant, leurs expériences restent mal connues, faiblement analysées et peu partagées.

Le présent rapport présente la capitalisation des expériences des cadres/comités de concertation pour la transhumance en Afrique de l'Ouest. Il décrit l'environnement dans lequel évoluent ces cadres, les contraintes et les stratégies déployées pour assurer leur mission.

1.2. Les enjeux et objectifs de la capitalisation

a) Le contexte et la justification de la capitalisation

Avec des effectifs du cheptel ruminant estimés à plus de 62 millions de bovins, 81millions d'ovins, 130 millions de caprins et 4,5 millions de camelins, l'élevage constitue, un des piliers économiques des pays de l'Afrique de l'Ouest. Trois systèmes d'élevage de ruminants cohabitent dans la région à savoir : le système pastoral, les systèmes agropastoraux et le système périurbain. Mais le système d'élevage pastoral est le plus dominant. Il est caractérisé par des mouvements saisonniers réguliers du troupeau. Ces déplacements s'effectuent entre des zones écologiques complémentaires. La mobilité pastorale est une pratique de résilience des peuples pastoraux. Elle est motivée par la recherche de pâturages, de points d'eau, mais également par la fuite des foyers d'épizooties ou le commerce d'animaux. La distance et l'amplitude des déplacements sont très variables et peuvent se dérouler dans un même pays ou entre pays limitrophes. Cette mobilité croissante des troupeaux accroît l'interdépendance entre le Sahel et les pays côtiers.

La mobilité des éleveurs et de leurs troupeaux, qu'elle soit locale, nationale ou transfrontalière, est essentielle à la productivité et à la durabilité du pastoralisme. Elle contribue à l'intégration sous régionale, à l'approvisionnement en productions animales d'une population de plus en plus importante FAO (2012 :4). Ce mode d'élevage, n'est possible que grâce à des réseaux sociaux sans cesse renouvelés et entretenus. Ces relations sont en partie basées sur des échanges importants entre communautés : dons et échanges de denrées alimentaires, gardiennage des animaux, prêts et dons d'animaux, stockage des vivres des éleveurs mobiles chez les sédentaires, surveillance des parcelles des éleveurs par les villageois pendant la transhumance.

Avec le développement des systèmes intégrant agriculture et élevage, ces liens ont tendance à se réduire. Parallèlement le cheptel et la population augmentent tandis que les surfaces cultivées s'étendent. De nouveaux acteurs émergent dans certaines régions (promoteurs immobiliers, industries extractives, ranchs privés). Les pressions sur les ressources naturelles se renforcent, ce qui conduit à des pratiques contrariant la mobilité des troupeaux : mise en culture de parcours pastoraux, transformation en rizières de pâturages, accaparement des points d'eau pastoraux par des groupes d'agriculteurs ou d'éleveurs sédentarisés, non-respect des calendriers agro-pastoraux. Cette situation renchérit le coût de la mobilité et suscite des conflits, parfois très violents, qui ont tendance à s'accroitre ces dernières années. Ces conflits minent le tissu socio-économique et les relations traditionnelles entre les communautés concernées UNOWAS (2018 :17).

Depuis plusieurs années, les décideurs publics et les acteurs ont pris un ensemble d'initiatives : Déclaration N'Djamena, Nouakchott, Conseils des ministres CEDEAO. De même, plusieurs mécanismes, dispositifs de concertation multi acteurs ont été mis en place. Des cadres locaux de concertation ont été mis en place en application de la décision ADEC/05/10 /98 et du règlement de son application de 2003. Ils sont conçus comme le premier instrument de prévention, voire de gestion des conflits liés à l'accès aux ressources. Plusieurs cadres ont été promus dans les espaces frontaliers. Trois types sont actuellement fonctionnels en Afrique de l'Ouest aux échelles locales, nationale et régionale.

- au niveau local, fonctionnent des comités locaux et des inter collectivités dont la fonction est de déployer des mécanismes endogènes, voire traditionnels de prévention et de gestion des conflits
- au niveau national, fonctionnent des comités nationaux de transhumance, qui au-delà de la veille qu'ils assurent, sont chargés de la mise en œuvre des orientations et des actions des Etats en matière de gestion de la transhumance. Ces comités sont relativement plus fonctionnels dans les pays d'accueil que dans ceux de départ des troupeaux. Par exemple, le Togo se dote chaque année d'un plan de gestion de la transhumance. Au Bénin, La démarche d'élaboration du plan annuel est en cours, mais il n'est pas encore opérationnel.
- il y a aussi le niveau bilatéral.
- au niveau régional, les concertations annuelles et régionales de haut niveau, sous l'égide de la CEDEAO, UEMOA et CILSS, en collaboration notamment avec le RBM et d'autres OPR, qui se déroulent actuellement dans les trois principaux couloirs de transhumance (Est, Centre et Ouest). Ces concertations qui portent sur le bilan des campagnes de transhumance comportent trois séquences : (i) une session des organisations socioprofessionnelles, (ii) une session des experts et (iii) une session des Ministres en charge de l'élevage. Elles sont considérées comme le mécanisme ultime pour s'assurer les conditions d'une transhumance transfrontalière apaisée.

Les résultats et les acquis de ces cadres sont diversement appréciés par les acteurs en présence. Pour certains analystes, la survenance de certains conflits constitue un aveu de faiblesse de ces comités. D'autres par contre leur reconnaissent un rôle déterminant non seulement dans la gestion de certaines infrastructures, mais aussi dans la mise en œuvre d'actions de prévention des conflits, de formation et sensibilisation, toutes choses qui ont permis de pacifier certains couloirs de transhumance. Cependant, tout le monde s'accorde à reconnaître que ces cadres souffrent de plusieurs maux : (i) la faiblesse de et la non fréquence de la concertation entre les parties prenantes, (ii) la faiblesse de la coordination des interventions des acteurs ; toutes choses qui plombent l'efficacité externe et interne de nombre de comités locaux.

C'est pour corriger cet état de choses que le Projet Régional de Dialogue pour la Transhumance Apaisée en Afrique de l'Ouest (PRODIATA) a initié certaines activités, dont la présente capitalisation des expériences des cadres/comités de concertation pour la transhumance en Afrique de l'Ouest.

Encadré 1. Le Projet Régional de Dialogue pour la Transhumance Apaisée en Afrique de l'Ouest (PRODIATA)

Le PRODIATA constitue une composante du Projet Régional de Dialogue et d'investissement pour le Pastoralisme au Sahel et dans les Pays Côtiers de l'Afrique de l'Ouest (PREDIP) qui a pour objectif général de « renforcer la contribution du pastoralisme et de la transhumance transfrontalière à la sécurité alimentaire et nutritionnelle, au développement socioéconomique équitable et à l'intégration régionale en Afrique de l'Ouest ». Le PRODIATA cible une zone couvrant 8 pays de la CEDEAO : 5 pays côtiers (Bénin, Côte d'Ivoire, Ghana, Nigeria, Togo) et 3 pays sahéliens (Burkina Faso, Mali, Niger). De façon spécifique, le PRODIATA vise à accompagner les acteurs locaux, nationaux et régionaux de la transhumance transfrontalière afin qu'ils s'impliquent d'une meilleure façon dans le dialogue et la bonne gouvernance de la transhumance transfrontalière, en vue de réduire les risques de conflits et d'améliorer la nutrition des enfants et des femmes.

Source : Termes de référence de la présente étude

b) Les enjeux de la capitalisation

Ce travail de capitalisation des expériences des cadres et comités locaux n'est pas une évaluation de ces dispositifs, mais une mise en évidence de deux dimensions importantes :

- les bonnes pratiques qui sous-tendent certains succès et acquis et les évidences qui en découlent et les conditions de mises à l'échelle de ces bonnes pratiques ;
- les facteurs annihilant le fonctionnement et les succès des comités et cadres locaux et les mesures appropriées pour corriger les dysfonctionnements des comités et leur dynamisation.

Les enjeux tels que présenté dans les TDR peuvent se résumer en trois points clés :

- éviter la multiplicité des cadres de concertation, notamment en évitant d'en créer de nouveaux, à travers leur identification, localisation, appréciation de leur fonctionnalité ;
- assurer la pérennité des cadres existants, par le renforcement de leurs capacités ;
- documenter les pratiques de concertations endogènes fonctionnelles, notamment par la prise en considération et la construction de stratégies de dialogue autour des pratiques endogènes qui existent au niveau des zones transfrontalières.

c) Les objectifs de la capitalisation et les résultats attendus

Conformément aux termes de référence, les trois objectifs spécifiques du processus de capitalisation assignés à cette mission consistent à :

- Répertorier (identifier et géo localiser /indiquer les zones) les différents espaces de concertation dans les différentes zones transfrontalières des huit pays du PRODIATA ;
- Documenter quelques pratiques de concertations et en apprécier la fonctionnalité (type, mode de fonctionnement, résultats obtenus, stratégies développées, parties prenantes …) ; et
- Analyser la perception des acteurs (collectivités locales, agriculteurs, éleveurs, transporteurs) sur l'utilité/légitimité des cadres mis en place.

1.3. La démarche méthodologique

Il s'agit d'une étude qualitative, au sens où les données collectées ne sont pas en quantité suffisante pour procéder à des traitements statistiques. Il va sans dire que certaines données chiffrées rapportées sont indicatives et servent à donner une idée de l'ampleur ou de l'envergure de la situation décrite et non des mesures effectuées. C'est pour cela, que les outils de collecte de données sont des guides d'entretien semi structurés à destination des individus et de petits groupes de représentants de diverses catégories d'acteurs ou de personnes ressources (focus groups). Des fiches de collectes de données secondaires ont été conçues et utilisées.

L'approche technique et la méthode s'inscrivent dans le respect des règles de capitalisation et visent à répondre aux objectifs de la mission. Elle a consisté à partir de l'histoire de vie des organisations socioprofessionnelles des éleveurs, des cadres formels et informels qui s'investissent dans les actions de prévention et de gestion des crises liés à la compétition d'accès aux ressources, de mettre en relief les bonnes pratiques expérimentées par les acteurs locaux.

a) Le cadre d'analyse

Deux axes d'analyse stratégiques ont été utilisés : (a) le processus de mise en place (formalisation ou non) des cadres ; (b) la fonctionnalité des cadres. Ces deux axes d'analyse et la démarche participative et multi-acteurs nous ont permis de vérifier l'existence des cadres, d'apprécier leur fonctionnalité et de recueillir la perception des acteurs (collectivités locales, agriculteurs, éleveurs, transporteurs, etc.) sur l'utilité/légitimité des cadres mis en place.

- ***L'analyse du processus de mise en place des cadres*** a permis de répertorier (identifier et géolocaliser les zones) les différents espaces géographiques de concertation dans les différentes zones transfrontalières des huit pays du PRODIATA (***qui et où sommes-nous et pourquoi ?)***. Le processus de formalisation a été examiné pour avoir des informations sur le cadre : (i) *statut* ; (ii) *date de démarrage*; (iii) *objectifs* ; (iv) *localisation/ zone d'actions*; (v) *nombre de membres* (H/F) : (vi) *type d'acteurs* qui constituent le cadre, etc. ***(d'où venons-nous ?)*** *;*
- ***L'analyse des pratiques de concertations*** a permis de documenter et d'apprécier la fonctionnalité des cadres, son parcours avec les avancées et les limites (**où en sommes-nous ?**) : (i) *les faits majeurs* (type, mode de fonctionnement, principaux résultats obtenus, stratégies développées, partie prenantes, goulots d'étranglement levés, contraintes majeures…) ; (ii) *les modalités de résolution des conflits* ; (iii) *les liens du cadre avec les organisations locales, nationales et régionales*; (iv) ; les enjeux, défis et perspectives (***où voulons-nous aller ?).***

Une analyse croisée des deux axes a permis de faire ressortir globalement quatre situations : (i) des cadres formels et fonctionnels ; (ii) des cadres formels et non fonctionnels ; (iii) des cadres non formels et fonctionnels ; (iv) des cadres non formels et non fonctionnels. Cette analyse permet de faire ressortir des éléments valorisables pour aller vers un plan de renforcement des capacités des différents cadres.

Le choix des cadres à visiter s'est fait à distance, à partir de la bibliographie, des échanges avec les points focaux et les personnes ressources et sur la base des éléments de caractérisation retenus : zone de départ ou d'arrivée, formel ou informel, fonctionnel ou non fonctionnel.

b) La démarche

La démarche a privilégié certaines techniques éprouvées d'investigation, notamment les focus groupes couplés d'entretiens individuels avec des responsables locaux et régionaux : Maires, Adjoints au Maire, CA, Chefs de village, les organisations d'appui aux communautés pastorales, les leaders d'éleveurs et d'agriculteurs, les cadres techniques, les Forces de Sécurité et de Défense etc. Pour chacun des objectifs la démarche se présente comme suit :

Objectifs spécifiques	Démarche spécifique
Répertorier (identifier et géo localiser /indiquer les zones) les différents espaces de concertation dans les différentes zones transfrontalières des huit pays du PRODIATA	Recensement des espaces de concertation au moyen : • De la revue de la littérature ; • Des entretiens structurés avec les acteurs ; • De la géolocalisation des dispositifs ; identification de leur localisation et de leur emprise territoriale
Documenter quelques pratiques de concertations et en apprécier la fonctionnalité (type, mode de fonctionnement, résultats obtenus, stratégies développées, parties prenantes …)	Analyse des mécanismes, outils, démarches et instruments déployés par les différents comités en matière de prévention et de gestion des conflits pour apprécier leur utilité publique en matière de prévention et de gestion des conflits.
Analyser la perception des acteurs (collectivités locales, agriculteurs, éleveurs, transporteurs) sur l'utilité/légitimité des cadres mis en place	Recueil et analyse des opinions des différents acteurs, en lien avec leur position sociale, politique et économique sur le fonctionnement des comités. L'objectif est d'apprécier le capital de confiance que les différents acteurs ont pour les différents cadres et comités.

c) Le choix des cadres analysés

Les principes d'identification des cadres et espaces de concertation

- *le premier principe* c'est qu'il est utile, que le choix puisse s'appuyer sur **des enjeux partagés** par les différents partenaires du PRODIATA. Ces enjeux partagés peuvent constituer **un dénominateur commun** qui fera que le processus envisagé de renforcement de capacités des comités retenus sera valorisable pour l'ensemble des acteurs. Ces enjeux partagés peuvent se décliner en **critères** permettant de faire un choix raisonné de comités à accompagner.
- *le deuxième principe* c'est **la concentration des efforts sur des zones géographiques bien précises.** Cette délimitation aura pour effet de pouvoir circonscrire l'espace d'intervention et de mesurer les effets et impacts des actions de renforcement de capacités.
- *le troisième principe* c'est **la définition d'objectifs bien précis** pour atteindre des résultats mesurables sur **un temps** précis, **des lieux** précis et **des enjeux partagés** précis.
- *le quatrième principe* c'est la complémentarité et la coordination car dans certaines zones, les cadres de par la diversité de leur intervention peuvent aborder différentes thématiques qui, in fine, contribuent à la sécurisation de la transhumance transfrontalière. La coordination faciliterait la complémentarité d'une part entre les comités à la base et les comités transfrontaliers, et d'autre part entre les différents comités d'une même zone géographique.

Les critères d'identification des cadres et espaces de concertation

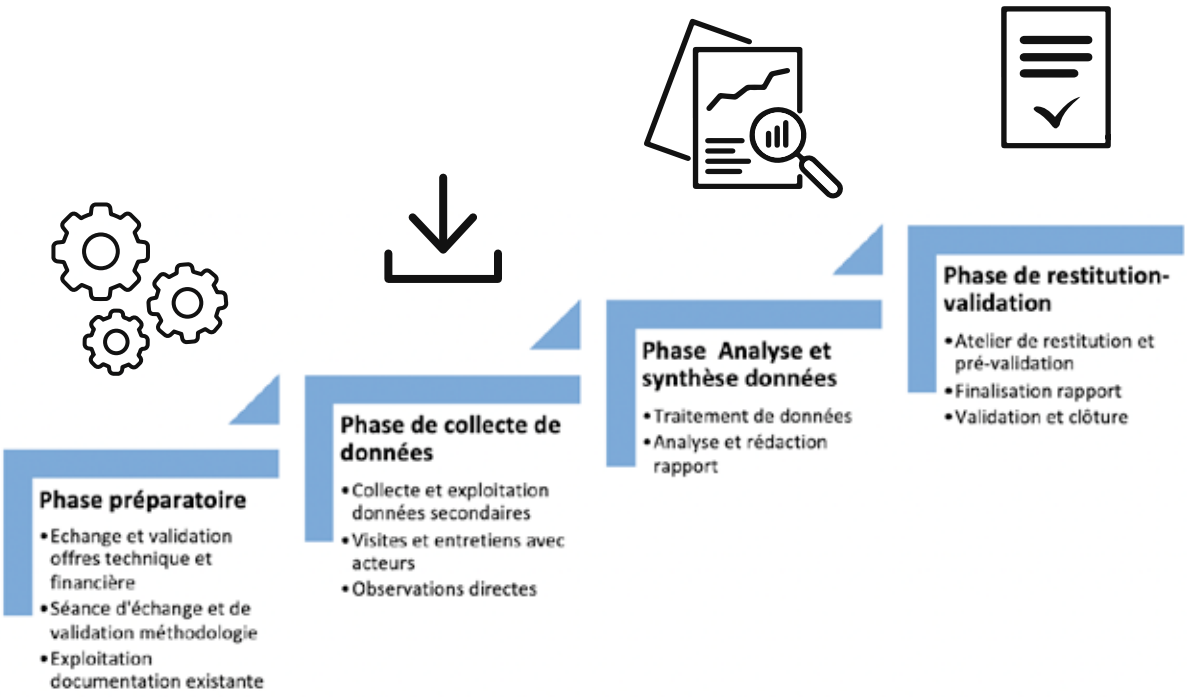
- ***la diversité de portage / la légitimité et la légalité du porteur.*** Pour la diversité, nous aurons des *comités* et *cadres* institués dans le cadre de projet, et des *cadres* intégrés dans un dispositif d'intervention à l'exemple du RECOPA. Toutes ces formes institutionnelles ont des incidences sur l'efficacité et la pérennité des actions à travers, la formalisation qui confère une légalité, la mobilisation de ressources financières et le renforcement des capacités des ressources humaines, la représentativité, la légitimité et enfin la capacité d'influence sur la sécurisation de la transhumance. Les formes non institutionnelles mais légitimes que sont «le réseau des rugga» sont prises en compte. Ce critère influence significativement la viabilité et la durabilité des comités.
- ***la diversité dans la fonctionnalité des comités*** certains comités ont de longues années d'expériences et d'autres sont plus récents et chacun a des acquis à faire valoir et des défis à relever en termes de mobilisation de ressources financières, d'animation, de dynamiques inclusives, de communication, de capitalisation, etc.
- ***la diversité dans les stratégies et approches de sécurisation durable de la transhumance*** avec des comités qui ont une expérience avérée et un potentiel de consolidation d'acquis sur des thématiques stratégiques tels que : la légitimité et la représentativité des comités et cadres ; la gestion et la circulation des informations des institutions nationales et régionales vers les populations et vice versa ; l'articulation entre ces comités nationaux de transhumance et les populations en général ; l'identification des sources potentielles de conflits et les stratégies d'anticipation ; le repérage des conflits et les stratégies de résolution ; la gestion concertée des ressources en général ; les capacités requises pour rendre les comités et cadres transfrontaliers plus opérationnels.
- ***la diversité géographique*** avec des pays côtiers et des pays sahéliens qui ont une frontière commune en vue d'analyser la gestion des contraintes liées à la différence de perception sur la transhumance qu'on soit un pays de départ ou un pays accueillant ; mais aussi la gestion de contraintes liées à la gestion de la transhumance au sein même des pays sahéliens ; et enfin les décalages possibles entre une logique de valorisation des ressources en fonction de leur disponibilité saisonnière et les logiques de gestion des ressources codifiant l'accès aux ressources dans l'espace et dans le temps selon des règles administratives pas toujours connues et assimilées par les transhumants.

Ces projets ne feront pas cependant l'objet d'analyse dans cette capitalisation. Cependant, dans notre analyse, nous prendrons en compte les Comités Transfrontaliers d'Education et de Formation des Populations Pastorales (Bénin-Burkina-Togo) qui ont été mis en place dans le cadre du Programme Régional d'Education/Formation des Populations Pastorales (PREPP), mis en œuvre par APESS et qui a couvert la période de 2013 et 2016.

D'autres cadres situés à des échelles plus locales seront abordées au cas par cas notamment dans l'analyse des cadres transfrontaliers pour voir les liens dans la recherche de cohérence et de complémentarité dans les actions des cadres à différentes échelles.

d) Le déroulement de la mission

La mission s'est déroulée en quatre phases de fin novembre 2019 à début janvier 2020. Les contraintes d'agenda liées à la faible disponibilité des différents acteurs en fin d'année ont amené à ne pas organiser les rencontres entre les points focaux du PRODIATA et les différents cadres identifiés.



Les visites de terrain se sont déroulées sur quatre pays : le Togo, le Bénin suivis des espaces frontaliers de ces pays côtiers avec le Burkina Faso et le Niger, deux pays sahéliens. En effet, la mission s'est concentrée sur ces pays du couloir central que sont le Niger, et le Burkina Faso en tant que pays de départ et le Togo et le Bénin comme pays d'accueil et de transit. Au niveau de cette zone de transhumance, plusieurs communes transfrontalières aux différents pays concernés ont été pris prises en compte dans le cadre de ladite mission. Il s'agit de Natitingou, Matéri, Tanguiéta, Cobly et Maradi, ainsi que la région Est et Sahel du Burkina et la région Nord Togo (Dapaong). Ces zones constituent le centre d'attraction saisonnière d'une partie des animaux transhumants.

Plusieurs profils d'acteurs ont été interviewés : il s'agit des responsables des structures d'appui aux espaces de dialogue tels que Potal Men, ANOPER, GERED (Bénin, Niger), ou encore l'Association Pinal Potal Pulaku (Togo), comité régional (laquelle région ?) pour la transhumance frontalière (Togo, Burkina), les collectivités locales (Maire, Adjoint au Maire, CA, Chef village), les éleveurs, les agriculteurs, les experts techniques de l'Agence Territoriale pour le Développement Agricole (ATDA), les responsables des commissions foncières, les responsables des organisations paysannes et d'éleveurs, les forces de défense et de sécurité, les rugga etc. Des focus groupes au Togo ont rassemblés différents acteurs venant des comités et d'associations de rugga). (voir la liste des interviewés en annexe 1).

2. L'INVENTAIRE DES CADRES DE CONCERTATION

2.1. Rappel des cadres institutionnels et réglementaires régissant les cadres de concertation

Les dispositifs juridiques de mise en place des cadres de concertation se trouvent à différents niveaux. Les Chefs d'Etats de la CEDEAO reconnaissent dès 1998 la Transhumance/Pastoralisme comme un mode de production : édiction de la décision A/DEC.5/10/98. Cette décision stipule que chaque Etat membre de la CEDEAO a le devoir de créer et de rendre fonctionnel un « comité national de Transhumance ». Le Règlement C/REG.3/01/03 relatif à la mise en œuvre effective de la réglementation de la transhumance prescrit également la promotion du dialogue et de la concertation entre pays sur la transhumance.

Au niveau des pays plusieurs règlements sont élaborés et régissent la transhumance :

BÉNIN

L'**Arrêté Interministériel 1992-N°010/MISAT/MDR/D-CAB du 20 janvier 1992**, portant Création, Organisation, Attributions et Fonctionnement des comités de transhumance en République du Bénin.

La **Loi n°87-013** portant réglementation de la vaine pâture, de la garde des animaux domestiques et de la transhumance.

La **Loi N° 93-009 du 2 juillet 1993** portant régime des forêts en République du Bénin.

Le **Décret N° 96-271 du 2 juillet 1996** portant Modalités d'Application de la Loi N° 93-009 du 2 juillet 1993.

L'**Arrêté 1994 N°0039/MISAT/MDR/DGAR** portant organisation de la transhumance 1993-1994.

La **Loi N° 2002-016 du 18 octobre 2004**, portant régime de la faune en République du Bénin (Sans décret d'application).

Le **Décret N°2009-241 du 09 juin 2009** portant création du comité chargé de régler les problèmes récurrents de transhumance entre les éleveurs peulhs et les agriculteurs sur le territoire national.

La **Loi n°2018 - 20 du 23 avril 2019** portant code pastoral en République du Bénin.

BURKINA FASO

La **Loi d'orientation n°034-2002/AN** relative au pastoralisme.

Le Décret n°2007-410 portant conditions générales d'attribution, d'occupation, et d'exploitation des zones pastorales aménagées.

Le Décret n°207-415 portant conditions d'exercice des droits d'usage pastoraux.

Le Décret n°2007-416 portant modalités d'identification et de sécurisation des espaces pastoraux d'aménagement spécial et des espaces de terroir réservés à la pâture du bétail

Le Décret n°2007-408/PRES/PM/MRA, portant conditions d'exploitation des ressources en eau à des Fins pastorales.

L'**arrêté conjoint n°2000-31/MRA/MEE/AGRI/MEF/MATS/MEM/MIHU** portant règlement des différends entre agriculteurs et éleveurs.

L'**arrêté Conjoint n°2000-30/MRA/MEE/AGRI/MEF/MATS/MEM/MIHU** portant réglementation du pâturage et de la transhumance du bétail au Burkina Faso.

Le **Raabo conjoint n°An-VI 0012/FP/AGRI-EL/MET/ME/MAT/MF** portant détermination des pistes de bétail.

La **Loi n°014/96/ADP** portant réorganisation agraire et foncière.

Le **Décret n°97-054/PRES/PM/MEF** portant conditions et modalités d'application de la loi du 23 Mai 1996.

La **Loi n°014/96/ADP** portant réorganisation agraire et foncière.

MALI

La **Loi n°004 du 27 Février 2001** portant charte pastorale.

Le **Décret n°06-439/P-RM du 18 Octobre 2006** portant modalités d'application de la charte pastorale.

NIGER

L'**Ordonnance n°2010-029** relative au Pastoralisme.

Le **Décret n°87-077/PLMS/MI du 18 juin 1987** réglementant la circulation et le droit de pâturage du bétail dans les zones de cultures.

Le **Décret n°97-006/PRN/MAG/EL du 10 janvier 1997** portant réglementation de la mise en valeur des ressources naturelles rurales.

Il existe entre certains États de la région, des accords bilatéraux et/ou multilatéraux relatifs exclusivement et/ou partiellement à la gestion de la transhumance transfrontalière. En application des instruments internationaux ou régionaux et nationaux, on distingue trois types d'accords à savoir :

i) des accords au plus haut niveau (entre pays) ;
ii) des accords au niveau intermédiaire (entre région/départements/Etat de différents pays) et ;
iii) des accords à la base (entre collectivités locales et/ou décentralisées de pays frontaliers).

Ces différents espaces sont le plus souvent régis par des accords bilatéraux et des conventions cadres. C'est le cas par exemple de :

- L'accord sur le pastoralisme conclu le 30 avril 1988 entre le Burkina Faso et la République du Mali ;
- Le protocole d'accord conclu le 26 janvier 2003 entre le Burkina Faso et la République du Niger et portant création d'un Cadre de concertation sur la transhumance transfrontalière ;
- L'accord-cadre entre le Bénin et le Niger dans le domaine de la coopération transfrontalière
- L'accord de coopération transfrontalière entre la Région de Dosso et l'Etat de Kebi,
- L'accord bilatéral entre la région de Maradi et l'Etat de Katsina.

Mais on rencontre également des cadres qui n'ont pas de formalisation juridique, mais régis par un ensemble de règles consensuelles **définis par les acteurs membres**, souvent en articulation avec les textes portant sur la décentralisation.

Il est à noter qu'il existe des cadres non formalisés qui sont essentiellement des réseaux sociaux informels des éleveurs articulés autour des « Rugga », qui sont des éleveurs peuls choisis par leurs pairs pour leur qualité et leurs capacités dans l'accompagnement des transhumants. Ces réseaux interviennent entre autres dans la collecte et la diffusion des informations relatives à la transhumance, le règlement des conflits, l'appui à l'insertion des transhumants dans les zones d'accueil.

2.2. La cartographie des espaces, cadres et comité de concertation

a) La Concertation régionale de haut niveau

La promotion du dialogue entre acteurs est une volonté politique au niveau de la CEDEAO qui se traduit par :

- La promotion de l'installation de comités nationaux de la transhumance ;
- L'institutionnalisation d'une conférence annuelle de haut niveau pour une transhumance apaisée (Pays de départ/Pays d'accueil, OPR d'élevage et de pasteurs, collectivités locales, force de sécurité), suivie d'une session ministérielle ;
- La décentralisation en perspective du dialogue : (i) bassin du lac Tchad et (ii) Mano River Union et Sénégambie.

La concertation annuelle de haut niveau institué depuis 2015, constitue un cadre institutionnalisé par la CEDEAO dans lequel tous les acteurs de la transhumance se retrouvent et elle est suivie d'une session ministérielle. Au niveau sous régional, la réglementation de la transhumance s'articule sur deux piliers :

- La reconnaissance dès 1998 par les Chefs d'Etats de la CEDEAO de la Transhumance/Pastoralisme comme un mode de production : édiction de la décision A/DEC.5/10/98 ;
- La décision A/DEC.5/10/98 fait obligation aux animaux en déplacement transfrontalier d'être détenteurs d'un Certificat International

de Transhumance (CIT) qui a pour objet entre autres de :

- Permettre un contrôle des départs des transhumants ;
- Assurer une protection sanitaire des troupeaux locaux ;
- Informer à temps les populations des zones d'accueil de l'arrivée des troupeaux.

Au niveau de l'Afrique de l'Ouest, outre le Cadre de Concertation régionale de haut niveau pour une transhumance transfrontalière apaisée entre le Sahel et les pays côtiers, il est aussi mis en place un Cadre de Concertation Régionale de Haut Niveau pour une Transhumance Transfrontalière Apaisée dans le Couloir Ouest : Mano River Union (Guinée, Libéria, Sierra Leone), Sénégambie (Sénégal, Gambie), Mali, Mauritanie et Guinée-Bissau).

Il est utile de rappeler que le Règlement C/REG.3/01/03 relatif à la mise en œuvre effective de la réglementation de la transhumance fait obligation de :

- L'élaboration et la mise œuvre de programmes sous régionaux d'aménagement de zones pastorales ou de réalisation d'infrastructures transfrontalières en faveur de la transhumance ;
- La réalisation d'actions pilotes de type transfrontalier en vue de la mise au point de nouveaux modes de gestion concertée des parcours et des zones d'accueil ;
- La réalisation d'une étude prospective sur l'avenir de l'élevage, notamment de la transhumance en Afrique de l'Ouest et du Centre ;
- La mise en place par les Etats membres de la CEDEAO d'un système d'information et de communication, d'un programme d'aménagement pastoral, d'un comité ministériel de transhumance, d'une stratégie régionale de gestion des ressources naturelles.

Par ailleurs, le Règlement C/REG.3/01/03 relatif à la mise en œuvre effective de la réglementation de la transhumance prescrit :

- L'organisation de campagnes ou de sessions d'information, de communication de sensibilisation, de formation et d'éducation en faveur des éleveurs transhumants et des différents acteurs impliqués dans la transhumance au niveau des zones de départ, de transit et d'accueil des troupeaux transhumants ;
- La mise en place et/ou la dynamisation des organisations pastorales au niveau national afin qu'elles contribuent à une meilleure gestion de la transhumance, ainsi qu'à la prévention et à la gestion des conflits liés à la transhumance ;
- Le respect strict par les éleveurs, les transhumants, les agriculteurs et les autres composantes de la société rurale des textes communautaires CEDEAO relatifs, entre autres, à la transhumance entre les Etats membres, à la libre circulation des personnes et des biens et au mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité ;
- La création d'un observatoire régional sur la transhumance pour le suivi de l'application des dispositions communautaires ;
- La promotion du dialogue et de la concertation entre pays sur les problèmes de la transhumance ;
- La circulation des informations zoo sanitaires entre les services vétérinaires des Etats membres.

C'est en ayant en toile de fond l'ensemble de ces dispositions que la fonctionnalité et l'utilité des cadres peuvent être analysées au niveau des espaces transfrontaliers et au niveau des pays.

b) Les commissions mixtes

Les commissions mixtes concernent 3 pays, le Mali, le Burkina Faso et le Niger.

Figure 1 : Les Commissions mixtes

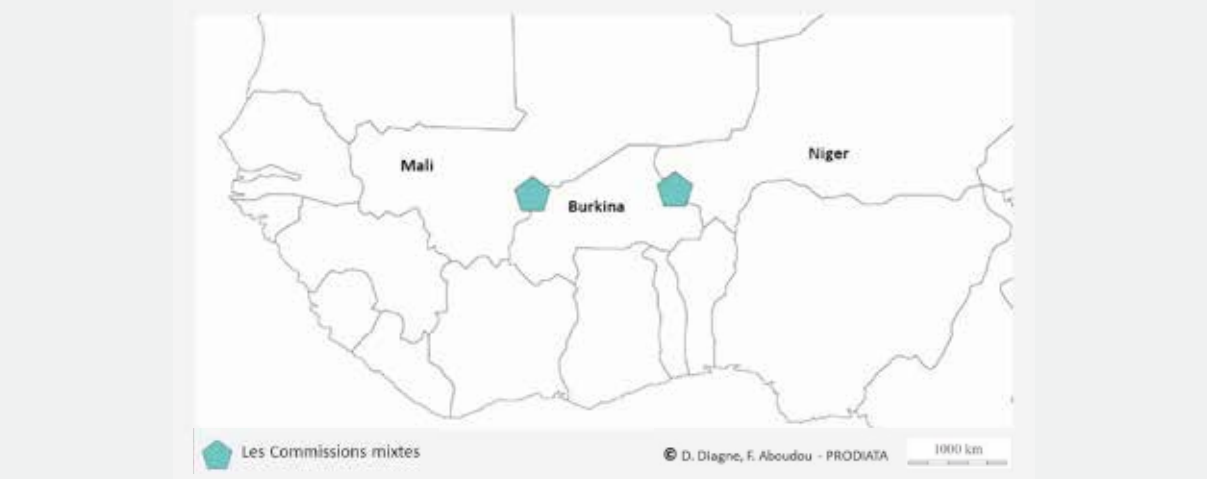


Tableau 1 : Les commissions mixtes

TYPES DE CADRES	Mali	Burkina Faso	Niger
Supra Nationaux (CEDEAO)	Commission mixte Mali - Burkina Faso		Commission mixte Burkina Faso - Niger

c) Les comités nationaux de Transhumance (CNT)

Les Comités Nationaux de Transhumance (CNT) et leurs relais décentralisés sont des structures instituées dans le cadre de la gestion de la transhumance dans les pays sahéliens et dans les pays côtiers.

Figure 2 : Les Comités Nationaux de Transhumance (CNT)

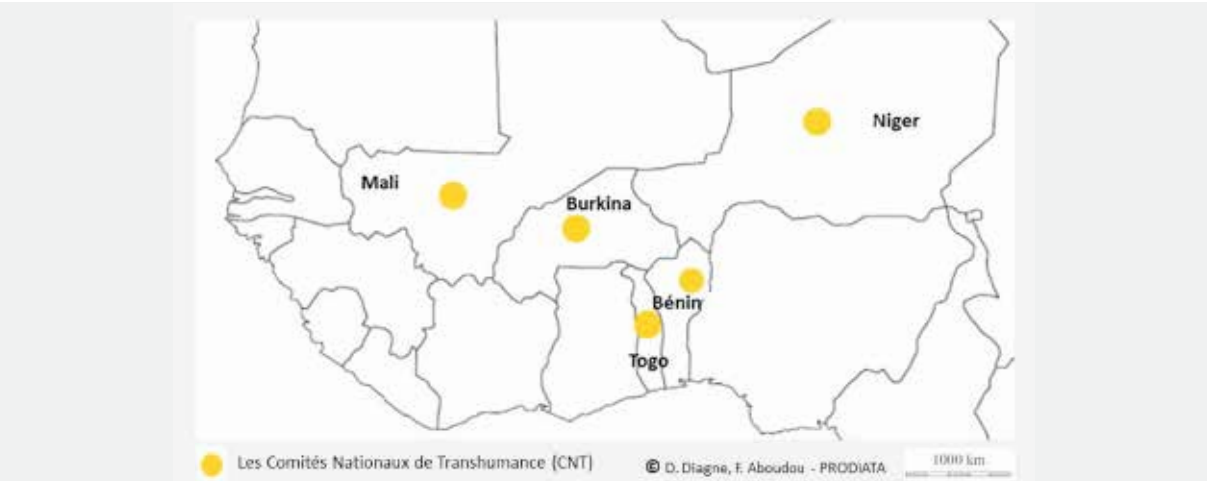


Tableau 2 : Les Comités Nationaux de Transhumance (CNT)

TYPES DE CADRES	Burkina Faso	Niger	Togo	Bénin
Nationaux (CEDEAO)	Comité national de transhumance (CONAT)	Comité national de transhumance	Comité national de transhumance (CNT)	Comité national de transhumance

Mis en place au Bénin, au Togo, au Burkina et au Niger, ils ne sont pas partout fonctionnels au même niveau selon les pays. Le Comité du Burkina n'est pas fonctionnel et celui du Niger a été mis en place en novembre 2019. Nous analyserons plus loin le CNT du Togo qui est actuellement le comité national le plus fonctionnel en mettant l'accent sur le plan de gestion de la transhumance (PGT), adopté depuis 2014 et bâtit autour de deux aspects à savoir les aspects sécuritaires et ceux de promotion de l'économie rurale. Annuellement, le PGT se décline en plan opérationnel de gestion de la transhumance (POGT).

Le Bénin dispose d'un comité National de Transhumance. L'arrêté n° 165/MDRAC/DGM/DAFA/SAA du 12 juin 1989 portant fixation d'une taxe nationale de pacage sur le cheptel bovin sur toute l'entendue du territoire de la République Populaire du Bénin (BENIN, 1989). La question de la transhumance a nécessité l'élaboration et l'adoption de l'arrêté interministériel n° 010/MISAT/MDR/D-CAB du 20 janvier 1992 portant création, organisation, attribution et fonctionnement des Comités de transhumance, depuis le niveau national jusqu'au l'échelon local. Ces Comités de transhumance sont chargés de préparer la transhumance, d'en suivre le déroulement et d'apporter des solutions aux problèmes qui surgissent, selon une approche concertée

Le Nigeria a une structure assez légère d'institutions du gouvernement fédéral qui s'occupent du pastoralisme et de la transhumance. En outre, chaque État fédéral possède ses propres structures qui dépendent en partie du poids politique (ou de l'absence de poids) de la communauté pastorale dans la région concernée. On retrouve donc des comités de transhumance au niveau de certain États selon l'ampleur de la problématique.

d) Les cadres bilatéraux

Figure 3 : Les cadres de concertation et espaces de dialogue bilatéraux

Tableau 3 : Les cadres de concertation et espaces de dialogue bilatéraux

Frontières	Cadres existants
Mali - Burkina	**1.** L'Accord sur le pastoralisme entre le Burkina Faso et la République du Mali (1988)
Burkina - Niger	**2.** Le protocole d'accord entre le Burkina Faso et la République du Niger et portant création d'un cadre de concertation sur la transhumance transfrontalière (2003) --> Espace de dialogue entre des communes de la région de Tillaberi (Torodi, Makalondi, Tamou) et celles du Burkina Faso (Kantchari, Botou, Diapaya).
Burkina - Mali - Côte d'ivoire	**3.** L'UTCTE-SKBO, union transfrontalière des collectivités territoriales de l'espace « Sikasso Korhogo Bobo Dioulasso» (2016)
Niger - Bénin	**4.** L'Accord-cadre entre le Bénin et le Niger dans le domaine de la coopération transfrontalière (2019)

1. L'Accord sur le pastoralisme entre le Burkina Faso et la République du Mali

Cet accord a été signé le 30 Avril 1988 et a précédé la décision de 1998 de la CEDEAO. Par le biais de ses 16 Articles, cet accord pose à sa manière des garanties juridiques pour les éleveurs et troupeaux transhumants en provenance du Mali et à destination du Burkina Faso et vice versa. Nous pouvons donc d'une certaine façon affirmer que cet accord intergouvernemental de 1988 est de loin, le premier instrument régissant la transhumance transfrontalière en Afrique de l'ouest, même si ce n'est que façon partielle et moins structurée.

2. L'Accord-cadre entre le Bénin et le Niger dans le domaine de la coopération transfrontalière

Cet accord a été signé le 23 juillet 2019 à Cotonou par les ministres béninois et nigérien en charge des Affaires étrangères. Il vise à «faciliter et promouvoir la coopération transfrontalière entre les collectivités territoriales, les groupements de collectivités territoriales et les organismes publics frontaliers béninois et nigériens dans leurs domaines de compétences». Ce document définit le cadre juridique de ladite coopération transfrontalière qui va toucher plusieurs domaines notamment le développement socioéconomique, les transports, les communications, le commerce, les activités agropastorales, l'artisanat, les ressources énergétiques la sécurité etc.

3. Le protocole d'accord entre le Burkina Faso et la République du Niger et portant création d'un cadre de concertation sur la transhumance transfrontalière

Le Burkina Faso et le Niger ont conclu, le 26 janvier 2003, un protocole d'accord portant création d'un cadre de concertation sur la transhumance transfrontalière qui a pour mission de :

- Gérer la transhumance entre les deux Etats ;
- Veiller à la bonne application de la décision A/DEC.5/10/98 du 31 octobre 1998 relative à la réglementation de la transhumance entre les États membres de la CEDEAO ;
- Promouvoir les concertations et les échanges entre les deux États en matière de transhumance et de gestion des ressources naturelles ;
- Proposer toutes mesures de nature à favoriser et à soutenir la définition et la mise en œuvre de la politique régionale en matière de transhumance inter-états.

Cet accord entre les deux États a donné naissance à l'Espace de dialogue entre des communes de la région de Tillaberi (Torodi, Makalondi, Tamou) et celles du Burkina Faso (Kantchari, Botou, Diapaya). Cet espace a pour rôles :

- Appuyer l'encadrement des pasteurs ;
- Sensibiliser des acteurs impliqués directement dans la transhumance ;
- Assurer la veille citoyenne ;
- Assurer le plaidoyer auprès des autorités politico-administrative et ;
- Interpeller les acteurs déviants (éleveurs et/ou agriculteurs).

4. L'UTCTE-SKBO, union transfrontalière des collectivités territoriales de l'espace « Sikasso Korhogo Bobo Dioulasso»

La zone transfrontalière UTCTE-SKBO, zone économique spéciale comprenant la région de Sikasso au Mali, les régions de Bagoué, Poro, Folon et Tchologo en RCI et, les régions des Cascades et Hauts bassins au Burkina Faso, comptabilise une population de 3.5 millions d'habitants. Ses importantes ressources naturelles (plaines, cours d'eau, ressources pastorales et halieutiques) donnaient lieu à une compétition et des conflits entre les populations. La maitrise et la gestion de l'eau est notamment un enjeu de taille pour les exploitants des plaines.

Diverses pratiques illicites et des tracasseries routières se déroulaient également dans l'espace SKBo. Est alors née une démarche de coopération pour mettre fin aux tensions liées au partage des ressources. C'est à travers des rencontres tournantes qu'un processus multi-acteur s'est développé, impliquant à la fois des élus locaux, les administrations, les communautés, la société civile, les partenaires techniques, ainsi que des partenaires financiers. Après une dizaine d'années d'échanges, de réalisation de plan d'actions, et d'études de faisabilité technique, un accord de coopération transfrontalière est signé en 2014.

L'UTCTE-SKBO a été créé le 21 décembre 2016. Malgré un faible engouement de la part des partenaires financiers et une faible communication entre les acteurs de part et d'autre de la frontière, cet accord mis en œuvre par un comité de pilotage a déjà produit des résultats encourageants, notamment : la création à ??? d'un marché agricole transfrontalier, la réalisation d'une piste rurale entre ???? et ??? et sa gestion transfrontalière, un cadre de résolution des différends. Les prochaines étapes viseront la gestion des ressources en eau, la diffusion des textes législatifs et la lutte contre les entraves à la mobilité routière.

Par ailleurs, une extension de l'accord est envisagée avec d'autres régions du Burkina Faso et du Mali ainsi que des régions de la Côte d'Ivoire, envoyant un signal encourageant pour de telles initiatives.

e) Les cadres de dialogues multi acteurs initiés par les projets

Les concertations multi acteurs pour une transhumance apaisée dans les pays côtiers en janvier 2015 à Lomé, en novembre 2015 à Cotonou et en septembre 2016 à Lomé, puis en novembre 2019 à Dakar, témoignent de la vitalité des acteurs nationaux et sous régionaux à créer un cadre d'échanges pour la recherche de solutions durables à travers la formulation de projets surtout dans les pays côtiers (pays d'accueil des troupeaux transhumants), lesquels projets complètent le Programme Régional d'Appui au Pastoralisme au Sahel (PRAPS) amorcé dans les pays sahéliens.

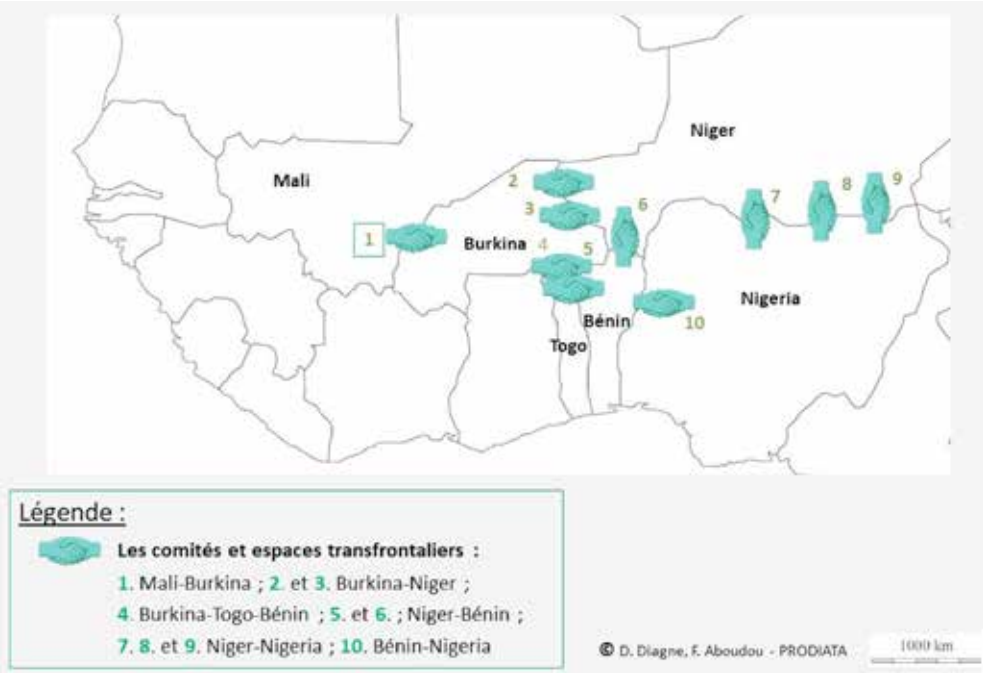
Plusieurs projets comportent une ligne d'action dialogue multi-acteurs. On peut citer le Projet Régional de Dialogue et d'Investissement pour le Pastoralisme et la Transhumance au Sahel et dans les Pays Côtiers de l'Afrique de l'Ouest (PREDIP/UE) ; le Projet « Elevages et pastoralisme intégrés et sécurisés en Afrique de l'Ouest » (PEPISAO/AFD) ; le Projet d'appui à la commercialisation du bétail en Afrique de l'Ouest (PACBAO/DCC) ; le Programme régional d'investissement pour le développement de l'élevage dans les pays côtiers (PRIDEC)[1] :

- le PREDIP : Mali, Burkina Faso, Niger, Ghana, Bénin, Nigeria ;
- le PEPISAO : (17 pays au total) dont Mali, Niger, Ghana, Togo, Bénin, Nigeria ;
- le PACBAO : Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Ghana, Bénin, Nigeria ;
- le PRIDEC : Côte d'Ivoire, Ghana, Bénin, Nigeria (phase de formulation en cours et financement en cours de négociation)

f) Les cadres de concertation et espaces de dialogues transfrontaliers initiés par les éleveurs

Au nombre de onze (11), ces cadres concernent six pays que sont : les 3 pays sahéliens Burkina, Mali, Niger et 3 pays côtiers Togo, Bénin, Nigeria. Ils sont issus d'un processus porté par les organisations d'éleveurs et qui a démarré en 2011 et qui s'inscrit dans une volonté politique exprimée par les instances sous-régionales.

Figure 4 : Les cadres transfrontaliers initiés par les Organisations d'éleveurs



1 Analyse des synergies et des articulations entre les initiatives régionales consacrées à l'élevage et au pastoralisme : leçons apprises et recommandations, Alain Sy TRAORE, Bio Goura SOULE, Rencontre de haut niveau, Accra, octobre 2019.

Tableau 4 : Les cadres et espaces de concertation transfrontaliers initiés par les organisations d'éleveurs

Frontières	Cadres de concertation et espaces transfrontaliers
Mali-Burkina	**1.** Intercommunalité à la frontière entre le Burkina Faso et le Mali impulsée par le RECOPA et Tassagh (Communes de Barani, Kombori et Dori au Burkina Faso et communes de Baye, Diougani, Dougouténé, Koro, Ouenkoro, Sokoura au Mali)
Burkina-Niger	**2.** Cadre de coopération entre les communes frontalières de la Région Est (Fada Ngourma) au Burkina Faso (Kantchiari, Botou et Matiacoali) et du département de Tillabéri au Niger (Ouroguéladjo, Makalondi, Tamou et Torodi) impulsé par le RECOPA, Gajel Sudubada, AFL
	3. Cadre de concertation entre la Région de Tillabéri au Niger (Téra, Diagourou, Gorouol et Bankilaré) et celle du Sahel au Burkina Faso (Seytenga, Titabe, Boundoré, Higa et Falagountou), impulsé par AREN, RBM
Burkina-Togo-Bénin	**4.** Comités transfrontaliers entre la Région Est du Burkina, le Nord Bénin et le Nord Togo mis en place dans le cadre du PREPP / CT Bénin-Niger - CT Niger-Tchad - CT Mali-Burkina - CT-Mali-Mauritanie
	5. Cadre de concertation entre la Région Est du Burkina, le Nord Bénin et le Nord Togo impulsé par le RECOPA et ANOPER
Niger-Bénin	**6.** Cadre de concertation entre la Région Dosso et la frontière Malanville impulsé par AREN et ANOPER
Niger-Nigéria	**7.** Cadre de concertation entre le Niger (Région de Maradi) et le Nigeria (la Région de Katsina) impulsé par AREN et Myetti Allah
	8. Cadre de concertation entre la Région de Tahoua (Konni) et la frontière du Nigeria impulsé par AREN et Myetti Allah
	9. Convention de partenariat sur la collaboration à la transhumance transfrontalière entre FNEN-DADDO et ASPEB
Bénin-Nigeria	**10.** Cadre de concertation entre les états du Nigeria (Kebbi, Oyo, Ogun, Kwara) et le Bénin (région de la vallée de l'Ouémé)

Source : Elaboré à partir des TDR et complété par les données de terrain.

g) Intercommunalité à la frontière entre le Burkina Faso et le Mali impulsée par le RECOPA et Tassagh

Cette expérience d'intercommunalité a été impulsée par le RECOPA Ouest à la frontière entre le Burkina Faso et le Mali. C'est un cadre regroupant les acteurs de zone de Djibasso (Burkina Faso) et ceux de la zone de Bénana (Mali). Cette tentative est restée sans lendemain en tant que cadre de coopération sur la transhumance alors que l'expérience de mise en place d'un cadre transfrontalier consacré au secteur de la santé a connu un succès important. Elle a enregistré des résultats positifs, avec la mise en place d'infrastructures sanitaires qui dispensent des services aux populations vivant de part et d'autre de la frontière.

h) Cadre de coopération entre les communes frontalières de la Région Est au Burkina Faso impulsé par le RECOPA, Gajel Sudubada, AFL

Au départ, les espaces d'échanges sur la transhumance ont été aménagés de part et d'autre de la frontière par deux organisations d'éleveurs, en l'occurrence le RECOPA Est au Burkina Faso et Gajel Sudubaba au Niger. Ces structures ont bénéficié de l'appui-conseil de certains partenaires techniques et financiers, notamment la GIZ-ZFD et la SNV qui sont désireuses de soutenir une démarche de résolution des conflits basée sur l'aménagement d'espaces de dialogue entre les acteurs transfrontaliers.

Les organisations d'éleveurs initiatrices du processus ont conclu, en fin 2011, une convention de partenariat au terme de laquelle chacune d'elle s'engage à sensibiliser les collectivités locales de sa zone d'intervention à la nécessité de s'impliquer dans la dynamique de coopération transfrontalière. Grâce au soutien financier de la GIZ-ZFD, le RECOPA Est et Gajel Sudubaba ont conduit des missions de collecte de données sur les conflits liés à la transhumance transfrontalière dans leurs communes d'intervention.

Un atelier de restitution des matériaux collectés sur le terrain a été organisé à Torodi (Niger) en avril 2012. A l'issue de la rencontre, les participants se sont engagés à créer un cadre de concertation sur la transhumance transfrontalière et ont adopté, à cet effet, un plan d'actions, assortie d'une feuille de route.

Par la suite, le processus a été interrompu au Burkina Faso parce que le RECOPA Est n'a pas bénéficié d'un soutien financier permettant d'opérationnaliser le plan d'actions. A cette contrainte se sont ajoutées les difficultés liées au renouvellement des conseils municipaux, lors des élections locales qui se sont tenues en novembre 2012. Suite à la non-reconduction de plusieurs maires qui ont pris part au processus, l'élan en faveur de la coopération transfrontalière s'est estompé.

Outre, l'expérience initiée dans le domaine de la coopération transfrontalière, les acteurs de la région de Fada Ngourma ont engagé la construction d'une cadre d'inter-collectivité qui s'appuie sur un montage institutionnel complexe, parce qu'il associe comme partenaires des collectivités de différents niveaux (conseil régional et communes), mais aussi des communes urbaines et des communes rurales. En effet, l'inter collectivité sur le pastoralisme regroupe actuellement 28 collectivités locales, parmi lesquelles on retrouve 5 communes urbaines, 22 communes rurales et le conseil régional de l'Est.

Le travail de plaidoyer mené par le RECOPA Est a largement contribué à l'émergence du cadre de coopération entre les collectivités locales articulé autour de la prise en compte du pastoralisme. Suite à la prise de conscience de l'importance économique du pastoralisme, la plupart des collectivités locales de la région ont décidé de réinvestir une partie de leurs recettes au profit de l'élevage, notamment dans l'entretien des pistes à bétail. Cette décision a été formalisée à travers la signature d'une « convention d'Entente de Coopération Pastorale ». La Convention d'Entente de Coopération Pastorale a été mise en œuvre par 12 communes au cours de la période 2008 - 2013. En 2014, une quinzaine de collectivités locales ont exprimé le souhait de s'impliquer dans la dynamique de coopération.

La prise en compte de ce souhait et des opportunités offertes par l'adoption de textes législatifs consacrés l'intercommunalité par les autorités centrales a permis de faire évoluer la dynamique d'intercommunalité vers une inter collectivité, avec la signature d'une « convention de création d'une Entente pour la Coopération Pastorale dans la région de l'Est du Burkina Faso (E.CO.PA.RE) ». Par ailleurs, E.CO.PA.RE a adopté un plan d'action dont l'une des mesures phares porte sur l'élaboration d'u schéma d'aménagement pastoral au niveau de la région. Toutefois, ce plan d'action n'a pas été concrétisé à cause de la crise politique qui est survenue à partir d'octobre 2014. Pendant la période de la transition politique, les délégations spéciales mises en place au niveau des collectivités locales ont focalisé leur attention sur la « gestion de l'urgence ». Les élections locales se sont tenues récemment et les nouvelles autorités sont actuellement dans une phase de prise de fonction.

i) Cadre de concertation entre la Région de Tillabéri au Niger (Téra, Diagourou, Gorouol et Bankilaré) et celle du Sahel au Burkina Faso (Seytenga, Titabe, Boundoré, Higa et Falagountou), impulsé par AREN, RBM

Dans le but de sécuriser la mobilité pastorale, l'AREN a initié, en partenariat avec le RBM un processus d'intercommunalité transfrontalière entre le Niger et le Burkina Faso. Au démarrage, une mission d'information et de sensibilisation a été organisée sur le terrain, en vue de préparer la tenue d'une rencontre transfrontalière. Cet atelier s'est tenu en décembre 2011 et a regroupé les conseillers municipaux, les services techniques déconcentrés, l'administration territoriale et les leaders éleveurs des régions de Tillabéri et du Sahel burkinabè. A l'issue de la rencontre, un comité de pilotage a été mis en place et les communes du Burkina Faso (Seytenga, Titabe, Boundoré, Higa et Falagountou) et du Niger (Téra, Diagourou, Gorouol et Bankilaré) ont pris l'engagement d'aménager « un espace fonctionnel de paix, de solidarité, de cohésion sociale et de développement économique et social de part et d'autre de la ligne frontalière entre le Burkina Faso et le Niger37 ».

Après un blocage provoqué par la pénurie de ressources financières nécessaires pour accompagner la dynamique d'intercommunalité, le processus a été relancé en septembre 2013. Le comité de pilotage s'est réuni pour définir un plan d'actions prioritaires et identifier les préoccupations majeures à prendre dans la convention de partenariat entre les communes concernées. La relance du processus a été

faite à la faveur de la formulation du Projet d'Appui à la Résilience des Systèmes Pastoraux et Agropastoraux en Afrique de l'Ouest à travers la Mobilité Pastorale (BRACED-AFL-Livestock Mobility).

La convention de coopération transfrontalière a fait l'objet d'une actualisation et d'une révision dans le courant du mois de mai 2016, avant d'être transmise à toutes les parties prenantes (communes, conseils régionaux et départements ministériels compétents).

Pour renforcer la dynamique de concertation enclenchée dans les espaces transfrontaliers, AREN met en œuvre, en partenariat avec un consortium d'institutions d'appui technique39 un projet complémentaire dénommé « BRACED PRESENCE ». Dans le cadre de ce projet, l'intervention d'AREN s'articule autour de trois axes majeurs : (i) la fourniture aux communautés pastorales des informations pertinentes portant sur la variabilité et le changement climatique ; (ii) la dissémination des technologies et des pratiques résilientes au changement climatique ; et (iii) le plaidoyer en faveur de la prise en compte de l'information et des pratiques résilientes au changement climatique dans les processus décisionnels. Ces activités sont menées dans le sous-espace transfrontalier Niger/Burkina Faso et même au-delà.

j) Le cadre de concertation Bénin-Burkina-Faso-Togo initié dans le cadre du PREEP

Institué entre la Région Est du Burkina, le Nord Bénin et le Nord Togo, ce cadre de concertation né à l'issu de la mise en œuvre du Programme Régional d'Education des Populations Pastorales (PREPP) vise à faciliter la sécurisation des espaces pastoraux et la sécurisation des acteurs dans l'exercice de leurs activités. Le processus de sa mise en place a démarré en 2014 par une mission de prospection auprès des autorités locales étatiques, les organisations faitières ainsi que les leaders des éleveurs par les promoteurs dudit programme. Au terme de ladite mission, les acteurs rencontrés ont vu la nécessité de mettre en place un cadre pour traiter des problèmes que vivent les populations pastorales notamment les conflits éleveurs et agriculteurs lors de la transhumance transfrontalière. C'est ainsi que des séances de concertation ont été organisées dans chacun des trois pays afin d'identifier les personnes devant faire partie de ce cadre de concertation et les éléments qui devraient figurer dans la convention relative à la mise en place dudit cadre.

Créé en 2015 lors du lancement du PREPP à Natitingou, ce cadre qui réunit les communes frontalières du Bénin (Cobly, Matéri et Tanguiéta), du Burkina (Pama et Kompienga) et du Togo (préfecture de Pendjal), est composé d'une trentaine d'acteurs environ. Il ne dispose pas de siège mais, les rencontres se font de façon rotative avec le maire d'une des communes, membre comme président en partenariat avec les opérateurs pays qui font office de siège Potal Men (Bénin), Andal & Pinal (Burkina Faso), Communication pour un Développement Durable (CDD) au Togo. Les acteurs membres de ce cadre sont : les autorités communales, les autorités préfectorales, les représentants des éleveurs et des agriculteurs, les services vétérinaires, les cadres techniques encore appelés opérateurs pays.

Ce cadre de concertation a été mis en place d'abord parce que la plupart des éleveurs transhumants n'ont jamais mis pieds à l'école. Or, il s'avère que certains conflits liés à la transhumance tirent leur source non seulement de l'ignorance de ces derniers en matière de réglementation de la transhumance, mais aussi en matière de dispositifs de coexistence pacifique entre agriculteurs et éleveurs. A cet effet, les membres du cadre organisent à l'endroit des populations pastorales des séances d'animation, de sensibilisation sur les textes de lois relatifs au pastoralisme. Ces séances sont renforcées lors des cours d'alphabétisation qui constituent des moyens de prévention et de gestion des conflits. Trois acquis essentiels sont à l'actif de ce cadre de concertation :

- Premièrement, il y a eu une prise en compte des préoccupations des éleveurs transhumants à travers l'instauration d'une ligne budgétaire au niveau des Plans de Développement Communal même si c'est insuffisant.
- Deuxièmement, il y a l'intégration des agriculteurs et des éleveurs aux questions de prévention et de gestion des conflits les concernant. Ceci a été favorisé par la sensibilisation que les autorités communales membres du cadre de concertation aidaient à faire auprès des communautés pastorales. Ces autorités communales ont commencé à encourager les espaces de dialogue organisés au niveau de leurs communes respectives.
- Troisièmement, le fonctionnement de ce cadre de concertation a entrainé un véritable rapprochement entre les différentes autorités communales membres. Cela permet à ces dernières d'unir leur force pour régler des problèmes communs à la transhumance transfrontalière au niveau des trois pays et bien d'autres préoccupations pouvant influencer le développement socio-économique de leur commune respective.

Ils ont essayé également autant que faire se peut de gérer les conflits entre éleveurs et agriculteurs. Ce cadre a véritablement fonctionné pendant trois

ans. Ses membres se rencontraient de façon trimestrielle, précisément avant le démarrage de la transhumance, au cours de la transhumance et au retour des transhumants vers leur pays d'origine. Les actions menées par ce dernier ont permis de réduire considérablement l'analphabétisme des éleveurs transhumants et par ricochet des conflits entre éleveurs et agriculteurs.

Il est à noter qu'au-delà du comité transfrontalier entre les trois pays, 4 comités transfrontaliers (CT) ont été mis en place entre les pays couverts par le projet, à savoir : CT Bénin-Niger ; CT Niger-Tchad ; CT Mali-Burkina ; CT-Mali-Mauritanie.

Depuis la fin du projet en 2017, les membres du cadre n'ont plus jamais eu l'occasion de se réunir car, il n'y a plus de partenaire technique et financier pour les appuyer.

Tableau 5 : Caractéristiques générales des cinq comités transfrontaliers

Nature	CT Bénin-Burkina-Togo	CT Bénin-Niger	CT Niger-Tchad	CT Mali-Burkina	CT-Mali-Mauritanie
Date de création et document de création	30 Mai 2014 : convention cadre de coopération transfrontalière	26 septembre 2014 : convention cadre de coopération transfrontalière	15 Novembre 2014 : convention cadre de coopération transfrontalière	30 Janvier 2015	Juillet 2015
L'espace de couverture du CT Collectivités membres signataires de la convention cadre	Communes de Cobly, Maéri, Tanguiéta au Bénin ; Communes de Kompienga, Pama au Burkina Préfectures de Kpendjal et Oti au Togo	Communes de Gogounou, Banikoara, Malanville, au Bénin Communes de Makalondi, Torodi et Torodi au Niger	Sous-Préfectures de Bol, Liwa et Daboua Commes de Nguigmi, Toumour, Kabélawa Niger (région de Diffa	Communes de Barani, Kombori et Sono au Burkina Communes de Baye, Dlougani, Dougouténé 1, Koro, Ouenkoro et Sokoura au Mali	Communes de Konsiga, Krémis, Diafounou-Gory, Kirané-Kaniaga et Guidimé au Mali Communes Ain Farba, Devaa, Hassi Abdallah, Lahreyjatt et Touil en Mauritanie
Lieux de tenue des réunions ou lieu siège	Dans les villes des territoires concernés (département région) au Bénin au Burkina et au Togo de façon tournante	Niamey	Bol (Tchad)	Dédougou au Burkina et Séváré au Mali	Kayes et Yélimané au Mali et Tintaneen Mauritanie
Compositions nombre de membres	27 membres au total dont 7 membre par pays	21 membres	28 membres	27 membres	27 membres
Date de création et document de création	30 Mai 2014 : convention cadre de coopération transfrontalière	26 septembre 2014 : convention cadre de coopération transfrontalière	15 Novembre 2014 : convention cadre de coopération transfrontalière	30 Janvier 2015	Juillet 2015
L'espace de couverture du CT Collectivités membres signataires de la convention cadre	Communes de Cobly, Maéri, Tanguiéta au Bénin ; Communes de Kompienga, Pama au Burkina Préfectures de Kpendjal et Oti au Togo	Communes de Gogounou, Banikoara, Malanville, au Bénin Communes de Makalondi, Torodi et Torodi au Niger	Sous-Préfectures de Bol, Liwa et Daboua Commes de Nguigmi, Toumour, Kabélawa Niger (région de Diffa	Communes de Barani, Kombori et Sono au Burkina Communes de Baye, Dlougani, Dougouténé 1, Koro, Ouenkoro et Sokoura au Mali	Communes de Konsiga, Krémis, Diafounou-Gory, Kirané-Kaniaga et Guidimé au Mali Communes Ain Farba, Devaa, Hassi Abdallah, Lahreyjatt et Touil en Mauritanie

Source : APESS, Plan de redynamisation des comités transfrontaliers éducation-formation-développement, 2017

k) Cadre de concertation entre la Région Est du Burkina, le Nord Bénin et le Nord Togo impulsé par le RECOPA et ANOPER

Dans un contexte marqué par la récurrence de conflits allant jusqu'à entraîner des pertes de vie humaine les parties prenantes des différents pays ont voulu agir sur les facteurs de division liée à la stigmatisation des transhumants, la méconnaissance des textes et règlements, etc. Sont concernés les comités de transhumance des différents pays à différentes échelles, les autorités locales notamment communales, coutumières, les rugga et les populations. Depuis 2015 jusqu'à nos jours les rencontres s'organisent sur des sites tournants dans les différents pays. Et contribuent à la réduction des conflits.

l) Cadre de concertation entre la Région Dosso et la frontière Malanville impulsé par AREN et ANOPER

Ce cadre a été initié en 2014 par l'AREN et l'ANOPER. Il poursuit les objectifs suivants :

- Engager un dialogue entre les acteurs du Niger et du Bénin pour une gestion apaisée de la transhumance transfrontalière ;
- Faire la promotion de la coopération transfrontalière ;
- Faire le bilan des différentes campagnes de transhumance ;
- Renforcer la coopération entre les organisations de la société civile sœurs du Niger et du Bénin ;
- Sensibiliser les éleveurs par rapport aux textes de loi et l'organisation de la transhumance au Niger et au Bénin ;
- Renforcer les initiatives sociales et culturelles de la mobilité pastorale transfrontalière et les relations de bon voisinage

Le cadre n'a pas siège. Les rencontres se font de façon rotative soit au Bénin soit au Niger dans les locaux de la mairie ou la maison des jeunes.

m) Cadre de concertation entre le Niger (Région de Maradi) et celui du Nigeria (la Région de Katsina) impulsé par AREN et Myetti Allah

La région de Maradi est le poumon économique du Niger. Située au sud du pays, elle comporte une vaste zone pastorale, et partage environ 150 km de frontière avec trois États du Nigéria avec lesquels il y a beaucoup d'échanges. Chaque année, de nombreux éleveurs nigériens descendaient vers l'État du Katsina (Nigéria) après la libération des champs pour chercher du fourrage, occasionnant une surcharge sur le disponible fourrager, une importante dégradation des terres et des conflits entre agriculteurs et éleveurs. En plus des changements climatiques, cet espace transfrontalier était soumis à une insécurité grandissante (vols à main armée, attaques). En réponse à ces contraintes, est née l'idée d'un cadre de proximité sur la gestion et l'organisation de la transhumance transfrontalière entre les deux collectivités.

Ainsi, en 2016, une série de visites de travail et d'échanges entre les organisations paysannes des deux collectivités (AREN pour le Niger et Miyeti allah pour le Nigéria) se sont tenues pour ébaucher le processus d'obtention d'un protocole d'accord. De novembre 2016 à janvier 2017, les gouvernorats de Maradi et de Katsina se sont intéressés au processus et une équipe composée de services techniques déconcentrés a été mise en place pour la poursuite des échanges. Un cadre de dialogue plus pérenne ayant ainsi été créé, un consultant a été recruté pour produire la première ébauche du protocole d'accord. Du 30 au 31 janvier 2017, un forum des acteurs s'est tenu pour aboutir à un consensus autour des grands axes du protocole et de ces instances de mise en œuvre dont : un comité technique bilatéral et des groupes thématiques. Entre janvier et juillet 2017, les États centraux se sont impliqués dans le processus par le biais des ministères concernés pour vérifier les normes du document consensuel en vue de sa validation définitive. Le 25 juillet 2017, le protocole d'accord a été signé, lors d'une cérémonie officielle, par les gouverneurs de Maradi et Katsina. Par la suite les attributions du comité technique ont été définies, ainsi que celles des 5 groupes thématiques que sont :

- Mobilité transfrontalière ;
- Commerce transfrontalier ;
- Sécurité transfrontalière ;
- Vol de bétail ;
- Activités culturelles transfrontalières.

En août 2017, le comité technique bipartite composé de 13 membres de chaque pays, s'est officiellement installé à Katsina. Il est composé des éleveurs, des gouvernorats, des conseils régionaux, des autorités politico-administratives, des commissions foncières et de la FDS. Les instruments d'application de l'accord sont :

- Plan d'actions triennal de mise en œuvre de l'accord ;
- Statut et règlement intérieur du comité technique ;

- Plan stratégique et de communication ;
- Organigramme de toutes les instances de l'accord et attributions du comité technique. Ces outils ont été validés en novembre 2017 et les membres des groupes thématiques ont été désignés de février à mars 2018.

Ce cadre de concertation transfrontalier est structuré autour de trois organes que sont le conseil des gouverneurs qui convoque les sessions, valide les planifications et assure le suivi global ; le comité technique de pilotage assure le plaidoyer institutionnel à l'échelle transfrontalière sur les textes, les nouvelles réglementations, l'articulation et l'harmonisation des dispositions de part et d'autres de la frontière ; les groupes thématiques qui se penchent sur des sujets comme le vol du bétail, la mobilité du bétail, le commerce du bétail, la veille informative. Les organisations pastorales, telle que AREN ont un statut de maitre d'œuvre délégué pour appuyer les acteurs sur la logique pastorale.

Grâce aux actions de prévention et de gestion des conflits organisées par ce cadre, la mobilité s'en retrouve de plus en plus apaisée à travers :

- La diminution de l'insécurité liée aux attaques et aux vols ;
- La diminution des conflits avec les agriculteurs grâce à des consensus autour des périodes de passage de la frontière ;
- Le renforcement de la cohésion sociale ;
- Le renforcement de la coopération entre les Etats.

La signature de cet accord a permis une mobilité de plus en plus apaisée. Depuis que l'État de Katsina a internalisé les enjeux de la transhumance, il n'y a plus eu de problème de vols et d'attaque. Les services de renseignement sont actifs le long de la frontière et les services techniques de part et d'autre sont en contacts. Il existe un dialogue pour fixer les périodes de passage de la frontière pour la descente des troupeaux. Des zones de replis ont été négociées pour les éleveurs nigériens. Un accord de principe a été obtenu pour l'extension de l'accord avec les États nigérians de Zamfara et Sokoto. Soulignons que le succès de cet accord est en grande partie à attribuer à la société civile, qui a porté le projet jusqu'aux grandes instances nationales. La société civile (ONG) a été déterminante pour la mise en place du cadre de concertation, à travers un accompagnement technique, des plaidoyers, des règles de gouvernance, l'organisation des acteurs, leur mise en réseau.

n) Cadre de concertation entre la Région de Tahoua (Konni) et la frontière du Nigeria impulsé par AREN et Myetti Allah[2]

o) Convention de partenariat sur la collaboration à la transhumance transfrontalière entre FNEN-DADDO et ASPEB

Une convention a été signée le 16 janvier 2019 entre La Fédération Nationale des Éleveurs du Niger (FNEN-DADDO) et l'Association pour la sauvegarde et la promotion de l'Elevage au Bénin (ASPEB). L'approche est multi-acteurs et construite sur la concertation entre les acteurs frontaliers du Bénin et du Niger, afin de prendre en charge les préoccupations des éleveurs transhumants, victimes de tracasseries et de conflits liés à l'accès aux ressources pastorales. C'est un cadre d'échanges entre les différents acteurs en charge de la gestion de la mobilité pastorale transfrontalière. L'approche consiste à : i) mettre en place un cadre pour la gestion concertée de la transhumance transfrontalière entre le Bénin et le Niger ; ii) assurer une large diffusion des textes communautaires de la CEDEAO sur la gestion de la transhumance, et iii) permettre un accès apaisé et durable aux ressources pastorales dans les deux pays.

Les principales méthodes utilisées sont : l'élaboration du Schéma régional d'Aménagement Foncier (SAF), la réalisation des aménagements pastoraux (balisage des couloirs de passage et des aires de pâturage, la restauration et l'aménagement des espaces pastoraux, la construction des parcs de vaccination, etc.), la sensibilisation des éleveurs, la structuration des éleveurs à la base (commission foncière de base, comité local de transhumance), l'organisation des fora transfrontaliers et locaux, et le suivi de la mise en œuvre des recommandations des rencontres.

Sous la responsabilité des autorités des deux pays, sont organisés périodiquement des fora transfrontaliers et locaux pour débattre des difficultés liées à la transhumance. Le recensement de tous les éleveurs transhumants a permis de faciliter la délivrance des documents de voyage aux transhumants (Certificat International de Transhumance (CIT) et pièce d'identité).

- *Un comité d'accueil* des transhumants, composé des municipalités, de la société civile et des leaders d'éleveurs, a été mis en place et est fonctionnel. Son rôle est d'accueillir, d'orienter et de faciliter le séjour des éleveurs.

2 Les informations sur ce cadre n'ont pas été disponibles.

- *Un mécanisme de suivi* de la mise en œuvre des décisions et des recommandations a été mis en place lors des rencontres périodiques entre les parties. Le conseil régional est le maître d'ouvrage et assure la coordination générale du processus et le suivi des recommandations.
- *Les autorités administratives et coutumières* participent à l'information et la sensibilisation des populations et à la gestion des conflits.
- *Les communes* exécutent les recommandations et facilitent l'accès aux documents de voyage. Les organisations de la société civile pastorale ont un rôle de veille, d'identification des acteurs clés, et de l'information sensibilisation des leaders des éleveurs et des transhumants.
- *Les services d'élevage* délivrent les CIT et participent à la sensibilisation et au recensement des transhumants.
- *Les commissions foncières* procèdent à la sécurisation des ressources pastorales.
- *Les services des eaux et des forêts* apportent les informations sur la gestion des ressources protégées et classées.

Encadré 2 : Le Programme d'Appui au Secteur de l'Elevage - PASEL7

Le PASEL7 finance et apporte l'appui technique au processus. Les éleveurs ont apprécié le caractère participatif et inclusif de l'approche, qui a permis le partage de leurs préoccupations avec tous les acteurs clés et l'utilisation de leur langue (fulfulde) dans les échanges lors des sensibilisations. Les éleveurs ont également apprécié le choix de la commune de Karimama au Bénin, qui constitue la principale zone d'entrée au Bénin pour les transhumants. Cependant, les éleveurs ont déploré la mauvaise organisation logistique des sensibilisations, qui n'a pas permis de toucher le maximum d'éleveurs dans une seule commune au Niger.

p) Cadre de concertation entre les états du Nigeria (Kebbi, Oyo, Ogun, Kwara) et le Bénin (région de la vallée de l'Ouémé[3])

q) Le cadre de concertation transfrontalier entre la région de Dosso (Niger) et le Nord Bénin

Le processus de mise en place de ce comité transfrontalier a débuté depuis le mois de juillet 2014 par une mission d'informations d'échanges et de prospection dans les deux pays. Au cours de cette mission, le Responsable à la Décentralisation et à la gouvernance locale de l'APESS qui l'a conduite, a rencontré les autorités locales, les services techniques, les organisations faîtières et les leaders d'éleveurs pour donner de plus amples informations sur le programme, échangés avec eux sur l'axe coopération transfrontalière et prospecter sur le projet de mise en place du comité.

Ainsi, ce cadre est créé en septembre 2014 suite à la signature d'une convention par les autorités locales des deux pays. Il est construit sur la concertation entre les acteurs frontaliers du Bénin et du Niger afin de prendre en charge les préoccupations des éleveurs transhumants, victimes de conflits liés à l'accès aux ressources pastorales. C'est un cadre d'échange entre les différents acteurs responsables de la gestion de la mobilité pastorale transfrontalière. Ce cadre multi-acteur vise également l'appropriation et l'application par les différents acteurs des textes communautaires adoptés par la Communauté Économiques des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) relatifs à la transhumance transfrontalière, dans un contexte marqué par une concurrence accrue pour l'accès aux ressources naturelles et par les effets du changement climatique.

De multiples cadres et espaces existent à l'échelle communale avec diverses appellations : Cadre de concertation intercommunal ; Établissement Public de Coopération intercommunal EPCI ; Espaces multi acteurs de la commune rurale Espace de dialogue partagé sur la transhumance (voir le répertoire en annexe 3).

2.3. Le « cadre élevage » (ROPPA)

L'Assemblée Générale constitutive de ce cadre de concertation s'est tenue le 16 juin 2014, en marge de la 6ème convention ordinaire du ROPPA. La vision du cadre est le développement et la promotion de systèmes d'exploitation familiale (pastoralisme, agropastoralisme, transhumance, aviculture…) productifs, performants, structurés et basés sur une maîtrise professionnelle des métiers par les acteurs.

De cette vision, découlent les missions ci-après :

- représenter et défendre les intérêts des éleveurs à tous les niveaux ;
- promouvoir et valoriser les exploitations d'élevage et leurs organisations ;
- renforcer les capacités techniques de production, de transformation et de commercialisation en vue d'améliorer les revenus des éleveurs et leurs conditions de vie
- développer des relations avec les structures d'encadrement et les autres acteurs.

Le « Cadre élevage » dispose d'un Conseil d'Administration, d'un bureau exécutif et d'un comité de contrôle. Il se décline en :

- un cadre régional de 9 membres avec un président avec au moins 2 femmes –1 jeune
- une assemblée de 3 délégués par pays ;
- des fédérations nationales membres des plateformes nationales qui constituent un espace de représentation du cadre ;
- un partenariat qui sera développer et soutenu avec les organisations d'éleveurs non membres du ROPPA (échanges, concertation/dialogue) pour une mutualisation des forces autour des enjeux/défis communs au niveau pays et à l'échelle régionale.

Le cadre possède deux fonctions : une fonction politique de défense des intérêts à travers des actions de plaidoyer, lobbying et d'influence des politiques, régionales et internationales affectant l'élevage, les éleveurs et leurs organisations et une fonction économique à travers la création d'unités économiques (laiteries, production de fourrage, produit vétérinaires), des unités commerciales et de transformation.

2.4. La diversité des structures d'accompagnement des cadres de concertation

a) Les structures

Les espaces et les cadres de concertation sont des enceintes multi acteurs de dialogue à effet de sensibilisation, de formation, d'information, et de gestion /versus règlement des conflits liés au pastoralisme. Les espaces sont généralement des foras Adhoc rassemblant des acteurs d'un terroir. Leur composition est très variable selon les zones ou localité. Par contre les cadres de concertation sont des structures plus formelles découlant souvent des comités nationaux de transhumance. Ils peuvent avoir une assise purement locale ou transfrontalière. Dans ce dernier cas, ils prennent la forme d'une inter collectivité à l'image de celle qui fonctionne entre le Burkina Faso, le Bénin et le Togo, ou encore entre la région de Maradi au Niger et l'Etat fédéré de Katsina au Nigeria. Mais, dans le cadre de cette mission, la majorité des cadres de concertation transfrontaliers rencontrés découlent des comités communaux de transhumance auxquels ont été greffés des acteurs qui s'intéressent aux préoccupations des populations pastorales en vue d'une transhumance transfrontalière sans litiges.

Au Niger, la plupart des cadres accompagnés par la FNEN Daddo, sont arrimés aux commissions foncières communales qui sont des structures du code rural mais dont la fonctionnalité n'est pas réelle. C'est pourquoi, pour renforcer les Commissions Foncières et les rendre plus opérationnelles, les communes arriment les cadres à ces COFO dont le Secrétaire Permanent de la COFOCOM demeure le SP du cadre. C'est juste quelques catégories d'acteurs qui sont ajoutées à la composition de la COFOCOM.

Au Bénin, les espaces de dialogue ont leur point focal au niveau des mairies. Ces espaces sont également mis en place par arrêté communal. Ils sont composés d'acteurs multiples dont le maire est le Président. Le profil des membres pouvant faire partie de ces espaces est choisi par les structures qui s'investissent dans la défense des droits des éleveurs. Par ailleurs, la plupart des cadres de concertation intercommunaux n'ont pas de siège.

Au Togo, la concertation et le dialogue s'articule autour de la dynamique impulsée par le CNT dont

sont partie prenantes les associations d'éleveurs avec la collaboration des acteurs de la structuration traditionnelle des communautés Peulh dans la gestion de la transhumance, les «Ruuga».

Au Burkina les cadres du niveau national sont en phase de redynamisation, là où les cadres instituées avec des régions d'autres pays sont plus fonctionnels.

Plusieurs cadres et espaces se retrouvent ainsi aux différentes échelles du régional, au communal en passant par l'inter communale.

Une superposition de volontés sous-régionales et de concrétisation locales

Les décideurs politiques de plusieurs pays ouest-africains commencent à apprécier l'importance économique du pastoralisme et la contribution de la mobilité dans l'amélioration de la productivité du cheptel. Les différents acteurs (Gouvernements, institutions d'intégration, partenaires techniques et financiers, organisations d'éleveurs, collectivités locales, etc.) convergent dans leur volonté d'appuyer le pastoralisme, en sécurisant la mobilité du bétail et en renforçant la résilience des communautés pastorales. Cette volonté s'est traduite, entre autres, par la mise en chantier d'une expérience pilote d'intercommunalité pour la gestion des flux de transhumance transfrontalière.

Une impulsion transfrontalière locale. Cette initiative a été évoquée pour la première fois lors de la rencontre transfrontalière des éleveurs et pasteurs qui a été organisée par le RBM à Bangaré (Niger) en 2011. La rencontre de Bangaré a capitalisé les expériences engagées en matière de gestion de la transhumance transfrontalière au niveau local. Les échanges sur ces expériences ont permis aux participants d'identifier quelques enseignements importants qui portent sur la nécessité de : (i) définir une vision partagée sur les enjeux et les implications de la gestion de la transhumance ; (ii) mener un travail en amont permettant de construire des accords sociaux solides ; (iii) mettre en œuvre des démarches harmonisées d'intervention ; et (iv) clarifier les conditions de mise en œuvre de l'intercommunalité à l'échelle transfrontalière.

La rencontre a donné mandat au RBM d'engager, sous forme d'une expérience pilote, le processus de création d'un cadre de gestion de proximité de la transhumance transfrontalière entre le Burkina Faso et le Niger. En décembre 2011, un atelier de réflexion a été organisé autour de la dynamique de l'intercommunalité transfrontalière pour la prise en charge des flux de transhumance. Cette rencontre a permis de :

- procéder à l'identification des principales thématiques qui doivent être traitées par le cadre de concertation de proximité ;
- définir les mécanismes et les formats institutionnels appropriés pour traiter les questions qui ont été retenues ;
- formuler une feuille de route consensuelle devant conduire à la mise en place d'un cadre de concertation transfrontalier (composition, mandat, activités, échéancier, etc.).

b) Les acteurs en présence et les missions des cadres

L'étude réalisée par le CORAF (2015) mentionne que *«les comités institués par les États n'ont pas pu, pour plusieurs raisons, contenir les conflits liés à la transhumance. Des lacunes importantes ont été relevées dans leur fonctionnement. En effet, ceux-ci sont dominés par l'administration et orientés vers la résolution des conflits, [une fois qu'ils] ont éclaté. Les acteurs ne sont pas représentés au niveau de la sphère de décision et il n'y a donc pas de concertation entre acteurs pour l'identification des objectifs concordants, des objectifs conflictuels, ainsi que des défis communs, pour faire de la transhumance un mode d'élevage intégré aux économies locales ou nationales et un facteur de cohésion sociale».*

Cependant, les dernières initiatives de concertation entre les acteurs au-delà des frontières grâce à l'effort conjugué des cadres de concertation et des comités nationaux de transhumance comme celui du Togo montrent qu'il est possible d'obtenir des résultats tangibles dans la prévention et la gestion des conflits.

Les acteurs sont pratiquement les mêmes d'un pays à un autre même si le mode de fonctionnement n'est pas toujours le même à cause de la différenciation des contextes. L'instrument le plus utilisé au sein de ces cadres de concertation pour prévenir et gérer les conflits est le dialogue.

Entre autres membres des espaces de dialogue, il y a le maire, les autorités villageoises, les autoritaires policières, les représentants de l'administration territoriale, les représentants des éleveurs, les représentants des agriculteurs, le représentant des gestionnaires de parcs, le représentant des jeunes et la représentante des femmes, les leaders des éleveurs (rugga), leaders des agriculteurs, représentants des chefs villages, les Commission Foncières où l'ensemble des acteurs concernés de la commune par l'utilisation et la gestion des ressources naturelles se réunissent dès que c'est nécessaire, comme le conseil municipal, la commission foncière communale, les représentants des agriculteurs, les représentants des éleveurs.

Le propriétaire du bétail : La décision de partir en transhumance relève de l'éleveur propriétaire. Ce dernier dans l'optique d'une transhumance réussie et sans problèmes majeurs, décide également de l'itinéraire et des zones d'accueil, en se fondant sur les axes traditionnels et sur les conseils des ruuga. Pour ce faire, il se déplace lui-même ou délègue quelqu'un de confiance vers le rugga du lieu d'accueil des éleveurs transhumants pour s'enquérir des réalités du terrain avant le départ en transhumance. Les renseignements qu'il recherche à cet effet concernent l'état des pâturages et des points d'eau, mais aussi les patrouilles forestières, la localisation de nouvelles zones cultivées et les champs maudits, les maladies animales, etc. Par la même occasion, il donne au ruuga, des informations sur le lieu de départ des transhumants, le nombre qu'ils font, la période probable de leur arrivée.

Le propriétaire une fois de retour, partage ces informations avec les bergers transhumants dans la mesure où, nombre d'entre eux confient leur bétail à ces bergers, généralement deux par troupeau pour le départ en transhumance. Ces derniers sont le plus souvent membres de la famille du propriétaire. Mais, en cas de difficulté importante rencontrée lors de la transhumance, ils n'ont pas de pouvoir de décision. Ce pouvoir est détenu par le propriétaire, ce qui entraîne des délais assez longs pour le règlement des litiges/conflits. Cependant, ils disposent d'une marge de manœuvre pour adapter le parcours en fonction des informations obtenues au cours du déplacement indépendamment des informations reçues avant leur départ. Selon la relation avec le troupeau, on peut distinguer :

- **Les transhumants propriétaires :** les troupeaux transhumants sont conduits par les propriétaires ou par des proches parents (fils, neveu, cousin). En cas de litige, ils sont capables de prendre eux-mêmes les décisions allant dans le sens du règlement définitif du conflit. Celui-ci est donc plus vite réglé. Ils prennent particulièrement soin de leur troupeau, en leur évitant le plus possible les lieux interdits aux animaux domestiques comme les champs de culture et les aires classées pour autant que leurs limites soient bien matérialisées.
- **Les transhumants bergers-propriétaires du troupeau :** ce sont des éleveurs dont les animaux sont en majorité confiés. Seules quelques têtes leur appartiennent. Ce sont des bergers prudents, mais qui ne peuvent pas prendre de décision définitive en cas de litige d'une certaine importance. Dans ce cas, ils se réfèrent aux propriétaires majoritaires des animaux confiés.
- **Les transhumants bergers :** ils conduisent des troupeaux qui leur ont été intégralement confiés. Il s'agit en fait de prestataires de service dont la rémunération se fait au retour de transhumance sous forme de génisses. En cas de conflit, le litige traîne en longueur parce qu'ils ne peuvent prendre aucune décision sans se référer aux propriétaires. La transhumance se passe plus ou moins bien en fonction de leur niveau d'expérience.

Outre les professionnels de la transhumance énumérés plus haut d'autres acteurs sont également impliqués dans la prévention et la gestion des conflits. Il s'agit principalement :

1. **Des maires : ils assurent le plus souvent la présidence des cadres de concertation transfrontaliers ;** c'est à eux qu'est confiée la sécurité de leurs administrés. A cet effet, ils sont à même de décider de la gestion des ressources naturelles relevant de leur territoire administratif. Leur implication dans les rencontres relatives aux concertations transfrontalières et de dialogue au Bénin ou au Niger est donc d'une importance capitale.
2. **Les acteurs non étatiques** (ONG, les leaders d'éleveurs, les rugga, les Organisations professionnelles de producteurs, et/ou d'éleveurs) : Ce sont des acteurs très actifs dans la prévention et la gestion des conflits liés à la transhumance **;** ils assurent un rôle d'interface et travail à la cohésion sociale. Ils disposent de la légitimité auprès des populations pastorales et ils sont reconnus légalement auprès des autorités compétentes. Ils participent d'une part à la prévention des conflits à travers des séances de formation, de sensibilisation et d'information, des appuis-conseils aux populations pastorales et ce, en fonction de leurs besoins et d'autre part, à leur gestion à travers la conciliation des parties en conflits.
3. **Les chefs pôle forestiers : sont des représentants de l'État central et sont garants de la sécurité des aires** protégées et des parcs nationaux. Ils sont chargés de la sensibilisation des transhumants sur l'importance de préserver l'environnement et certaines ressources naturelles présentes au niveau des forêts classées ou des aires protégées. Toutefois, étant donné que ce sont des structures privées qui s'occupent actuellement de la gestion du parc W, leur responsable n'est pas souvent associé aux espaces de dialogue et cadres de concertation transfrontaliers. Ils ne sont invités que lorsqu'il est question d'aborder des questions liées à la préservation du parc.
4. **Les services techniques du ministère de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche :** Ces derniers jouent un rôle primordial dans l'espace de dialogue transfrontalier, ils représentent l'État

central au niveau de leur localité d'intervention. Ils contribuent à la promotion des filières et assurent le rôle régalien de l'État. Ils coordonnent la campagne de vaccination et suivent le calendrier pastoral. Ils assurent avec les mairies la coordination des infrastructures pastorales. Ils interviennent également dans l'information, la sensibilisation et la formation des différents acteurs impliqués.

5. **L'administration judiciaire : A ce niveau, on a les forces de défense et de sécurité, les juges. Les forces de sécurité et de défense par exemple s'occupent de l'accueil des éleveurs transhumants au niveau des frontières. Malgré le rôle des acteurs de l'administration judiciaire dans la sécurité des personnes et du maintien de la paix,** elle constitue le dernier recours au règlement des conflits. Elle n'est sollicitée que lorsque le conflit n'a pas pu être réglé à l'amiable ou de manière conciliante. Les populations préfèrent le plus souvent le règlement à l'amiable des conflits.
6. **Les partenaires techniques et financiers :** Ces derniers interviennent dans le sous-secteur élevage et appuient techniquement et financièrement les organisations de la société civile telles que les ONG sur les questions de transhumance transfrontalière. La GIZ et la Coopération Suisse sont très actifs sur cette problématique.
7. **Les comités de suivi des couloirs de passage :** Ces acteurs constitués d'une dizaine de personnes par comité s'occupent de la veille des couloirs de passage afin qu'ils ne soient pas occupés par les agriculteurs. En cas d'occupation des couloirs, les autorités compétentes telles que les CA qui ont autorité sur le territoire traversé par les couloirs de passage sont saisies.
8. **Les Chefs de village et/ou les Chefs d'Arrondissement :** représentants des populations dans leurs zones, ils assurent l'administration des affaires locales de leur village ou de leur arrondissement. Ils jouissent de la légalité des autorités compétentes et de la légitimité (cas du Bénin de leur administré). Dans cette perspective, leur implication en tant que garant de la gestion des conflits en lien avec les ressources naturelles et par ricochet la transhumance transfrontalière est primordiale.
9. **Les préfets :** en tant que représentants de l'État central, ils interviennent aux côtés des structures d'appui aux populations pastorales à travers des appuis conseils. Ils contribuent à l'aménagement de certaines infrastructures pastorales. Ils constituent des garants pour l'organisation de certaines rencontres transfrontalières relatives à la prévention et la gestion des conflits.

En dehors de ces acteurs, il en existe au niveau sous régional qui, à travers leurs institutions d'attache s'inscrivent dans la même perspective. Il s'agit des associations d'éleveurs et d'agriculteurs locales, nationales ou régionales (ROPPA, RBM, APESS), des institutions techniques de coopération (CILSS) et d'intégration régionale, (CEDEAO, UEMOA).

En définitive, les différents acteurs ci-dessus jouent des rôles spécifiques dans le cadre de la transhumance transfrontalière. L'État à travers ses démembrements, crée les conditions d'une transhumance apaisée ainsi que les règles qui régissent l'activité. Les collectivités territoriales à travers des mesures locales facilitent l'exercice de la transhumance, notamment par une bonne gestion des infrastructures d'hydrauliques pastorales, marchandes (marchés à bétail). Les organisations d'éleveurs s'occupent de la sensibilisation et la formation des éleveurs sur les dispositions régissant la transhumance. Elles créent à cet effet des alliances avec les organisations d'éleveurs des pays d'accueil pour faciliter la transhumance. Les éleveurs se doivent de respecter les règles en matière de transhumance. Les PTF financent, à travers des projets et programmes, des activités et des infrastructures liées aux activités de la transhumance. Ce sont ces acteurs qui créent à divers niveaux des espaces ou cadres de concertation pour relever les défis, les enjeux et les problèmes liés au pastoralisme en général et à la transhumance transfrontalière en particulier.

c) Les structures d'appui aux espaces de dialogue

Ces cadres de concertation sont au niveau des communes ou transfrontaliers à certaines communes des pays concernés par l'étude. Ils sont appuyés par les ONG, les Associations et Fédérations d'éleveurs qui s'intéressent à une telle problématique. Dans le cadre de cette mission, les cinq suivants ont fait objet d'analyse. Il s'agit de l'Organisation Non Gouvernementale Potal Men, l'Association Nationale des Eleveurs de Ruminants (ANOPER), du Groupe d'Etude et de Recherche sur l'Environnement et le Développement (GERED), de la Fédération Nationale des Eleveurs du Niger (FNEN-Daddo), l'Association pour la Promotion des Initiatives de Développement durable (APIDev-ONG), et l'Agence Territoriale de Développement Agricole. Une présentation des structures d'appui approchées donne ce qui suit :

Potal Men ONG

Implantée dans le Nord-Ouest du Bénin, c'est-à-dire dans l'Atacora, Potal Men qui signifie «Notre Union» en fulfuldé est une organisation Non Gouvernementale à base communautaire. Elle est créée le 30

septembre 1997 au cours d'une assemblée générale constitutive regroupant les hommes et les femmes alphabétisés en fulfuldé. Elle prône l'union entre les communautés peulh d'une part, et les autres communautés d'autre part, en vue d'un développement harmonieux et durable. Au début de son existence, Potal Men s'était consacrée aux activités d'alphabétisation. Mais depuis 1998, par la volonté des groupements, ses activités se sont diversifiées, élargissant son champ d'action qui s'étend entre autres à l'alphabétisation fonctionnelle, le développement durable, la gestion de terroirs et des ressources naturelles, l'intermédiation, la prévention ainsi que la gestion des conflits agro-pastoraux. Il faut préciser que, c'est seulement à partir de 2011, suite aux décisions issues d'une assemblée générale que ladite organisation a commencé à s'intéresser véritablement aux questions de prévention et de gestion de conflits liés à la transhumance. Tout cela n'a été possible que grâce à la mise en œuvre du Programme Régional d'Education des Populations Pastorales dans les zones transfrontalières. Ce programme a été subventionné par la Coopération Suisse. Elle était l'opérateur pays qui accueillait les rencontres du cadre de concertation transfrontalier Bénin, Burkina-Faso-Togo. Les zones d'intervention de Potal Men en matière de prévention et de gestion des conflits liés à la transhumance sont : les communes de Toucoutouna, Tanguiéta, Cobly, Kérou, Matéri, Pehunco, Bassila, Banikoara.

Au nombre des activités de cette organisation en rapport avec la prévention et la gestion des conflits, on a : la réalisation d'un diagnostic sur les conflits en rapport avec la transhumance transfrontalière au nord du Bénin. Ce diagnostic a conduit à une planification stratégique des activités autour des lois, des plaidoyers et les espaces de dialogue et de concertation.

En matière de lois et de plaidoyers, Potal Men a réalisé une collecte des différents textes juridiques ; ce qui lui a permis de faire une typologie des difficultés des différents acteurs en lien avec la transhumance. Par le biais d'un juge, chacune de ces difficultés identifiées a été mise en relation avec les textes existants. Les textes et lois relatifs à la transhumance ont été discutés en atelier en vue de ressortir les objets de plaidoyers et les éléments du guide pratique à l'intention des différents acteurs pour une transhumance sans conflits.

L'Association Nationale des Organisations Professionnelles des Éleveurs de Ruminants du Bénin (ANOPER – BÉNIN)

Dénommée Association Nationale des Organisations Professionnelles des Eleveurs de Ruminants, elle est située dans le département de l'Alibori. Ladite association est créée en février 2007 pour représenter les éleveurs de ruminants du Bénin. Elle a pour but de contribuer à l'amélioration des conditions de vie et de travail des éleveurs en visant à l'horizon 2025 une situation où "les éleveurs de ruminants seront des professionnels épanouis et exerçant dans un environnement sécurisé". ANOPER s'intéresse de façon globale à la mobilité du bétail. Cette mobilité conduit l'association à :

- Organiser des séances de formations éducatives ;
- Sensibiliser des leaders des transhumants sur les comportements à adopter ;
- Veiller à la création des couloirs de transhumance,
- au respect des textes et lois par les éleveurs en vue d'une transhumance sans conflits d'autant que ces conflits devenaient de plus en plus réguliers.

Elle est l'initiatrice de l'élaboration du code pastoral au Bénin.

Le Groupe d'Étude et de Recherche sur l'Environnement et de Développement (GERED)

Le GERED est une ONG béninoise créé en 1992. Sa vision est de parvenir à « un monde où le bien-être social, culturel, économique et environnemental durable et équitable est assuré et dans lequel les communautés sont «auto-promues ». Les domaines d'intervention de l'ONG sont la protection et la restauration de la biodiversité, l'agriculture durable, le dialogue, la prévention et la gestion des conflits en lien avec la transhumance, le conseil d'exploitation familiale et le conseil de gestion de troupeau. Cette structure intervient dans quelques communes du département du Borgou dont Tchaorou, Nikki, Malanville et Ségbana. GERED s'est engagé à :

- Suivre, encadrer et évaluer le programme sur la base de sa planification opérationnelle ;
- Suivre et appuyer l'exécution du programme ;
- Apporter son expertise dans le domaine du pastoralisme et de la prévention et gestion des conflits au Bénin avec ses ressources humaines qualifiées ;
- Utiliser les compétences transférées et les formations acquises dans la gestion et le suivi des activités prévues ;
- Apporter ses connaissances et sa maitrise des réalités socioculturelles du Bénin ;
- La gestion et la prévention des conflits entre agriculteurs et éleveurs.

L'Association pour la Promotion des Initiatives de Développement durable (APIDev-ONG)

Créée en juin 2007 et enregistré sous le numéro : 2007/037/PDBA/SAG-DASCSR du 14 juin 2007, APIDev-ONG œuvre pour l'intégration agriculture/élevage afin d'assurer la sécurité alimentaire des exploitations familiales paysannes au Bénin. Elle s'est donnée comme mission de contribuer à l'amélioration des conditions de vie des populations rurales en améliorant les systèmes de production et les pratiques utilisées par celles-ci pour produire les produits d'origine végétale et animale. APIDev-ONG intervient principalement dans les domaines de l'agropastoralisme, la transformation agroalimentaire, le genre et le leadership, la formation agricole. Pour ce faire, elle développe plusieurs activités parmi lesquelles, on peut citer :

- Diverses formations sur les thématiques de développement personnel, la vie en coopérative, le genre et le leadership, Conseil en Gestion du Troupeau (CGT), Conseil à l'Exploitation Familiale (CEF), la mobilisation sociale, la transformation des produits agroalimentaires, la promotion des cultures maraîchères, etc. ;
- L'identification et la sécurisation des couloirs de passage et aires de pâture des animaux ;
- La réalisation des ouvrages agropastoraux (puits pastoraux et les retenues d'eau) ;
- Les aménagements agropastoraux (la promotion et l'installation des parcelles fourragères et la mise en place des granges à foin) ;
- La formation professionnelle agricole.

La Fédération Nationale des Éleveurs du Niger (FNEN-Daddo)

Elle a été créée en juillet 1994 et officiellement reconnue par arrêté N°0263/MAT le 31 Octobre 1994. Elle a pour mission de défendre les pasteurs et contribuer à la prévention et gestion des conflits liés à l'élevage en général et la mobilité pastorale en particulier. La FNEN Daddo poursuit spécifiquement :

- La défense des droits des éleveurs ;
- La prévention et gestion des conflits ;
- Le lobbying /plaidoyer ;
- La sécurisation du pastoralisme ;
- La gestion des ressources naturelles partagées ;
- La santé animale et humaine ;
- La sécurité alimentaire ;
- Le renforcement des capacités ;
- La radicalisation et l'extrémisme violent chez les jeunes pasteurs.

L'Agence Territoriale de Développement Agricole (ATDA)

L'Agence Territoriale de Développement Agricole est l'organe de gestion du Pôle de Développement Agricole (PDA). Elle est dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Elle est placée sous la tutelle du Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche du Bénin.

La mission principale de l'Agence est de veiller à une meilleure combinaison de l'approche filière et de l'approche territoriale ainsi que l'application des instruments et démarches y afférents, notamment: i) la sélection des filières prioritaires pour le pôle; ii) les interventions sur les maillons pertinents des filières à développer/renforcer ; iii) le renforcement des relations entre les différentes catégories d'acteurs; iv) l'établissement des partenariats stratégiques pour des réponses aux problèmes des producteurs, des transformateurs, des services financiers, des commerçants de produits agricoles et leurs dérivés, et des consommateurs ; v) la promotion des aménagements hydroagricoles, le développement de la mécanisation agricole et la réalisation des infrastructures structurantes dans le pôle.

En somme, ces différentes structures s'évertuent à travailler pour que la transhumance transfrontalière se passe sans litiges. Leur intervention est plus liée à la prévention des conflits. Il s'agit pour ces dernières de faciliter les concertations et les négociations entre les différents acteurs des espaces de dialogue mis en place par arrêté communal, pour que, eux-mêmes puissent trouver la solution à leurs problèmes/conflits de manière consensuelle sans aucune influence extérieure. Ils font l'effort de mieux outiller les acteurs de ces espaces en les dotant des compétences/capacités à mieux gérer les problèmes auxquels ils font face.

Autres ONG ou Associations de développement au Togo

Plusieurs ONG ou associations de développement sont aussi actives sur les questions d'élevage et du pastoralisme au Togo. On peut citer**, RAFIA, GEVAPAF, FENAPFIBVTO, CDD, ETD, les Unions d'associations travaillant sur la préservation des aires protégées UAVGAP, les Organisations de commerçants et d'exportateurs telles que AEGBO, des réseaux d'ONG** au niveau de chaque région tels que **FODES, RESOKA, COADEP, RESODERC, Action Environnementale pour le Développement Durable (AE2D).** Dans un passé récent, des ONG internationales comme Agronomes et Vétérinaires Sans Frontières ont apporté un appui au MAEP dans la lutte contre les maladies animales à travers la formation des relais communautaires appelés **Auxiliaires Villageois d'Elevage (AVE).** L'ONG **Vétérinaire Sans Frontière Suisse** aussi s'investit dans la Région Centrale pour des campagnes de sensibilisation.

3. LA CAPITALISATION DES EXPÉRIENCES DES CADRES DE CONCERTATION : ÉTUDES DE CAS
(la fonctionnalité des cadres)

L'analyse de la fonctionnalité met le focus sur un choix de cadres retenue selon les divers critères. Le premier critère c'est ***la diversité géographique*** avec un choix porté sur des pays côtiers et des pays sahéliens qui ont une frontière commune en vue d'analyser la gestion des contraintes liées à la différence de perception sur la transhumance qu'on soit un pays de départ ou un pays accueillant.

Le second critère c'est ***la diversité dans les stratégies et approches de sécurisation durable de la transhumance*** avec des comités qui ont une expérience avérée et un potentiel de consolidation d'acquis sur des thématiques stratégiques tels que : (i) la légitimité et la représentativité des comités et cadres ; (ii) la gestion et la circulation des informations des institutions nationales et régionales vers les populations et vice versa ; l'articulation entre ces comités nationaux de transhumance et les populations en général ; (iii) l'identification des sources potentielles de conflits et les stratégies d'anticipation ; le repérage des conflits et les stratégies de résolution ; (iv) la gestion concertée des ressources en général ; (v) les capacités requises pour rendre les comités et cadres transfrontaliers plus opérationnels.

Figure 5 : La zone concernée par la capitalisation

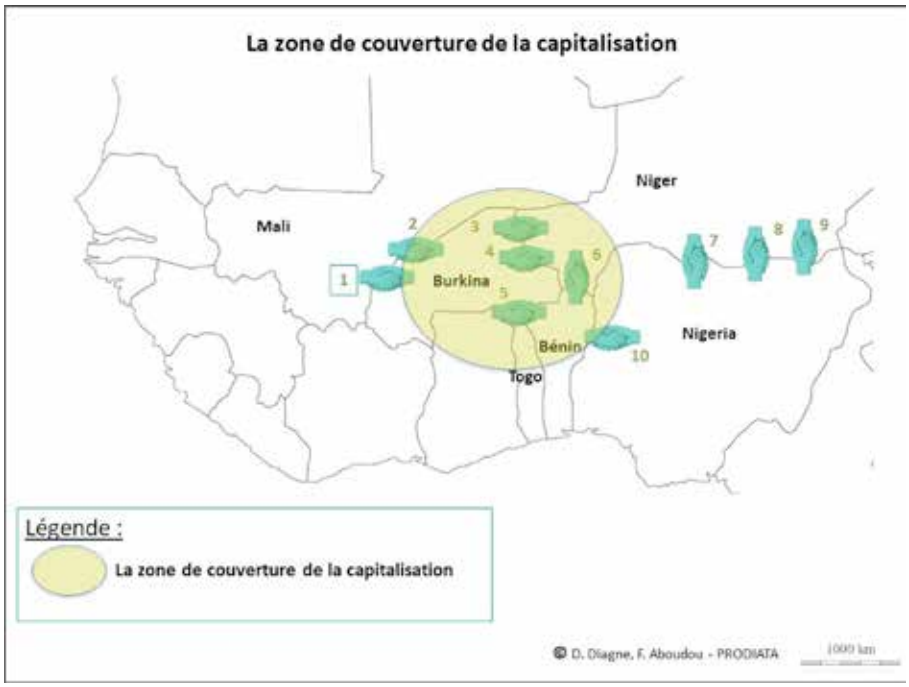


Tableau 6 : Les cadres et espaces de concertation transfrontaliers concernés par la capitalisation

Frontières	Cadres de concertation et espaces transfrontaliers
Mali - Burkina-	**1.** Intercommunalité à la frontière entre le Burkina Faso et le Mali impulsée par le RECOPA et Tassagh (Communes de Barani, Kombori et Dori au Burkina Faso et communes de Baye, Diougani, Dougouténé, Koro, Ouenkoro, Sokoura au Mali)
Burkina - Niger	**2.** Cadre de coopération entre les communes frontalières de la Région Est (Fada Ngourma) au Burkina Faso (Kantchiari, Botou et Matiacoali) et du département de Tillabéri au Niger (Ouroguéladjo, Makalondi, Tamou et Torodi) impulsé par le RECOPA, Gajel Sudubada, AFL
	3. Cadre de concertation entre la Région de Tillabéri au Niger (Téra, Diagourou, Gorouol et Bankilaré) et celle du Sahel au Burkina Faso (Seytenga, Titabe, Boundoré, Higa et Falagountou), impulsé par AREN, RBM
Burkina - Togo - Bénin	**4.** Comités transfrontaliers entre la Région Est du Burkina, le Nord Bénin et le Nord Togo mis en place dans le cadre du PREPP / CT Bénin-Niger - CT Niger-Tchad - CT Mali-Burkina -
	5. Cadre de concertation entre la Région Est du Burkina, le Nord Bénin et le Nord Togo impulsé par le RECOPA et ANOPER
Niger - Bénin	**6.** Cadre de concertation entre la Région Dosso et la frontière Malanville impulsé par AREN et ANOPER
Niger - Nigéria	**7.** Cadre de concertation entre le Niger (Région de Maradi) et le Nigeria (la Région de Katsina) impulsé par AREN et Myetti Allah
	8. Cadre de concertation entre la Région de Tahoua (Konni) et la frontière du Nigeria impulsé par AREN et Myetti Allah
	9. Convention de partenariat sur la collaboration à la transhumance transfrontalière entre FNEN-DADDO et ASPEB
Bénin - Nigeria	**10.** Cadre de concertation entre les états du Nigeria (Kebbi, Oyo, Ogun, Kwara) et le Bénin (région de la vallée de l'Ouémé)

3.1. Cas du cadre Bénin-Burkina-Faso-Togo

a) Organisation et fonctionnement

Créé en 2015 lors du lancement du Programme Régional d'Education des Populations Pastorales (PREPP) à Natitingou (Bénin), ce cadre vise à faciliter la sécurisation des espaces pastoraux et la sécurisation des acteurs dans l'exercice de leurs activités. Le processus de sa mise en place a démarré en 2014 par une mission de prospection auprès des autorités locales étatiques, les organisations faitières ainsi que les leaders des éleveurs par les promoteurs dudit programme. Au terme de ladite mission, les acteurs rencontrés ont vu la nécessité de mettre en place un cadre pour traiter des problèmes que vivent les populations pastorales notamment les conflits éleveurs et agriculteurs lors de la transhumance transfrontalière. C'est ainsi que des séances de concertation ont été organisées dans chacun des trois pays afin d'identifier les personnes devant faire partie de ce cadre de concertation et les éléments qui devraient figurer dans la convention relative à la mise en place dudit cadre.

Ce cadre qui réunit les communes frontalières du Bénin (Cobly, Matéri et Tanguiéta), du Burkina (Pama et Kompienga) et du Togo (préfecture de Pendjal), est composé d'une trentaine d'acteurs environ. Il ne dispose pas de siège mais, les rencontres se font de façon rotative avec le maire d'une des communes, membre comme président en partenariat avec les opérateurs pays qui font office de siège Potal Men (Bénin), Andal & Pinal (Burkina Faso), Communication pour un Développement Durable (CDD) au Togo. Le président de ce cadre actuellement non fonctionnel est l'ancien maire de Cobly (Bénin). Les acteurs membres de ce cadre sont : les autorités communales, les autorités préfectorales, les

représentants des éleveurs et des agriculteurs, les services vétérinaires, les cadres techniques encore appelés opérateurs pays.

L'objectif des rencontres au niveau de ces cadres de concertation est d'assurer et favoriser un dialogue avec tous les acteurs de la communauté pastorale. Spécifiquement, il s'agit a) d'engager des discussions sur les conflits éleveurs/agriculteurs, b) de trouver des accords pour le passage des éleveurs afin de minimiser les risques potentiels des conflits et, c) signer des conventions locales qui réglementent l'utilisation de l'espace par les différentes parties prenantes. Les membres de ce cadre se retrouvent périodiquement (trois fois par an c'est-à-dire avant, pendant et après la transhumance) pour la mise en œuvre de ces objectifs.

Le BBT est régi par une convention formelle entre les trois pays. Cette convention est signée par diverses autorités régionales, préfectorales et communales des communes des différents pays membres du cadre. Ladite convention est basée sur des textes de lois régissant la décentralisation et le partenariat bilatéral. Toutes les activités menées par ledit cadre a été financé par le PREPP.

b) Activités/Expériences majeures des cadres de concertation

Le cadre de concertation organise des séries d'activités à l'endroit des différends acteurs pour atteindre ses objectifs. Au nombre de ces activités, on a : des séances d'information, de sensibilisation, d'éducation et de renforcement de capacités.

- **Séances d'informations**, les membres des cadres de concertation notamment les chefs de village, les ruuga, les CA, les ONG, organisent en synergie d'actions plusieurs séances d'informations à l'endroit des agriculteurs et des éleveurs pour non seulement les informer sur l'organisation pratique (date de démarrage, date de fin, les pays de provenance des éleveurs transhumants) de la transhumance transfrontalière mais aussi, les sensibiliser sur les dispositions à prendre pour une transhumance apaisée. Ces séances d'informations se passent soit au niveau du chef de village soit lors des émissions radio en langue locale (cas de la radio locale de Tanguiéta). Ces séances permettent aux participants (agriculteurs et éleveurs) de poser suffisamment des questions aux experts animateurs **;**
- **Séances d'alphabétisation des éleveurs transhumants :** pour mieux comprendre les règles à respecter en matière de transhumance transfrontalière, cette activité est impulsée par le projet PREPP avec la facilitation des ONG locales. Ainsi, ces structures identifient grâce aux rugga, les zones d'accueil des éleveurs transhumants. Des centres d'alphabétisation qui, constituent en même temps des lieux de sensibilisation des éleveurs en formation sur les pratiques et attitudes à avoir sur le terrain pour éviter les conflits, sont installés près des zones d'accueil des éleveurs ;
- **Séances d'animation, de sensibilisation sur les textes de lois relatifs au pastoralisme :** le BBT a organisé à l'endroit des populations pastorales des séances d'animation, de sensibilisation sur les textes de lois relatifs au pastoralisme avec l'appui technique des structures telles que Potal Men (Bénin), Andal & Pinal (Burkina Faso), Communication pour un Développement Durable (CDD) au Togo. Ces séances sont souvent organisées pendant la période de la transhumance.

En dehors de ces activités majeurs, le BBT installe et anime des espaces communaux de dialogue qui ont des ramifications jusqu'au niveau village. Ces ramifications dont les rugga sont membres permettent à l'arrivée des transhumants de pouvoir les localiser pour les séances d'alphabétisation, de sensibilisation etc. L'objectif des rencontres au niveau de ces espaces est d'assurer et favoriser un dialogue avec tous les acteurs de la communauté pastorale. Spécifiquement, il s'agit a) : d'engager des discussions sur les conflits éleveurs/agriculteurs b) : de trouver des accords pour le passage des éleveurs afin de minimiser les risques potentiels des conflits et, c) : signer des conventions locales qui réglementent l'utilisation de l'espace par les différentes parties prenantes. En effet, la plupart des espaces de dialogue constituent pour ses membres, des espaces crédibles offrant les opportunités d'échanges multi acteurs sur des problèmes liés à la transhumance transfrontalière. Ils sont régis par des arrêtés communaux (espaces de dialogue de Matéri, Cobly, Tanguiéta). Ainsi, il existe plusieurs niveaux de dialogue inclusif entre les acteurs. Il s'agit du niveau communal et du niveau intercommunal.

3.2. Le dialogue au niveau communal : cas des espaces des communes de Tanguiéta, matéri, Cobly

Il est constitué du maire, des leaders d'éleveurs, d'agriculteurs, des experts des services déconcentrés du ministère de l'agriculture et de l'élevage, de représentant de la police, du point focal transhumance, des représentants des organisations paysannes, l'expert local pour la paix, les chefs de villages dans lesquels les éleveurs transhumants élisent domicile une fois sur le territoire. Sous la présidence du maire, les acteurs se retrouvent périodiquement pour échanger sur la question de la transhumance, plus précisément sur les difficultés liées à l'activité et les pistes de solutions pour que tout se passe pour le mieux. Les rencontres ont généralement lieu de façon trimestrielle (avant, pendant et après la transhumance) mais, des rencontres extraordinaires se font en cas de situation d'urgence notamment les conflits à gérer. Ces rencontres permettent également d'échanger sur la réalisation et/ou l'entretien des infrastructures agro pastorales (couloirs de passage, puits, aires de repos, marchés à bétail). Ces espaces de dialogue en lieu et place de siège utilisent les locaux de la mairie pour la tenue de leur rencontre. Ces derniers ont au sein de la mairie un agent qui tient lieu de point focal transhumance. C'est ce dernier qui est chargé de la préparation des rencontres. Il est en relation avec tous les acteurs membres de l'espace de dialogue. Ces différents espaces de dialogue sont pour la plupart sans un budget personnel. Ce sont les projets qui assurent le financement des activités. Les espaces de dialogue Matéri, Cobly et Tanguiéta bénéficie de l'appui du programme ZFD et du Projet d'Appui à la Mobilité du Bétail pour un meilleur Accès aux Ressources et au marchés (PAMO-BARMA). Il faut préciser que ces espaces de dialogues communaux ont des ramifications au niveau village et arrondissement.

Niveau arrondissement : il est constitué de Chef d'arrondissement, les représentantes des femmes, les représentants des jeunes, les leaders d'éleveurs et les leaders d'agriculteurs. Ces différents acteurs organisent des séances de sensibilisations avant le démarrage et à la fin de la transhumance. Les séances de sensibilisation organisées avant le démarrage permettent non seulement aux agriculteurs de libérer les champs mais aussi aux éleveurs de prendre connaissance de la date de démarrage de la transhumance, des infrastructures agro pastorales (aires de repos, puits d'abreuvage) disponibles, etc. Les réunions avant et après la transhumance leur permettent de prévenir les conflits. Les séances d'échanges organisées au cours de la transhumance sont destinées à la résolution des conflits. En cas de non résolution d'un conflit ou lorsqu'il y a des doléances à porter au niveau du maire, c'est le chef d'arrondissement qui s'en occupe **;**

Niveau village, il regroupe les chefs village et leurs conseillers, les leaders d'éleveurs, les ruuga, les leaders d'agriculteurs. Ces derniers organisent avant la période de transhumance, des séances de sensibilisation à l'endroit des populations (agriculteurs et éleveurs). Ces séances tiennent compte de la période de démarrage de la transhumance et de la localisation des couloirs de passage disponibles. Ces sensibilisations permettent aux agriculteurs de libérer leurs champs afin d'éviter la destruction des cultures et aux éleveurs de s'organiser pour éviter des litiges. Ces acteurs sont en synergie d'action avec les acteurs du niveau arrondissement. Lorsqu'une situation les dépasse en matière de transhumance transfrontalière, le chef de village en tant que responsable du comité villageois fait recours au chef d'arrondissement.

Il faut préciser que les différents membres des espaces de dialogue communaux transfrontaliers rencontrés travaillent dans le bénévolat. Ils n'ont aucune rémunération. Selon les acteurs, c'est pour répondre aux différents besoins et sollicitations de leurs populations, qu'ils s'y mettent avec abnégation même si ce n'est pas toujours facile. Il n'y a pas un budget disponible pour le fonctionnement de ces espaces. Cette situation financière de ces espaces de dialogue ne permet pas toujours aux membres de répondre à toutes les sollicitations qui leur sont adressées.

3.3. Le dialogue au niveau intercommunal (le cadre de concertation intercommunal de la Pendjari)

De tous les cadres de concertations transfrontaliers visités dans le cadre de cette mission, un seul dispose de siège avec un secrétariat permanent. Il s'agit du cadre de concertation intercommunal de la Pendjari. Généralement, selon leur règlement et statuts les membres des cadres de concertation pris en compte lors de cette étude se rencontrent de façon semestrielle. Ils ne disposent pas pour la plupart d'un budget qui leur est propre, mais sont subventionnés par des projets. C'est le cas respectivement des cadres de concertations Bénin, Burkina-Togo et Bénin-Niger mis en place lors de la mise en œuvre du PREPP et du cadre de concertation intercommunal de la Pendjari subventionné par le Projet d'Appui à la Mobilité du Bétail pour un meilleur Accès aux Ressources et au marchés (PAMO-BARMA et le financement au 1/3 avec le programme ZFD. Les membres de ces cadres de concertation se retrouvent, discutent, échangent et trouvent un consensus par rapport à une situation donnée qu'elle soit conflictuelle ou non mais liée à l'utilisation et la gestion des ressources agropastorales.

Par ailleurs, il faut noter que la condition sine qua non pour l'appui financier au tiers du cadre transfrontalier intercommunal de la Pendjari était que les communes membres apportent leur contribution financière. Cela pourrait certainement aider à la pérennisation des acquis dans la mesure où après la fin du PREPP, les deux autres cadres de concertation transfrontaliers (BBT et Bénin-Niger) sombrent dans la léthargie malgré l'engouement et la ferveur de ces membres. La preuve en est que depuis la fin du PREPP, les membres n'ont plus réussi à se réunir pour des échanges sérieux sur la question de la transhumance et de la sécurité transfrontalière.

Les représentants des éleveurs et des agriculteurs membres des espaces dialogue participent aux espaces de négociation tant en ce qui concerne la facilitation du passage des animaux après la libération des champs, que dans la délimitation des couloirs ainsi que dans le suivi du respect des règles dans la conduite des troupeaux à travers les champs. Les autorités locales aident dans la sensibilisation des parties et la mobilisation des populations dans la mise en œuvre des engagements. Ils participent aussi au suivi de la mise en œuvre des engagements pris lors des espaces de dialogue.

a) Acquis et limites

Trois acquis essentiels sont à l'actif du cadre de concertation Bénin-Burkina-Togo.

- Premièrement, grâce à la présence des autorités locales, membres du cadre, il y a eu une prise en compte des préoccupations des éleveurs transhumants à travers l'instauration d'une ligne budgétaire au niveau des Plans de Développement Communal des communes concernées, même si c'est insuffisant.
- Deuxièmement, il y a l'intégration des agriculteurs et des éleveurs aux questions de prévention et de gestion des conflits les concernant à travers la mise en place des espaces de dialogue de prévention et de gestion des conflits par arrêté communale. Ceci a été favorisé par la sensibilisation que les autorités communales membres du BBT aidaient à faire auprès des communautés pastorales.
- Troisièmement, le fonctionnement de ce cadre de concertation a entrainé un véritable rapprochement entre les différentes autorités communales membres. Cela permet à ces dernières d'unir leur force pour régler des problèmes communs à la transhumance transfrontalière au niveau des trois pays (Bénin-Burkina-Faso-Togo) et bien d'autres préoccupations pouvant influencer le développement socio-économique de leurs communes respectives. Tout cela a été possible grâce au leadership et engagement des maires membres du cadre.

Les actions menées par le BBT en partenariat avec les ONG locales qui les accompagnent, ont permis de réduire considérablement l'analphabétisme des éleveurs transhumants et par ricochet des conflits entre éleveurs et agriculteurs et l'organisation systématique des séances d'information, d'éducation et de sensibilisation des populations pastorales en début et au cours de la transhumance. Toutefois, ces séances sont soutenues par les ONG locales qui travaillent avec les communautés pastorales. Leur présence sur le terrain stimule les acteurs membres des espaces de dialogues mis en place par les autorités communales membres du BBT.

Malgré les différents acquis, le cadre BBT a quelques limites. Au nombre de celles-ci, il y a la dépendance financière vis-à-vis du projet qui a suscité son existence. En effet, ce cadre de concertation a véritablement fonctionné pendant trois ans. Cependant,

depuis la fin du projet en 2017, les membres du cadre n'ont plus jamais eu l'occasion de se réunir car, il n'y a plus de partenaire technique et financier pour les appuyer. Il végète donc dans une véritable léthargie. Ce cadre n'a pas pu mettre en place des initiatives personnelles pouvant lui permettre de continuer à pérenniser ses acquis.

b) Leçons apprises

Le BBT est confronté à un facteur d'affaiblissement qui résulte de l'instabilité des élus locaux dont les mandats ne sont pas toujours renouvelés. L'absence de mémoire institutionnelle dans le processus de mise en place du BBT peut remettre en cause les acquis obtenus lors de la mise en œuvre du PREPP. De plus, l'investissement dans le renforcement des capacités des élus locaux membres de ce cadre de concertation doit être sans cesse renouvelé dans la mesure où, ils n'ont pas toujours une bonne perception de la transhumance et ses implications sur le développement socio-économique. Par ailleurs, le BBT n'a pas encore réussi à interdire aux transhumants la transhumance nocturne. Cette situation s'explique par l'absence d'une véritable collaboration entre les pays d'accueil et les pays de départ des transhumants et également entre la différence contextuelle des réalités socio-culturelles des communautés pastorales des pays concernés.

c) Enjeux et défis pour l'efficacité et la pérennité du BBT

Dans la zone BBT, la transhumance transfrontalière au niveau des espaces de transit et d'accueil a fait l'objet de ratification d'accords internationaux. Dès lors, l'appui de la communauté sous-régionale devrait se traduire par un accompagnement des Etats concernés dans leurs efforts pour la réalisation des infrastructures sociocommunautaires visant à faciliter et améliorer l'accueil et l'installation des transhumants. Malheureusement, cet accompagnement peine à se concrétiser… Face à l'acuité des problèmes liés à la transhumance transfrontalière, notamment dans la zone BBT, des acteurs locaux ont initié des actions visant la cohabitation pacifique des éleveurs, agriculteurs et autres acteurs socioéconomiques en vue d'une promotion du développement local. Les enjeux pour le cadre BBT sont relatifs à la cessation de leurs différents rencontres et activités du fait de la fin du projet PREPP. Certains défis liés à la sécurité des frontières des pays membres de ces cadres n'ont pu connaitre un aboutissement heureux dans la mesure où, il n'y a plus de source de financement. Les communes, membres de ce cadre de concertation n'ont pas pu mobiliser des financements propres à elles ou de la part des partenaires techniques et financiers pour continuer à pérenniser leurs différents acquis. Par ailleurs, les ressources humaines pouvant continuer à assurer la formation et l'éducation des communautés pastorales sont quasi-inexistants.

La dépendance financière du BBT vis-à-vis du PREPP n'a pas permis la mise en place des jalons de pérennisation de l'alphabétisation et la formation des transhumants dans la mesure où, il n'a pas une source de financement propre. Ceci influence la tenue des rencontres susceptibles de contribuer à la prévention et la résolution des conflits entre les acteurs agro-pastoraux. Cela amène à penser que les autorités locales membres de ce cadre n'ont pas encore tellement compris l'importance de l'alphabétisation et de la formation des transhumants transfrontaliers sinon, qu'est ce qui les empêche de budgétiser cela encore que ces transhumants contribuent au développement socioéconomique des communs membres du cadre à travers les taxes versées.

Plusieurs précautions sont à prendre pour réduire les obstacles que rencontrent le BBT. A ce niveau, deux propositions sont suggérées.

D'abord, Il faut une synergie d'action entre les différents espaces de dialogue des pays d'accueil et ceux de départ des transhumants des pays membres du BBT afin que soient organisées à l'endroit de ces derniers, des séances de sensibilisation pour interdire la transhumance nocturne à cause des nombreux dégâts que cela cause. Ou à défaut, étant donné que la transhumance nocturne est un mode de vie de certains éleveurs transhumants notamment les burkinabe, il est souhaitable d'essayer de signaler les heures de départ en transhumance auprès des rugga et autres leaders d'éleveurs qui les accueillent une fois dans le pays d'accueil.

Ensuite, vu que certains des acteurs membres du BBT, notamment les autorités locales ne renouvellent pas souvent leur mandat, il serait intéressant que les acquis du cadre soient conservés dans des archives qui serviront pour la continuité de leurs actions. Un renforcement de capacités dans ce sens serait la bienvenue sur l'importance de la TT d'une part et l'alphabétisation des communautés pastorales.

3.4. Cadres de concertation Bénin-Niger : région de Dosso au Niger et du département d'Alibori au Bénin

a) Organisation et fonctionnement

Faisant face à de nombreuses difficultés dans la pratique de la transhumance transfrontalière, les autorités frontalières du Niger et du Bénin ont instauré des rencontres de concertation périodiques entre les différents acteurs. Le cadre de concertation Bénin-Niger avait pour finalité de créer les conditions d'un accès apaisé aux ressources pastorales au Niger et au Nord du Bénin grâce à l'appropriation et l'application par les différents acteurs pastoraux de la règlementation locale et de la décision A/DEC/10/98 de la CEDEAO. Cette approche est construite sur la concertation entre tous les acteurs frontaliers impliqués dans la gestion de la transhumance au Bénin et au Niger. Le cadre de concertation Bénin-Niger est constitué de sept catégories d'acteurs. Il s'agit des élus régionaux et communaux, les représentants des commissions foncières, les représentants des organisations de la société civile, les forces de défense et de sécurité, les services techniques d'élevage, les autorités administratives et celles coutumières.

Le conseil régional de Dosso assure la coordination générale du processus et le suivi des recommandation issue des rencontres organisées, les autorités administratives et coutumières membres du cadre participent à l'information sensibilisation des populations et la gestion des conflits ; les communes à travers les autorités locales exécutent les recommandations et facilitent l'accès aux documents de voyage ; les organisations de la société civile pastorale ont un rôle de veille, d'identification des acteurs clés et l'information sensibilisation des leaders d'éleveurs et des transhumants, les services d'élevage délivrent les Certificats Internationaux de Transhumance (CIT) et participent à la sensibilisation et au recensement des transhumants, les commissions foncières procèdent à la sécurisation des ressources pastorales, les services des eaux et forêts apportent les informations sur la gestion des ressources protégées et classées.

b) Activités/ expériences majeures

Les activités de ce cadre sont :

- l'information/sensibilisation des autorités du Bénin sur la date de retour des transhumants vers le Niger ;
- l'information des Maires des communes de départ au Niger de la date de retour des animaux pour ques dispositions soient prises par rapport au contrôle de mise en valeur des ressources pastorales (couloirs de passage, aires de repos, pâturage) ;
- la sensibilisation des agriculteurs par les autorités communales sur le départ et le retour des animaux ;
- l'accueil des transhumants et leur orientation vers les zones où il y a du pâturage et moins de risques de dégâts par le comité d'accueil et les leaders des éleveurs ;
- la création d'un espace de collaboration et de renforcement de la coopération transfrontalière est en place et fonctionnel entre la région de Dosso au Niger et le Département de Alibori au Bénin ;
- la préparation de la transhumance dans les pays grâce à une communication entre autorités administratives et les leaders coutumiers des éleveurs ;
- La prévention et la réduction considérable des conflits entre agriculteurs et éleveurs ainsi que des tracasseries subis par les transhumants ;
- Le rehaussement de la couverture sanitaire du cheptel avec une augmentation de bovins et petits ruminants vaccinés de plus de 12% entre 2016 et 2017 (Direction régionale de l'élevage de Dosso).

c) Acquis et limites

Le cadre de concertation Bénin-Niger a permis :

- Une meilleure préparation de la transhumance dans les pays grâce à une communication entre autorités administratives et les leaders coutumiers des éleveurs ;
- Une réduction considérable des conflits entre agriculteurs et éleveurs ainsi que des tracasseries subies par les transhumants ;
- Le rehaussement de la couverture sanitaire du cheptel ;
- Meilleure préparation des éleveurs transhumants pour défendre leur droit en cas de nécessité ;
- La création d'un espace de bonne collaboration et de renforcement de la coopération transfrontalière entre la région de Dosso (Niger) et le département de l'Alibori (Bénin).

En dépit de ces multiples acquis, ce cadre n'a pas été durable à cause :

- le manque de financement en dehors du projet qui avait soutenu sa création et la mise en œuvre de ses activités ;
- la non implication des niveaux ministériels des deux pays pour une amélioration du cadre règlementaire de la mobilité particulièrement au Bénin ;
- le cadre n'a pas totalement réussi à empêcher la colonisation des aires pastorales stratégiques par les plantes envahissantes telles que le SIDA cordifolia, car cette plante pose énormément de problème dans la mesure où son développement réduit le disponible fourrager.

3.5. Cas de bonnes pratiques mises en œuvre par les cadres de concertation pour prévenir et gérer les conflits liés à la transhumance et leurs conditions de mise à l'échelle

Les cas rapportés ici montrent le résultat d'une synergie d'action des acteurs pour la prévention et la gestion des conflits à travers les cadres de concertation et espaces de dialogue transfrontaliers. Ces cas sont la plupart du temps enregistré au niveau villageois et nécessitent parfois le concours des instances communales et des faitières des organisations d'éleveurs pour résoudre le problème.

Encadré 9 : Témoignage des acteurs

- Un agriculteur obstruant un couloir de passage a refusé sa libération malgré les multiples menaces des autorités, mais a finalement accepté de libérer ce couloir de passage après une rencontre de concertation au niveau de son village.
- A Sambéra après des dégâts nocturnes sur des cultures, les éleveurs ont reconnu et accepté de dédommager l'agriculteur grâce à la négociation des cadres de concertation.
- En 2018, les agriculteurs, éleveurs et exploitants des bois de la commune de Farrey qui étaient en conflit depuis plus d'une décennie autour de l'exploitation d'un espace pastoral ont trouvé une solution définitive à travers le cadre de concertation en place.
- Dans l'arrondissement de Lougou, commune de Ségbana, un éleveur campé dans la forêt classée de la Sota qui vient faire paître chaque nuit son troupeau dans un champ de coton non récolté… s'est fait prendre par le propriétaire du champ. Ce transhumant a été conduit au village et présenté au délégué et aux autres membres du comité de gestion des ressources naturelles. Un constat a été dressé sur les lieux et les dégâts évalués. Les parents ont demandé une faveur pour qu'un règlement à l'amiable soit fait. Ainsi, un compromis a été trouvé et le propriétaire du champ a reçu des réparations de dommages évaluées à 300 000 F CFA.

Données de terrain, mars 2020

3.6. Accord bilatéral pour la gestion et l'organisation de la transhumance transfrontalière entre la région de Maradi (Niger) et l'État de Katsina (Nigeria)

La région de Maradi est le poumon économique du Niger. Située au sud du pays, elle comporte une vaste zone pastorale, et partage environ 150 km de frontière avec trois États du Nigéria avec lesquels il y a beaucoup d'échanges. Chaque année, de nombreux éleveurs descendaient vers l'État du Katsina (Nigéria) après la libération des champs pour chercher du fourrage, occasionnant une surcharge sur le disponible fourrager, une importante dégradation des terres et des conflits entre agriculteurs et éleveurs. En plus des changements climatiques, cet espace transfrontalier était soumis à une insécurité grandissante (vols à main armée, attaques). En réponse à ces contraintes, est née l'idée d'un cadre de proximité sur la gestion et l'organisation de la transhumance transfrontalière entre les deux collectivités.

Il trouve son origine dans des discussions, des échanges et des visites de travail que les organisations paysannes des deux collectivités mènent en 2016 pour ébaucher le processus d'un protocole d'accord. Rapidement, les gouvernorats de Maradi et de Katsina suivent le pas et créent un cadre de dialogue plus pérenne. Début 2017 se tient un forum rassemblant les acteurs pour aboutir à un consensus autour des grands axes du protocole d'accord et de ses instances de mise en œuvre (notamment un comité technique bilatéral). Les États centraux s'impliquent ensuite par le biais des ministères concernés, jusqu'à ce que le protocole d'accord soit signé en juillet 2017. Depuis, un cadre de dialogue plus harmonieux a été construit. La mobilité s'en retrouve de plus en plus apaisée : diminution de l'insécurité liée aux attaques et aux vols, diminution des conflits avec les agriculteurs grâce à des consensus autour des périodes de passage de la frontière, création de zones de replis pour les éleveurs nigériens. Enfin, un accord de principe a été obtenu pour l'extension de l'accord avec les deux autres États frontaliers du Nigéria. Soulignons que le succès de cet accord est en grande partie à attribuer à la société civile, qui a porté le projet jusqu'aux grandes instances nationales. Tout comme dans l'étude de cas précédente, la société civile (les ONG) a été déterminante pour la réussite d'un cadre de concertation, à travers un accompagnement technique, le plaidoyer, les règles de gouvernance, l'organisation des acteurs, la mise en réseau…

Le cadre de concertation transfrontalier Niger-Nigéria est structuré autour de trois organes que sont : i) le conseil des gouverneurs qui convoque les sessions, valide les planifications et assure le suivi global, ii) le comité technique de pilotage qui assure le plaidoyer institutionnel à l'échelle transfrontalière sur les textes, les nouvelles réglementations, l'articulation et l'harmonisation des dispositions de part et d'autres de la frontière et iii) les groupes thématiques qui se penchent sur des sujets comme le vol du bétail, la mobilité du bétail, le commerce du bétail, la veille informative. Les organisations pastorales, telle que AREN ont un statut de maitre d'œuvre délégué pour appuyer les acteurs sur la logique pastorale.

Grâce aux actions de prévention et de gestion des conflits organisées par ce cadre, la mobilité s'en retrouve de plus en plus apaisée à travers :

- la diminution de l'insécurité liée aux attaques et aux vols ;
- la diminution des conflits avec les agriculteurs grâce à des consensus autour des périodes de passage de la frontière ;
- le renforcement de la cohésion sociale ;
- le renforcement de la coopération entre les deux Etats.

La signature de cet accord a permis une mobilité de plus en plus apaisée. Depuis que l'État de Katsina a internalisé les enjeux de la transhumance, il n'y a plus eu de problème de vols et d'attaque. Les services de renseignement sont actifs le long de la frontière et les services techniques de part et d'autre sont en contacts. Il existe un dialogue pour fixer les périodes de passage de la frontière pour la descente des troupeaux. Des zones de replis ont été négociées pour les éleveurs nigériens. Un accord de principe a été obtenu pour l'extension de l'accord avec les États nigérians de Zamfara et Sokoto. Soulignons que le succès de cet accord est en grande partie à attribuer à la société civile, qui a porté le projet jusqu'aux grandes instances nationales.

3.7. Comité National de Gestion de la Transhumance du Bénin

a) Organisation et fonctionnement

Le Comité National de gestion de la Transhumance a connu le jour en 2009 grâce au décret N° 2009-241 du 09 juin 2009 portant création du comité chargé de régler les problèmes récurrents de transhumance entre les éleveurs peulhs et les agriculteurs sur le territoire national. Ce Comité national qui a ses ramifications au niveau départemental, communal, arrondissement et village a pour chef de fil le ministre de l'agriculture et l'élevage. En effet, les cadres de concertations sont présidés au niveau départemental par les préfets, communal par les maires, arrondissement par les chefs d'arrondissement et au niveau village par les chefs de village. Les comptes rendus sont normalement faits du bas vers le haut. C'est dire que le Chef village fait le compte rendu des activités liées à la transhumance au CA qui à son tour rend compte au Maire. Ce dernier a des comptes rendus à faire à son préfet de tutelle qui enfin rend compte au Ministre de l'Agriculture qui est le Président du Comité National de Gestion de la Transhumance.

Ainsi, tous les ans, le Comité national rencontre les membres des cadres de concertation au niveau département pour leur notifier le calendrier de la transhumance qui est souvent pris par arrêté interministériel. Ce comité précise les portes d'entrée officielles histoire de recenser tous les transhumants qui entrent sur le territoire, les comportements que ces derniers doivent adopter. Les acteurs membres de ce comité sont : les autorités politico telles que le Ministre de tutelle de l'Agriculture et de l'Elevage, les autorités communales, les autorités préfectorales, les représentants des éleveurs et des agriculteurs, les services vétérinaires, les cadres techniques des mairies et les promoteurs d'Associations défendant la cause des communautés pastorales et les forces de l'ordre. Le comité national de gestion de la transhumance est régi par un arrêté ministériel. Le comité est basé sur des textes de lois régissant la transhumance en république du Bénin. Toutes les activités menées par ledit comité est financé par l'Etat béninois.

b) Activités/Expériences majeures des cadres de concertation

Le Comité National de Transhumance a organisé plusieurs séances de sensibilisation sur les différents arrêtés interministériels fixant les modalités de la gestion de la transhumance tant nationale que transfrontalière au Bénin. Ces séances sont souvent adressées à plusieurs cibles dont entre autres, les Directions Départementales de l'Agriculture, de l'Elevage et de la pêche du nord-Bénin et une partie des collines, les membres des cadres de concertation de la transhumance au niveau départemental, les structures d'Appui aux communautés pastorales telles que les ONG. Le comité a également instauré en partenariat avec l'ANOPER un cadre régional de concertation sur la gestion de la transhumance. Il a organisé des campagnes de vulgarisation du Code pastoral du Béninois porté par ANOPER.

c) Acquis et limites

Certains acquis sont à l'actif du CNT. Il s'agit par exemple de l'organisation des séances de sensibilisation qui regroupent les cadres de concertations départementaux sur la gestion des calendriers de la transhumance, les questions de prévention et de gestion des conflits. Lors de ces séances, l'accent est mis sur les comportements appropriés pour une campagne apaisée. Cependant, ses acquis ont leurs limites. En principe, le CNT à travers ses actions devrait permettre une bonne gestion de la transhumance au Bénin en apportant aux populations des zones d'accueil des avantages substantiels. Mais la réalité est tout autre dans la mesure où les cadres de concertation décentralisés ne sont pas pour la plupart fonctionnels. Pour d'aucuns, ces espaces de concertations sont dans la léthargie puisqu'aucun moyen financier n'est mis à leur disposition pour se pencher sur les questions de transhumance. Aussi, est-il que les décisions prises parfois par le CNT ne sont pas toujours en harmonie avec ce qui se passe avec les communautés à la base. On pourrait donc affirmer qu'il existe des incohérences dans les actions étant donné que les comités locaux qui sont censés être en contact avec la réalité des transhumants ne sont très actifs car, les comités communaux de transhumance qui doivent coordonnés les activités de transhumance et rendre compte au président des cadres de concertations départementaux ne le font et ce par défaut de motivation. Ceci contribue dans une certaine mesure à la récurrence des conflits éleveurs et agriculteurs.

d) Leçons apprises

Le Comité national de la transhumance doit multiplier ses actions sur le terrain et en allant vers les cibles à la base au lieu de se limiter au niveau départemental ou régional. De plus, il doit organiser des séances de renforcement des capacités des élus

locaux membres des espaces au niveau communal ou village pour une bonne perception de la transhumance et ses implications sur le développement socio-économique. Par ailleurs, la récurrence des conflits varie d'une commune à une autre. Cette situation s'explique par l'absence d'une véritable harmonisation dans la manière de gérer les questions liées à la transhumance dans ces communes par les autorités locales.

e) Enjeux et défis pour l'efficacité et la pérennité du CNT

Suite aux nombreux conflits liés à la transhumance et les nombreuses pertes en vie humaine dans certaines communes, et l'impuissance du CNT, le gouvernement du Bénin a ordonné une cessation des activités liées à la transhumance. Cette situation a davantage entraîné une cessation des actions des membres des cadres de concertations au niveau départemental, communal, arrondissement et village. Cela montre en quelque sorte que le Comité national n'est pas autonome financièrement. Aussi, le comité n'a pas assez vulgarisé le code pastoral. Cela transparait dans les dires des acteurs à la base puisqu'ils n'en connaissent pas le contenu. Par ailleurs, les ressources humaines et financière pouvant aider à assurer ladite vulgarisation sont quasi-inexistantes.

Plusieurs précautions sont à prendre pour réduire les obstacles que rencontrent le CNT. A ce niveau deux propositions sont suggérées.

- Améliorer la synergie d'action entre le CNT et ses démembrements tant au niveau départemental, communal, arrondissement que village. A cet effet, le CNT doit renforcer le suivi des actions menées tant au niveau départemental que local
- Faire plaidoyers et engager des actions fortes auprès du gouvernement béninois afin pour une budgétisation effective des activités liées à la transhumance.

En somme au niveau du Bénin de nombreux acquis sont à relever même si des difficultés persistent et doivent être prises en compte dans une perspective de pérennisation des cadres de concertation. .

Des acquis considérables sur la gestion des conflits

Les expériences de prévention et gestion de conflits à travers les dialogues inclusifs a permis aux cadres de concertation transfrontaliers et à leurs structures d'appui :

- d'acquérir une certaine notoriété en matière de prévention et gestion des conflits en général et ceux en lien avec la mobilité pastorale en particulier ;
- à FNEN-Daddo en particulier, d'établir des accords de collaboration avec des organisations sœurs du Bénin (APIDev, GERED, ASPEB, Potal men) et Miyetti Allah au Nigéria pour mieux faciliter les mouvements de transhumance transfrontalière. Ces collaborations ont permis la sensibilisation des éleveurs nigériens sur les nouvelles conditions de séjour au Bénin, au Nigéria et au Burkina Faso ;
- des concertations au niveau des arrondissements de certaines communes du Bénin comme Karimama et Malanville, ont permis à FNEN-Daddo d'effectuer un suivi des couloirs de transhumance jusqu'à l'intérieur du Bénin dans le compte du cadre de concertation Bénin-Dosso ; et la réalisation des infrastructures pastorales sur ces couloirs de transhumance. Il en est de même pour ce qui est du cadre de concertation intercommunal de l'EPCI Tanguiéta. A ce niveau, il existe des comités de suivi des couloirs et des pistes dans l'optique d'éviter leur obstruction par les agriculteurs et leur réel usage par les éleveurs ;
- d'organiser systématiquement des séances d'information, d'éducation et de sensibilisation des populations pastorales en début et au cours de la transhumance ;
- d'impliquer des éleveurs, agriculteurs, forces de défense et de sécurité, des services techniques déconcentrés (Agriculture et élevage, forestiers…), chefs coutumiers et collectivités dans la gestion de la TT dans l'optique de décomplexifier le climat et favoriser un rapprochement et une meilleure compréhension mutuelle entre acteurs ;
- de mettre en place et d'opérationnaliser des comités locaux de suivi de l'intégrité des parcours pastoraux (pistes, couloirs, aires de pâturage) ;
- d'effectuer un paiement collectif des amendes par les transhumants (locaux ou étrangers) présents en cas de fuite ou non identification de l'auteur des dégâts commis sur les champs ;
- de prise en compte par les autorités communales concernées par la transhumance transfrontalière des aménagements pastoraux dans l'élaboration de leurs plans de développement communaux.

Eu égard à ce qui précède, les actions des cadres de concertation et espaces de dialogue transfrontaliers ont conduit à des résultats satisfaisants. En effet, depuis le début de la tenue des rencontres de dialogue entre les différents acteurs, on observe une réduction sensible des conflits violents entre les éleveurs et les agriculteurs au sein des différents pays concernés par la mission. Ceci est dû entre autres aux changements de comportements et attitudes des acteurs qui font recours à des moyens pacifiques

pour régler leurs différends et une meilleure connaissance des textes de loi régissant la transhumance. Aussi les autorités administratives et traditionnelles en charge de la prévention et gestion des conflits ont de plus en plus une meilleure connaissance de leurs rôles et responsabilités notamment leurs pouvoirs de police rurale et de conciliation.

La perception des acteurs sociaux sur la légitimité des cadres de concertation mis en place

L'analyse des données révèle une diversité dans la configuration des cadres de concertation transfrontaliers. Ces cadres de concertation sont à des stades d'avancement différents. Toutefois, leurs actions sont fortement applaudies par les populations pastorales. D'abord, ces populations ont trouvé en eux, des interlocuteurs pour s'adresser aux autorités et se faire entendre par rapport à leurs différents problèmes. Ensuite, les acteurs tels que les collectivités, les éleveurs et agriculteurs trouvent que ces cadres de concertation sont des creusets d'échanges sur les problèmes qui les opposent c'est-à-dire les ressources naturelles. Ce qui explique la présence de leurs leaders à toutes les rencontres liées à la prévention et la gestion des conflits d'après un Chef d'Arrondissement. L'animation des espaces de dialogue a contribué à réduire le nombre de conflit et à renforcer la cohésion sociale.

Grâce à ces cadres, plusieurs informations utiles sont partagées avec les acteurs de part et d'autre des communes frontalières membres de ces cadres en vue d'une transhumance sans problèmes. Les populations agropastorales sont convaincues que les cadres de concertations et espaces de dialogue transfrontaliers présents dans leurs localités contribuent énormément à la cohésion sociale et à la recherche permanente de cette paix, car sans cette paix, le développement endogène n'est pas possible.

Encadré 10 : Importance des cadres de concertation

« Depuis que les espaces de dialogue au sein du village ont commencé par intervenir pour régler les conflits entre éleveurs et agriculteurs, on a commencé à mieux se comprendre entre nous. Rares sont ces problèmes entre éleveurs et agriculteurs que les membres de ces espaces n'arrivent pas à résoudre. La paix règne dans notre village contrairement à avant ».

(Leader d'éleveur, Cobly, mars 2020)

Malgré ces prouesses, la majeure partie de ces cadres de concertation transfrontaliers n'arrivent pas encore à atteindre les objectifs fixés lors de leur mise en place.

En effet, les membres des espaces de dialogue et des cadres de concertation transfrontaliers n'ont même pas pour la plupart, connaissance des textes de lois relatifs au pastoralisme. En plus, ces derniers ont des capacités d'intervention limitées et n'arrivent pas à mettre en place des jalons de pérennisation de leurs actions dans la mesure où, ils n'ont pas une source de financement propre. Ceci influence la régularité de la tenue des rencontres susceptibles de contribuer à la résolution des conflits entre les acteurs agro-pastoraux. La plupart des moyens de financement de ces cadres est basée exclusivement sur l'appui des projets qui se retirent après un court terme. Ainsi, les actions déployées sont certes louables, mais ne sont pas systématiques. Il existe des zones conflictuelles mais faute de moyens, les membres des cadres et des espaces de dialogue n'arrivent pas à se déplacer pour aller aider ces populations pastorales qui parfois les sollicitent.

Encadré 12 : Besoin de renforcement des capacités en gestion des conflits des cadres de concertation

« Les cadres de concertation font beaucoup pour la prévention et la gestion des conflits. J'apprécie à sa juste valeur leurs actions mais, je pense qu'ils ont besoin d'être renforcés dans leur manière de gérer les conflits pour être plus efficace sur le terrain car, parfois, ils ne sont pas à la hauteur du règlement de certains conflits ».

(Autorité locale, Tanguiéta, Mars 2020)

Malgré la dynamique des cadres de concertation et espaces de dialogue transfrontaliers, des difficultés subsistent entre agriculteurs et éleveurs du fait des arrivées précoces des troupeaux dans les zones d'accueil. Il est difficile de trouver des solutions durables à ce phénomène du fait qu'il s'agit d'une pratique informelle dont les contours ne sont pas encore complètement cernés. La présence précoce des transhumants dans les champs porte parfois atteinte à la crédibilité des cadres de concertation et espaces de dialogue qui sont jugés complices.

Au total, les cadres de concertation et espaces de dialogues transfrontaliers se font remarquer de par leurs nombreuses actions relatives à la prévention et

la gestion des conflits. Cependant, certains acteurs pensent que leurs capacités doivent être renforcées pour davantage de résultats. Il s'agit essentiellement des formations et appuis sur :

- Technique d'animation et d'intervention en milieu rural : techniciens ;
- Techniques de plaidoyer et de lobbying ;
- Gestion des infrastructures communautaires ;
- Gestion des conflits ;
- L'intégration du genre de la gouvernance ;
- Renforcer la capacité des femmes sur le leadership féminin et la gestion coopérative ;
- Délimitation de sécurisation et d'entretien des couloirs de passages et autres infrastructures communautaires ;
- Renforcer les capacités des techniciens sur les techniques d'utilisation de GPS et sur la cartographie ;
- Technique de collecte de données;
- Développement des capacités d'autofinancement durable : mobilisation interne des ressources pour assurer le relais de financement ;
- Montage et management des projets ;
- Gestion de l'information et de la communication sur les activités des cadres ;
- Alphabétisation.

3.8. Un mécanisme de gestion des conflits articulé du local à l'international (le cas du Togo)

a) Organisation et fonctionnement

Le Comité de gestion de la transhumance (PGT) au Togo

Le plan de gestion de la transhumance (PGT) est adopté depuis 2014 autour des aspects sécuritaires et de promotion de l'économie rurale.

Le Comité National de Transhumance (CNT) et les Comités Préfectoraux (CPT) sont des structures instituées dans le cadre de la gestion de la transhumance au Togo par l'arrêté interministériel N° 16/MDR/MI du 21 Décembre 1986 portant création de Comités chargés de l'organisation de la transhumance au Togo.

Les comités préfectoraux (CPT), sont dirigés par les préfets et les directeurs régionaux de l'agriculture, de l'élevage en sont les coordinateurs. A l'échelle canton et village, on note la présence des points focaux ou des guides chargés d'aider les CPT à gérer cette activité.

Le CNT dirigé par le Ministre en charge de l'élevage, assure la coordination de toutes les activités des CPT notamment :

- Le contrôle par tous les moyens légaux les mouvements des éleveurs transhumants et leurs animaux sur toute l'étendue du territoire national ;
- La canalisation des bouviers transhumants et leurs animaux vers les zones d'accueil retenu en empruntant les voies de transhumance définies à cet effet ;
- Le suivi sanitaire des animaux et l'encadrement technique des éleveurs transhumants qui les accompagnent ;
- L'assurance du respect par les éleveurs transhumants des textes réglementaires au Togo ;
- Le règlement à l'amiable des conflits entre les tiers et les éleveurs transhumants en cas de dégâts occasionnés par les éleveurs transhumants.

Le PGT permet la validation des cartes de transhumance, la mise en place des comités préfectoraux, la dotation de moyens pour leur fonctionnement, le système de rapportage, le déploiement des agents sur le terrain, l'implication des autorités locales.

Le ministre en charge du secteur de l'élevage est automatiquement président au plan national du CNT. Cependant, les présidents aux niveaux régional et préfectoral sont choisis par leurs pairs. Le critère essentiel du choix est déterminé par le comportement du candidat. En sa qualité de président préfectoral, il lui revient en outre de prélever la taxe de pâturage. Le caractère officiel de ces fonctions permet à Amadou d'être l'interlocuteur assermenté auprès des autorités en cas de conflits administratives en cas de litiges. Mais s'il intervient dans la résolution des conflits, l'essentiel de l'activité d'Amadou, en tant que « rugga », chef peulh et représentant du CNT au niveau de la préfecture, tourne autour de la prévention et de la sensibilisation.

b) Activités/Expériences majeures des cadres de concertation

Un plan opérationnel de gestion de la transhumance (POGT)

Le plan opérationnel est une initiative pour assurer une fonctionnalité du plan de gestion adopté et qui est dans l'attente de financement intégral. Toutes les actions diligentes sont capitalisées pour régler un tant soit peu les situations qui se présentent ou qui pourraient survenir et résultant d'une interprétation assez légère ou complaisante des dispositions prises. C'est essentiellement les sensibilisations, les patrouilles, le règlement des conflits, la perception des taxes au niveau des points d'entrées, des zones de transit, des zones d'accueil sans oublier les parcours. Les recommandations des différentes rencontres sont également mises en forme pour accélérer certains processus afin de maintenir la veille à tous les niveaux.

Le POGT met particulièrement l'accent sur le partage des informations et des dispositions pratiques notamment sur la capacité de charge pastorale en déterminant le nombre d'animaux à accueillir, sur la connaissance du dispositif mis en place (les acteurs et leur rôle), sur le seuil d'alerte et les actions concertées pour mieux assurer une meilleure mobilité du troupeau; sans oublier le recensement et l'identification des éleveurs; de même que le marquage des animaux.

La mise en œuvre du plan opérationnel devrait favoriser la cohésion sociale entre les communautés, et permettre la promotion de l'élevage et le pastoralisme qui en fait peuvent toute proportion gardée, contribuer au développement économique et à l'amélioration de l'environnement zoo sanitaire. (Togo, POGT, 2018).

A Dapaong, les fonctions de « rugga », de chef peulh et de président préfectoral et régional des éleveurs au Comité National de Transhumance (CNT) se trouvent concentrées chez une même personne, Amadou. Il est membre du Comité mis en place par APESS qui est aujourd'hui en veilleuse. Cependant, dans le cadre de ses activités il valorise des acquis tirés du comité.

La sensibilisation dans les pays de provenance[4]

La sensibilisation dans les pays de provenance est institutionnalisée à travers des missions dans les pays de provenance des transhumants. La mission touche les pays voisins ainsi que les pays de départ des transhumants. C'est notamment le Bénin, le Nigeria, le Burkina et le Niger avec une option pour le Ghana en 2019.

L'objectif général poursuivi par cette mission est de parvenir à une transhumance apaisée entre les acteurs des pays de provenance des animaux transhumants et le Togo en communiquant sur les informations utiles et en partageant les documents avec l'ensemble des acteurs impliqués dans la gestion de la transhumance.

Plus spécifiquement, il s'agit de :

- Evaluer les résultats de la mission précédente ;
- Partager le POGT avec les acteurs et autorités des pays de provenance des animaux transhumants ;
- S'accorder sur un protocole de partage des informations pendant la transhumance ;
- Partager le contenu et distribuer les brochures du POGT, en plus des cartes des couloirs aux autorités et aux acteurs de ces pays ;
- Proposer un projet de convention ou mémorandum consensuel à l'appréciation et à la signature du Ministre.

c) Acquis et limites

Une bonne implication des rugga et Chefs peuls

La collaboration avec les acteurs de la structuration traditionnelle des communautés Peulh dans la gestion de la transhumance : «Ruuga», «Garso» est institutionnalisée. Les Rugga sont des Chefs Peulh élus dans diverses localités du Pays. Les Garso sont choisis au sein des communautés peulh. Ils sont chargés des questions liées à l'élevage et aux transhumances. Ces acteurs traditionnels travaillent de concerts avec les membres des organes officiels (Services vétérinaires, CPT, CNT, etc.) pour des remontées d'informations et l'assurance d'une gestion pacifique de la transhumance. Il est aussi indispensable pour le CNT Togo d'avoir des répondants officiels (CNT) des pays de départ des transhumants (Niger, Burkina-Faso et Bénin) pour une bonne circulation des informations et une gestion durable de la transhumance au Togo.

Le « rugga », un savoir-faire au service de la prévention et de la résolution des conflits

Amadou est « rugga » dans la zone frontalière entre le Burkina et le Togo. C'est une personne ressource à multiples casquettes : président préfectoral et régional des éleveurs (Dapaong) ; Chef peulh ; Rugga ; Membre du CNT (TOGO).

4 Voir encadré dans l'étude de cas de l'expérience du RECOPA.

Encadré 12 : Chef Peul, Rugga, membre du CPF et du CNP

« J'ai été choisi par ma communauté pour devenir rugga et aujourd'hui j'assure une fonction de représentativité au sein des comités. Cela me permet d'assurer plus efficacement ma contribution dans la prévention et la gestion des conflits aux différentes échelles, aussi bien locale, régionale et qu'internationale.

(Leader éleveur, Dapaong, décembre 2020)

Sa fonction consiste à gérer le processus de gestion de la transhumance. Pour être « rugga », il faut d'abord être éleveur. C'est une condition sine qua non. Le « rugga » doit avoir une idée des difficultés auxquelles peuvent se confronter les éleveurs en situation de transhumance. Il lui est nécessaire d'avoir une connaissance parfaite du terrain, en l'occurrence des zones de pâturage, des points d'eau et des couloirs d'acheminement du bétail. Ces derniers, bien entendu, peuvent changer d'une année à l'autre. Etant en amont comme en aval des zones de transhumance, le « rugga » est tenu de disposer de la bonne information pour orienter les bergers qui conduisent les troupeaux.

La première des qualités d'un « rugga » est qu'il faut qu'il soit d'abord un bon berger. Il lui faut aussi avoir une légitimité auprès des de ses pairs. Il est choisi d'entre les bergers pour occuper cette fonction et, à ce titre, bénéficie de la confiance de toute la communauté. C'est sur cette base que le « rugga » est désigné par ses pairs. L'exercice de la fonction est purement bénévole. Il se trouve cependant que quand les bergers sont satisfaits de ses services, ils lui donnent en échange des moutons ou des bœufs. Ceci n'est cependant pas une obligation.

Pour être efficace, un « rugga » dispose d'un certain nombre d'auxiliaires appelés « garso ». Ce sont eux qui vont recueillir les informations dans différentes zones et les répercutent auprès du « rugga ». A cet effet, les « rugga » utilisent essentiellement le téléphone dans leurs communications. Dans la pratique, le « rugga » dispose d'un réseau qui lui permet d'avoir une vue d'ensemble sur tout ce qui se passe dans son espace d'intervention.

Amadou cumule le fait d'être « rugga » avec la fonction de chef peulh qui peut être assimilée avec à celle d'un chef de canton. Le chef peulh est le représentant de la communauté. Il peut ne pas être un berger et ses attributions ne se limitent pas aux activités pastorales. Elles touchent bien d'autres questions relatives à la vie de la communauté. Par rapport au « rugga », le chef peulh dispose d'une légitimité plus étendue.

Le pâturage nocturne vu comme un mal nécessaire

« *Le pâturage nocturne est mal nécessaire. C'est une contrainte. Chez nous, les bœufs sont parqués et le parc ne se transporte pas. Les bergers sont obligés de conduire leurs troupeaux vers des zones où il y a de l'herbe. Sinon leurs bêtes risquent de mourir. La faible productivité fait que l'on utilise de très grandes surfaces pour avoir une très faible production agricole, ce qui réduit considérablement les terres réservées au pâturage. Ici, au Togo le pâturage nocturne est considéré comme une activité illégale. Nous faisons des propositions aux autorités pour qu'elles prennent en charge ces préoccupations mais elles ne connaissent rien aux réalités. Elles sont dans les bureaux et elles insistent. Elles ont même instauré une contravention de 250.000 francs à ceux qui s'adonnent au pâturage nocturne.* » Le propos est d'Amadou, s'appuyant sur sa triple légitimité de « rugga », chef peulh et membre du Comité National de Transhumance. Bergers, éleveurs, « rugga » s'élèvent contre cette disposition qui ne tient pas compte des impératifs liés à la transhumance.

La fixation des dates et « les entrées précoces »

« *Dans le principe, ce sont les « rugga » qui doivent signaler aux bergers que les récoltes ont été déjà faites et qu'ils peuvent amener leurs animaux. Ce que l'on considère comme « l'entrée précoce » des animaux dans les zones de pâturage vient du fait d'une non-coïncidence des saisons entre la zone du Sahel au Burkina et la région maritime du Togo. Nous n'avons pas les mêmes saisons. J'entends par éleveurs sahéliens ceux du Burkina comme ceux du Togo. Dans la pratique de la transhumance, ce ne sont pas les hommes qui orientent les bêtes mais ce sont les bêtes qui guident les hommes. Du jour au lendemain, les troupeaux peuvent être d'un côté comme de l'autre de la frontière. Elles vont naturellement là où il y a de l'herbe. Et elles ne connaissent pas les frontières. Les retards aussi sont causées par le fait que dans la savane, la pluie vient très tardivement. Et il y a partout des retardataires. Ce qui fait que les dates d'entrée et sortie des troupeaux ne sont pas respectées. Pour bien appréhender le phénomène de la transhumance, il ne faut pas raisonner uniquement en termes de frontières mais de disponibilité de la ressource, c'est-à-dire l'eau et l'herbe* » selon Amadou.

d) Leçons apprises

L'importance de l'éducation et de la formation

« *L'éducation est une chose très importante. D'ailleurs, le défaut de représentativité des éleveurs dans les instances nationales, régionales ou même préfectorales vient du fait que beaucoup d'éleveurs*

ne sont pas instruits. En 2016, un cadre de concertation entre éleveurs du Burkina, du Bénin et du Togo a été mis en place à l'initiative de l'APESS (Association pour la Promotion de l'Elevage au Sahel et en Savane). Ce cadre a orienté ses activités vers la sensibilisation des « rugga » et leur implication a permis une réduction sensible des conflits. Cependant, même si le cadre existe toujours de façon formelle, les réunions ne se tiennent plus régulièrement faute de moyens » d'après Amadou.

Pour qu'un cadre soit réellement fonctionnel, il est nécessaire que ses membres organisent des rencontres périodiques et des circuits d'échanges d'informations. Les membres du cadre doivent aussi avoir un certain entregent social, une disponibilité envers ses interlocuteurs et surtout des moyens. Les relations entre les éleveurs du Burkina et du Bénin et ceux du Togo passent par l'entremise du RECOPA (le Réseau de Communication sur le Pastoralisme). Les activités du réseau sont principalement orientées vers la sensibilisation, la prévention et la gestion des conflits. Le RECOPA associe beaucoup les « rugga » à ce travail. Ce qui fait qu'aujourd'hui, il est l'instance la plus opérationnelle dans la résolution des conflits transfrontaliers. » dixit Amadou.

Il est à noter que l'actuel président national de l'interprofession qui regroupe les éleveurs, les commerçants et les bouchers a été un responsable au sein du Comité Burkina-Bénin-Togo. Il compte mettre à profit ses acquis et enseignements au servie de la concertation entre acteurs pour une transhumance transfrontalière plus apaisée.

La performance des rugga

Parmi tous les dispositifs qui ont été mis en place, en l'occurrence les comités préfectoraux, les Comités Nationaux de transhumance et les « Rugga », il faut noter que ces derniers sont plus performants. Le fait que ce soit les éleveurs qui désignent certains de leurs membres comme « rugga » leur octroie une légitimité et atteste d'une reconnaissance de la part des pairs et de la communauté. « Etre un « rugga », c'est un métier de tous les jours qui requiert une compétence reconnue. Il existe des gens qui ne sont des « rugga » que de nom. Les « rugga » efficaces ont non seulement la connaissance du terrain et métier mais en plus ils ont un trait de personnalité qui fait d'eux des leaders sociaux. » affirme Amadou.

En tant que rugga agissant entre les différents pays et principalement entre le Burkina et le Togo, Souebou Barry exprime clairement le rôle du rugga et les avantages de son intervention aussi bien dans la prévention que la gestion des conflits.

« Le rôle du « rugga » quand il y a des dommages causés dans un champ, c'est de négocier avec le propriétaire de ce champ pour trouver un compromis. A défaut, on a recours à un encadreur pour départager les deux parties. C'est de façon solidaire que les transhumants dédommagent l'agriculteur dont le champ a subi des dégâts. Dans la gestion des conflits, moins il y a d'intervenants, plus il devient aisé de trouver des solutions à l'amiable. »

« Dans la prévention des conflits, les « rugga » ont l'obligation de vérifier l'effectivité des pistes à bétail. En cas de fermeture de piste parce que quelqu'un a cultivé sur des terres réservées comme piste à bétail ou d'accès à un point d'eau ou d'occupation de zones réservées au pâturage, le « rugga » doit avertit les autorités locales pour que l'espace soit dégagé. Mais il arrive parfois quelqu'un se croit légitimement en droit de cultiver son champ sur des terres destinées à être des pistes à bétail. A ce moment, le « rugga » doit jouer un rôle de régulateur social. En collaboration avec le préfet au Togo ou le maire au Burkina, il doit chercher une solution alternative. »

« Eteindre le feu dès que les premières étincelles crépitent. C'est cela qui fait l'efficacité d'un « rugga ». Il doit être mobilisable à tout moment. Aussi bien de jour que de nuit. A l'instar d'un pompier, l'efficacité d'un « rugga » se jauge à sa capacité d'intervention rapide. Plus vite il intervient, mieux c'est. Les « rugga » disposent généralement d'un réseau d'auxiliaires (garçons) qui peuvent rapidement se rendre sur les lieux d'un supposé conflit. Ainsi par cette intermédiation, ils peuvent intervenir le plus rapidement possible. La stratégie du « rugga » consiste à geler dans les meilleurs délais une situation de conflit pour éviter tout débordement. »

« Les conflits entre éleveurs et agriculteurs se sont, bien des fois, soldés par des violences physiques. C'est pour cette raison qu'en cas de conflit, la première priorité d'un « rugga » est de protéger les éleveurs afin de prévenir toute forme de violence. Dans de pareille situation, le « rugga » se doit d'aviser les forces de sécurité au plus vite. »

3.9. Divers cadres articulés à diverses échelles (le cas du RECOPA)

a) Objectifs, organisation et fonctionnement

Créé en 1998, à la suite d'un projet initié par Vétérinaires Sans Frontières (Kibaru) qui visait la mise à disposition d'informations clefs auprès des éleveurs, le RECOPA a accumulé depuis une expérience reconnue dans la sécurisation et la cogestion des ressources pastorales : information continue sur la santé animale, les techniques d'élevage, législation pastorale, négociation pour la délimitation des pistes à bétail et des zones de pâture, gestion des conflits, assistance juridique des membres. Le Réseau de Communication sur le Pastoralisme (RECOPA) a été formalisé en 2002.

Avec l'appui de la coopération suisse au Burkina (BUCO), le RECOPA a poursuivi et consolidé ses activités en intégrant de plus en plus les aspects liés à la négociation autour des ressources naturelles, ainsi qu'à certains enjeux stratégiques pour le secteur de l'élevage : la mobilité pastorale comme stratégie de base pour les éleveurs, la gestion des ressources comme bien commun justifiant une approche différente de l'activité agricole, la consolidation du droit coutumier pastoral et l'importance de la décentralisation pour les activités pastorales.

Le RECOPA joue un rôle important dans la mise en œuvre des activités de divers comités parmi lesquels les Comités transfrontaliers entre la Région Est du Burkina, le Nord Bénin et le Nord Togo mis en place dans le cadre du PREPP.

b) Activités/Expériences majeures des cadres de concertation

Une expérience basée sur une notion de réseau

Le rôle du RECOPA est fondé sur la notion de réseau qui a pour vocation de créer et stimuler les liens entre les pasteurs autour des questions relatives au pastoralisme. L'hypothèse centrale de la création du RECOPA est que le processus de changement nécessite avant tout une évolution dans les relations entre les acteurs concernés par le pastoralisme. C'est pourquoi son rôle est centré sur la notion de communication. Celle-ci vise d'abord à favoriser les interactions entre les pasteurs, puis entre les pasteurs et les autres composantes des sociétés rurales locales, et enfin entre les pasteurs et les autorités à différents niveaux. Elle repose sur la conviction que les solutions viables sont celles qui sont acceptées par toutes les parties en présence.

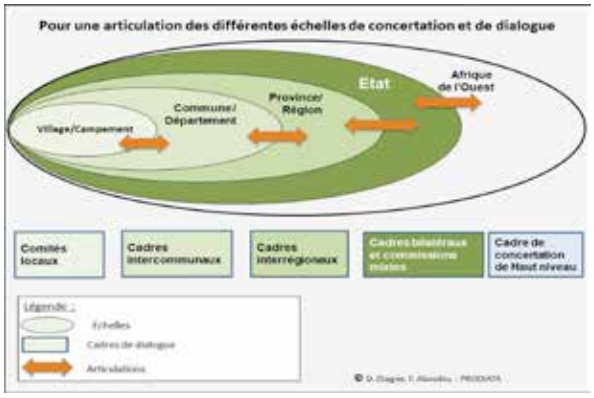
Des activités portant essentiellement sur des aspects immatériels

Les activités du RECOPA portent donc essentiellement sur les aspects immatériels mais stratégiques qui conditionnent le processus de développement du pastoralisme (contrat social à propos de la gestion des ressources pastorales, adéquation du cadre institutionnel, organisation pastorale).

Une structuration sur plusieurs échelles

La volonté de faire face à ces défis est à l'origine d'un effort de structuration des pasteurs et agro-pasteurs au sein de plusieurs cadres organisationnels. Ainsi, il a appuyé l'émergence d'espaces de concertation et d'actions communes à différents échelons : village/campement/hameau, commune, province ; région.

Figure 6 : Les différentes échelles de Cadres de dialogue du RECOPA



Au niveau du village, des comités d'écoute et d'animation sont mis en place. Ils constituent des espaces d'échanges structurés autour de thématiques perçues comme prioritaires. Ces échanges sont modérés par des correspondants et permettent d'impulser un processus de prise en charge collective des principaux défis auxquels le village est confronté. Les illustrations fournies portent sur : (i) la réouverture de pistes à bétail et de couloirs de transhumance ; (ii) le zonage de l'espace villageois en hivernage pour faciliter la cohabitation entre l'agriculture et l'élevage.

Au niveau communal, le RECOPA a appuyé la mise en place de cadres organisationnels qui constituent les piliers du dispositif de structuration. Cette option s'explique par l'importance des enjeux qui se posent à cette échelle, en particulier la reconnaissance des

organisations d'éleveurs comme interlocuteurs et leur implication dans le processus de planification de la commune. L'intervention des bureaux communaux du RECOPA a induit des effets bénéfiques importants en matière de négociation de l'accès des éleveurs aux ressources naturelles, de prévention et de gestion des conflits grâce à l'utilisation de mécanismes endogènes et d'ouverture de pistes à bétail et de couloirs de transhumance, grâce à la négociation d'accords sociaux impliquant les élus, les autorités administratives, les services techniques, les chefs coutumiers et les OP.

Au niveau provincial, le dispositif organisationnel s'appuie sur trois représentants qui jouent un rôle d'intermédiaires entre le bureau communal et le bureau régional. Outre la gestion des flux d'informations dans les deux sens, les représentants négocient des partenariats avec divers intervenants, notamment les radios locales.

Au niveau régional, le bureau du RECOPA Ouest assure une fonction de représentation. Les missions qui lui sont assignées portent sur : (i) le plaidoyer en vue d'influencer les politiques ; (ii) la négociation avec les partenaires techniques et financiers, en vue de mobiliser des appuis au profit des OP de base ; et (iii) la gestion des relations avec le Bureau National.

Des missions clairement définies aux différents échelons

Le RECOPA se caractérise par une architecture organisationnelle cohérente avec des missions clairement définies aux différents échelons d'intervention et une complémentarité entre ces échelons sur la base du principe de subsidiarité. Il se singularise par une présence plus forte des femmes dans les instances de direction aux différents niveaux et par un effort de génération de ressources financières endogènes (droits d'adhésion, cotisations, ventes de supports de formation).

Maîtrise de la question pastorale et de la résolution des conflits.

Les membres des bureaux du réseau disposent d'une connaissance fine des enjeux du pastoralisme. Dans leur approche, le bureau régional combine à l'approche sociologique et une démarche administrative. Une fois les ressources pastorales négociées au niveau social, ils impliquent l'administration pour officialiser le consensus trouvé entre les différents acteurs. Ils arrivent ainsi à mieux résoudre les conflits entre éleveurs et agriculteurs et à défendre les intérêts des pasteurs et des autres producteurs.

Ils jouent également le rôle de médiateur entre l'administration et les éleveurs en cas d'infractions au niveau national et sous régional (exemple : libération d'éleveurs emprisonnés au Togo). Mais l'expérience la plus marquante au niveau sous-régional c'est la rencontre multi acteurs entre le Burkina, le Togo et le Bénin.

Titre : Rencontres de concertation multi acteurs

Période : Depuis 2015 jusqu'à nos jours

Organisation : RECOPA et ses partenaires CNT Togo, ANOPER

Zone géographique : sites tournants

Contexte : Dans les communes frontalières entre le Burkina, le Togo, le bénin, plusieurs conflits avec des pertes en vies humaines sont dus au fait que la bonne information n'est pas portée à temps vers les cadres de concertation et espaces de dialogue pouvant les régler. Il y'a également des facteurs de division liée à la stigmatisation des transhumants, la méconnaissance des textes et règlements et la méfiance liée au contexte d'insécurité. Pour contribuer à la réduction des conflits ces rencontres sont organisées annuellement en vue de renforcer le dialogue, la paix et la cohésion sociale.

Parties prenantes : Comités de transhumance des différents pays, les autorités locales notamment communales coutumières, les populations.

Approche méthodologique :

La méthodologie utilisée :

1) Un dialogue interne burkinabé ;
2) Implication du réseau des rugga dans le processus ;
3) Une mission préparatoire du CNT (Togo) pour amener les informations sur les dispositions du pays d'accueil ;
4) Partage d'informations sur les dispositions du pays d'accueil ;
5) Echanges et prise en compte des préoccupations des transhumants ;

Suivi-évaluation : Chaque rencontre permet d'évaluer la transhumance passée et de préparer la prochaine.

Efficacité : Ce a contribué à atteindre l'objectif zéro décès fixé par la CNT Togo et partagé par le RECOPA. Il permet d'atteindre l'objectif d'anticipation sur les conflits.

Durabilité : La pérennité de ce mécanisme est conditionnée par son appropriation partagée par les acteurs des différents pays.

Reproductibilité : Une volonté partagée des différentes parties prenantes au-delà des frontières.

Leçons apprises/défis et obstacles : Ces rencontres permettent aux différents acteurs au-delà des frontières de se connaître. Cela facilite la disparition des préjugés et des idées préconçues. La réunion organisée dans des lieux symboliques (la cour de la Préfecture, marché à bétail) donne un cachet de légitimité aux échanges et aux décisions qui sont prises ensemble. Le contexte d'insécurité risque de fragiliser les dynamiques.

c) Acquis institutionnels et opérationnels

Un partage d'expériences sur les activités agropastorales

A travers les informations diffusées par le RECOPA les producteurs arrivent à échanger et discuter sur les questions liées au pastoralisme et sur les expériences d'autres producteurs.

L'existence des comités d'écoute et des comités de gestion au niveau village et un niveau de tolérance élevé entre producteurs.

Ils constituent un moyen de communication et d'information sur les activités du RECOPA. En effet, ils produisent des informations relatives aux préoccupations des producteurs, à travers des enregistrements de cassettes audio. Ces outils sont transmis au niveau régional, où les informations sont traitées. Les décisions qui sont prises sont retransmises au niveau village par le même canal. En ce sens, ils jouent un rôle d'intermédiaire entre le sommet et la base.

Par ailleurs, les activités menées par le RECOPA ont instauré un climat de dialogue et de concertation entre producteurs dans les villages et permis un niveau de tolérance très élevé entre agriculteurs et pasteurs.

Les comités ont une capacité d'organisation et de mobilisation de la population.

Ils initient des activités de sensibilisation en rapport avec le processus de négociation des ressources pastorales, au profit de la population. Ils assistent cette dernière pour l'identification des ressources pastorales et procèdent à la délimitation de celles qui sont négociées (pistes à bétail, zones de pâture, points d'eau, etc.).

La disponibilité des membres des comités départementaux

Les membres des comités interviennent en cas de conflits délicats entre éleveurs et agriculteurs. Lorsque la résolution des conflits dépasse la compétence des comités de gestion villageois de conflits, ces derniers recourent à eux pour entamer un processus de règlement à l'amiable.

Une stratégie de communication innovatrice et des outils d'informations adaptés.

Le RECOPA a initié un système d'information qui touche l'ensemble des acteurs en milieu rural : émission radio, comité d'écoute de cassettes montées par les correspondants pastoraux à partir d'interview, journal en langue nationale, cassette audio, fiches d'information sur les marchés à bétail et un bulletin annuel d'info.

Une cohérence entre l'information et les problèmes des populations.

Les informations que le RECOPA diffuse tiennent compte des préoccupations quotidiennes des producteurs ; les thèmes développés sont : droits et devoirs des éleveurs, les modes de gestion des conflits entre agriculteurs et éleveurs…

La maîtrise du terroir villageois par les membres des comités.

Les membres des comités sont des natifs de la localité, ce qui leur confère une grande connaissance du terrain. De ce fait, ils tiennent compte des lieux sacrés et des rites du terroir lors de la délimitation des ressources pastorales (pistes à bétail, points d'eau, zones de pâture). Ils parviennent ainsi à sauvegarder les pratiques et coutumes, et à éviter d'éventuels désagréments avec la population.

Une certaine capacité de mobilisation de fonds en interne

Les membres des comités départementaux incitent les populations à cotiser pour la réalisation d'actions ponctuelles telles que le balisage des pistes à bétail, des zones de pâture et la réalisation de points d'eau et des foras.

d) Limites institutionnelles et opérationnelles

Statut juridique des réalisations du RECOPA non clarifié

Le RECOPA a réalisé des pistes à bétail et des zones de pâture dans toutes les communes de la région de l'Est. Avec la communalisation, la question de la propriété de gestion de ces infrastructures n'est pas encore clarifiée. La gestion des infrastructures pastorales relève de la compétence des communes rurales et au regard de la faiblesse du budget dont elles disposent, il faut que le RECOPA négocie des accords plans afin de gérer ces infrastructures pour le compte des communes. L'institution la plus légitime reste les comités villageois de développement pour gérer ces infrastructures.

L'analphabétisme de ses membres et le déficit de formation en pastoralisme de certains membres des comités

La diffusion de l'information par le canal du journal est entravée par l'analphabétisme de certains producteurs. Les membres des comités ont été formés sur des thèmes liés au pastoralisme. Cependant leur faible niveau d'instruction ne permet pas de capitaliser les acquis. Cela entrave la restitution des connaissances acquises auprès des populations. Pour cela, ils attendent toujours que les correspondants les réorientent sur leurs activités.

Les membres des comités d'écoute et de gestion n'ont pas assez reçu de formations liées au pastoralisme. Ils ont des difficultés à assumer leurs responsabilités (ils ne répondent pas toujours aux préoccupations des producteurs).

Un journal uniquement édité en fufuldé et une qualité défectueuse des outils d'information et de communication.

Le Journal édité par le RECOPA est uniquement en langue fulfuldé, Cela exclut une grande partie de la population non fulaphone qui constitue pourtant des acteurs de la transhumance.

Le matériel dont disposent les correspondants comme les dictaphones, les radios K7, est souvent défaillant, ce qui handicape leurs animations des comités d'écoutes sur le terrain. La qualité de l'écoute est ainsi largement affectée.

Lors des animations, les membres des comités utilisent des appareils audio (dictaphones, magnétophones) pour la production et la diffusion des informations. Il s'avère que ce matériel est fréquemment hors d'usage, ce qui freine l'activité de collecte de données.

L'insuffisance d'appuis financiers externes à hauteur de sa mission

Le RECOPA ne bénéficient pas d'appuis financiers à hauteur de sa mission. Ce qui fait que le faible salaire des correspondants et la faible dotation en carburant des animateurs ralentissent les activités sur le terrain. Le manque de mobylettes pour les correspondants ne permet pas de couvrir les zones reculées.

Les comités ne disposent pas de fonds propres pour leur fonctionnement interne et pour la mise en œuvre d'actions ponctuelles. Cela est dû au fait que leurs membres ont des difficultés à inciter les populations à effectuer des cotisations pour constituer une caisse villageoise.

Les membres n'initient pas de stratégies de collecte de fonds afin de constituer une caisse pour le fonctionnement quotidien (sorties terrains, rencontres inter–acteurs au chef-lieu du département, etc.).

Les membres des comités ne disposent pas d'un local pour leurs rencontres.

Les membres ne disposent pas de bureaux pour tenir leurs rencontres, ce qui les contraints à louer les salles de conférences de la Mairie ou du Haut-Commissariat ou d'autres institutions. En plus d'occasionner des frais, cette situation est inconfortable car comme l'atteste l'adage, « celui qui dort sur la natte d'autrui est couché à terre ».

e) Leçons apprises

La valorisation du réseau des rugga et garsos

La mobilisation sociale a favorisé la valorisation du réseau des rugga et garso. La collaboration avec les acteurs de la structuration traditionnelle des communautés Peulh dans la gestion de la transhumance est institutionnalisée. Les Rugga sont des Chefs Peulh élus dans diverses localités du Pays. Les Garso sont choisis au sein des communautés peulh. Ces acteurs traditionnels travaillent de concerts avec les membres des organes officiels (Services vétérinaires, CPT, CNT, etc.) pour des remontées d'informations et l'assurance d'une gestion pacifique de la transhumance. Il est aussi indispensable pour le CNT Togo d'avoir des répondants officiels (CNT) des pays de départ des transhumants (Niger, Burkina-Faso et Bénin) pour une bonne circulation des informations et une gestion durable de la transhumance

Des voyages d'échanges qui ont contribué à une prise de conscience des responsables de l'association

Les voyages d'échange au Mali, au Niger et au Togo ont contribué à l'éveil de conscience plus aigu des responsables du RECOPA sur leurs rôles. Ils ont favorisé l'interconnaissance des acteurs au-delà des frontières. Le développement de techniques de négociation des ressources pastorales a accompagné la création, la croissance et la maîtrise d'ouvrage de l'association. Les échanges d'expériences sous régionales ont permis de mieux préparer le retour des transhumants du Togo. La concertation entre organisations pastorales dans l'espace CEDEAO7 est ressentie comme une nécessité pour défendre le mode d'élevage pastoral

Une communication intégrant les habitudes culturelles

La communication pour être efficace a besoin de s'accommoder des habitudes culturelles ; les bergers sont caractérisés par leurs intérêt pour la radio car il n'est pas rares de les rencontrer en pleine brousse avec un poste radio en bandoulière ou attachées derrière le vélo ; cependant ce genre d'action n'est pas spectaculaire dans un projet et souffre souvent de

financement car peu visible ; cette communication par les cassettes radio est un symbole particulier du RECOPA.

Une carence dans la prise en compte des infrastructures par les plans communaux

La mobilisation sociale a permis de faire connaître les intérêts des différents acteurs pour sauvegarder la mobilité du bétail tant dans les terroirs que pour accéder à des espaces plus fournis en pâturage et eau. Mais une question reste posée sur la capacité de l'association à négocier la prise en compte des infrastructures dans les plans communaux de développement afin garantir leur entretien.

Une formalisation des services qui peut être contre-productive

Le comité de négociation est un outil endogène conçu au départ du projet ; il a regroupé des personnes qui intervenaient traditionnellement dans la gestion des conflits. La médiation des conflits entre les communautés ; cette fonction était rémunérée de manière discrète en nature (animaux, liens de mariage…). En formalisant ce système de rémunération, l'association s'est confrontée à un problème de financement car ces personnes se sentent plus embauchés par un projet que de rendre service à leur communauté. Il faut donc faire attention à vouloir formaliser les services rendus entre les membres d'une communauté.

Encadré 13 : La technique de prévention et de résolution des conflits

Les animateurs du RECOPA disposent de compétences techniques et maîtrisent le système administratif. Cela leur permet d'appuyer les producteurs dans la mise en œuvre de leurs activités (sensibilisations, identifications des ressources pastorales, négociations, formations, forums, délimitations et sorties de reconnaissance officielle, etc.). Ils procèdent au règlement à l'amiable des conflits entre éleveurs et agriculteurs en cas de dégâts des champs, d'obstruction des ressources pastorales ou de convoitise des espaces fertiles.

L'animation du forum de négociation

Les participants au forum de négociation sont repartis en six groupes :

- *Le groupe des personnes ressources du département ou des villages concernés (responsables administratifs villageois, délégué de quartier, responsables coutumiers et religieux, des représentants des chefs de lignages ou de terre et toute forme d'organisation ou de personnes dont l'avis serait utile pour les négociations.*
- *Les producteurs : des représentants des organisations d'agriculteurs, de pasteurs et particulièrement des propriétaires de champs en bordure ou traversant les pistes*
- *Le RECOPA au niveau local est représenté par les membres du comité départemental. Au niveau régional, il l'est par les membres du bureau régional du RECOPA.*
- *Les partenaires techniques et associatifs : services techniques de l'élevage, de l'agriculture, de l'environnement, action sociale, représentants des projets, programmes, ONG et associations œuvrant dans la zone, de la police, de la gendarmerie, de la justice ou de la douane). Cette liste est fonction des spécificités de chaque zone.*
- *Une représentation de l'équipe du projet agissant pour le maître d'œuvre.*
- *L'administration locale : Le préfet du département est chargé d'officier la cérémonie. Il est observateur et guide les populations dans leurs actions car il est le président du tribunal départemental chargé de la gestion des conflits et il est en dernier ressort celui chargé de la prise d'arrêté de reconnaissance, de création ou de classement au niveau local des ressources négociées.*

L'animation proprement du forum est la négociation publique, partie par partie de chaque piste ou limite de zone pastorale en invitant les représentants de chaque village concerné par la portion, dans la limite de son terroir, de livrer les conclusions de leurs concertations et les solutions dégagées à l'assemblée afin de permettre de vérifier les informations collectées et de se rendre compte du niveau de consensus atteint.

A l'issu des débats, un procès-verbal de forum est dressé faisant ressortir les conclusions obtenues au forum. Le document ainsi élaboré fait partie des pièces qui vont permettre la reconnaissance administrative. Le contenu des débats est registré dans une cassette audio afin de monter des émissions radio.

Le vrai but du forum c'est bien de conforter les consensus obtenus lors des phases précédentes ou d'infirmer les compromis afin d'éviter de partir sur des malentendus.

La matérialisation des pistes à bétail, des voies d'accès aux points d'eau et des zones de pâture

Après avoir pris connaissance du degré de consensus dégagé autour de chaque ressource, les populations expriment leur désir et leur engagement à sécuriser ces ressources négociées. Ainsi le but ultime de ce processus de sécurisation est l'obtention de pistes et de zones de pâtures balisées et mieux gérées. L'une des étapes est la matérialisation des ressources négociées afin de les rendre visibles et repérables par tous les utilisateurs et surtout d'assurer leur gestion durable.

Principalement, la matérialisation des limites fait partie de l'une des premières préoccupations des populations afin de pérenniser la ressource.

Des cahiers de charge définissent les conditions générales du processus de la transhumance

Les cahiers de charges des zones de pâture inter villageoises définissent les conditions d'accès des transhumants, des animaux villageois, des périodes d'accès, de la participation pour les réalisations. Ce travail de négociation des ressources naturelles constitue la base d'établissement de conventions locales pour la gestion de ces ressources pastorales. il est cependant essentiel de s'assurer de la légitimité, de la représentativité des négociateurs et de la nécessité d'un arbitrage crédible afin de capitaliser les expériences. Il reste cependant à résoudre l'épineuse question du type d'aménagement adapté aux besoins réels des usagers.

4. L'ENJEU DE LA DURABILITÉ DES CADRES DE CONCERTATION ET ESPACES DE DIALOGUE

La transhumance est **une forme de mobilité des hommes et des animaux qui doit se conformer à deux types de critères relatifs à l'espace et au temps**. En raison de la saisonnalité, la disponibilité de la ressource, c'est-à-dire l'herbe et l'eau, connait des variations. Les zones de pâturage, les points d'eau et les pistes à bétail sont fixés en fonction d'une cartographie et des itinéraires précis. Ainsi sont déterminées aussi en amont qu'en aval d'une ceinture frontalière des dates d'entrée et de sortie des transhumants.

La transhumance frontalière doit aussi **respecter plusieurs niveaux de réglementation**. Des dispositions réglementaires existent au niveau sous régional et régissent en général la circulation biens et personnes au sein de l'espace de la CEDEAO et en particulier la transhumance transfrontalière. Au niveau national, chaque pays dispose d'une réglementation qui lui est propre que les transhumants sont en devoir de respecter. La complexité de la transhumance transfrontalière résulte d'une superposition de différents corpus réglementaires sous régionaux et nationaux en plus d'une juxtaposition de dispositions juridiques nationales.

La fonction des Comités Nationaux de Transhumance est de faire de sorte que tout qu'il y ait une harmonie entre ces différents textes réglementaires afin que la transhumance transfrontalière se déroule dans les meilleures conditions possibles. Pour cela des dispositions administratives établissant un calendrier de la transhumance avec des dates d'entrée et sortie dans les pays, balisant des pistes à bétail, fixant des points d'entrée, circonscrivant des espaces de pâturage sont adoptées dans chaque pays. En plus de cela, certaines obligations doivent être observées par les transhumants concernant la taxe à payer à l'entrée de chaque territoire, le port de badges par les éleveurs, le respect d'un âge minimum pour l'exercice de la fonction et la vaccination des animaux. En plus de ces dispositions spécifiques à chaque pays s'ajoute le fait que la transhumance se déroule sur des zones climatiques différentes, les territoires de départ se trouvant dans le Sahel et les territoires d'arrivée dans les pays côtiers. A cela, il faut ajouter les différences existantes au niveau climatique dans certains pays d'arrivée.

En soi, la transhumance est une activité génératrice de conflits entre pasteurs et agriculteurs et à plus forte raison quand elle est transfrontalière. Pour les prévenir, les acteurs **doivent avoir une maîtrise à la fois des normes sous régionales et des différentes dispositions réglementaires nationales**. Ils doivent aussi **connaître les itinéraires des pistes à bétail et des zones de pâturage** qui peuvent varier d'une année à l'autre. Les conflits entre transhumants et résidents découlent principalement du non-respect par les uns et les autres des normes édictés par les autorités. Des champs d'agriculteurs peuvent être dévastés par les animaux et des pistes à bétail obstruées par des cultures. Ainsi ces conflits sont souvent l'occasion d'éruptions de violence pouvant occasionner quelquefois des morts d'hommes.

Traditionnellement, la prévention et la gestion de ces conflits incombent aux « **rugga** », bergers désignés par leurs pairs pour orienter les transhumants. Du fait qu'ils ont une connaissance affinée du terrain des populations, qu'ils bénéficient d'une certaine crédibilité auprès de bergers, **les « rugga » ont capitalisé** au cours des décennies un savoir-faire pour sensibiliser les différents acteurs en présence, prévenir les risques de conflit et dans le cas d'espèce les gérer. Il s'agit en quelque sorte d'une ingénierie sociale à mettre à la disposition des Comités Nationaux de Transition mis en place sur recommandation de la CEDEAO.

4.1. Les difficultés

Les cadres de concertations transfrontaliers mis en place rencontrent des difficultés qui entravent leur fonctionnement. Au titre des difficultés, ils mentionnent, les suivantes :

a) Les difficultés institutionnelles

Des espaces de négociation non basés sur un cadre juridique

Les espaces de dialogue et cadres de concertation fonctionnent pratiquement comme dans l'informel. Ils sont mis en place pour la plupart par convention ou arrêté communal et portés par des projets dont ils émanent. Cette situation ne couvre guère les acteurs membres. Dans cette perspective, lors des négociations si une personne manque à la réunion, elle remet en cause toute la démarche dans la mesure où, tous ne jouent pas le même rôle.

L'instabilité des membres

Les cadres de concertation intercommunaux sont confrontés à un facteur d'affaiblissement qui résulte de l'instabilité des élus locaux dont les mandats ne sont pas toujours renouvelés. En l'absence de mémoire institutionnelle dans le processus de mise en place des cadres de concertation transfrontaliers, les acquis obtenus sont remis en cause par les nouveaux élus. En outre, les agents de l'Etat, membres des cadres de concertation acquis à la cause qu'est la prévention et la gestion des conflits sont après quelques années d'exercice mutées ailleurs. De plus, l'investissement dans le renforcement des capacités des élus locaux doit être sans cesse renouvelé dans la mesure où, ils n'ont pas toujours une bonne perception de la transhumance et ses implications sur le développement socio-économique. Ces pratiques ne militent pas pour la plupart en faveur d'une transhumance sans conflits. Cela conduit à un perpétuel recommencement des activités déjà effectuées.

Le caractère secondaire donné à la transhumance

Les élus locaux bien qu'étant membres des cadres de concertation ne considèrent pas la transhumance comme une activité prioritaire. A cet effet, elles ne voient pas la nécessité de budgétiser les activités liées au fonctionnement des espaces de dialogue liés à la prévention et à la gestion des conflits. Ces élus sont parfois même prêts à détourner les fonds des projets qui s'intéressent à la transhumance à d'autres fins car, il est très difficile de mobiliser les ressources dans le contexte de la décentralisation pour le bon fonctionnement des communes. Dans le même ordre d'idées, les recettes liées au marché de bétail ou à l'utilisation des infrastructures agro pastorales sont souvent destinées à d'autres priorités. Dans cette optique, un enquêté a déclaré que : «*même les taxes de parcage ou les frais collectés auprès des éleveurs sur les marchés à bétail et qui devraient servir à la construction d'infrastructures agro pastorales ou à leur entretien sont utilisées à d'autres fins*» (Directeur d'ONG, Natitingou, le 16 janvier 2020).

La non mise en œuvre des recommandations

Plusieurs recommandations issues des rencontres des cadres de concertation s'occupant de la prévention et de la gestion des conflits liés à la transhumance ne sont pas mises en œuvre. Cela est dû au fait que certaines recommandations ne sont pas réalistes. Elles ne tiennent pas compte de la réalité sociale et des mesures de faisabilité. D'autres par contre, sont très pertinentes et appropriées mais fautes de ressources matérielles et financières, elles passent à l'oubliette. Cette situation fait que les cadres naviguent parfois à vue. Certaines décisions importantes pour la prévention et la gestion des conflits ne sont pas appliquées à cause de l'implication indirecte des cadres politico-administratifs. Ces derniers font croire aux leurs que les décisions prises ne militent pas en leur faveur. Il y a la mauvaise foi de certains élus membres des comités de transhumance dans la mise en œuvre de certaines résolutions importantes prises au sein des cadres de concertation et ce, en relation avec leur électorat.

Dans certains cas, lorsqu'un conflit dégénère et qu'un comité de gestion de crise est mis en place, cela ne fonctionne généralement pas. Cette inefficacité est selon certains, due au fait que les membres du comité n'ont pas toujours le profil requis pour le règlement des conflits liés à la transhumance. L'ingérence des politiques dans la gestion des cadres de concertations explique en partie cette relative léthargie. Cette ingérence des politiciens ne facilite pas la gestion des conflits qui se présentent aux cadres de concertation surtout lorsque cela se transforme en conflits intercommunautaires où les communautés des éleveurs peulh sont mal perçues et traitées de façon inéquitable.

La dépendance financière

Les pouvoirs publics centraux accordent peu d'intérêt aux cadres de concertation transfrontaliers sur la transhumance, y compris dans les pays qui ont créé des Directions en charge de la coopération transfrontalière, au sein de leurs départements ministériels chargés de la décentralisation. Par conséquent, il n'existe pas de mécanisme d'articulation entre le dispositif national de prise en charge de la transhu-

mance (d'ailleurs peu fonctionnel dans la plupart des pays sahéliens) et les cadres de concertation transfrontaliers. Ces derniers sont confrontés à des aléas politiques et financiers.

Le cadre Bénin-Burkina-Faso-Togo créé dans le cadre d'un programme reste un acquis à valoriser. En effet, depuis la fin du PREPP en 2017, les membres de ce cadre ne se sont plus jamais réunis malgré les défis relatifs à la sécurité et à la gestion des ressources naturelles dans les trois pays.

Encadré 13 : Chef Peul, Rugga, membre du CPF et du CNP

« Les zones où les comités ont fonctionné, les violences liées au pastoralisme ont considérablement diminué. Son utilité était avérée aussi bien au niveau des transhumants que des pays d'accueil. A la fin du PREPP tout le monde a pleuré ! »

(Leader d'éleveur, Dapaong, décembre 2020)

Les communes membres de ce cadre de concertation, les populations ou encore les membres de comités n'ont pas pu mobiliser des financements propres à elles ou de la part des partenaires techniques et financiers pour continuer à pérenniser leurs différents acquis malgré leur bonne volonté.

Encadré 14 : Conditions de travail au sein des espaces de dialogue

«Parfois, nous passons des heures à échanger sur la manière de régler les situations conflictuelles entre éleveurs et agriculteurs sans avoir même une goutte d'eau de la part de qui que ce soit. Lorsqu'il faut se déplacer pour régler un conflit, c'est de ta poche que tu sors les sous. Nous sommes obligés car ce sont nos frères. On ne peut pas les laisser s'entretuer».

(Elu local, Cobly, le 18 mars 2020)

En outre, presque tous les espaces de dialogue transfrontaliers n'ayant pas d'appui financier d'un partenaire travaillent dans le bénévolat. Cela constitue une démotivation pour certains des membres qui ont la possibilité de beaucoup apporter dans la prévention et la gestion des conflits entre éleveurs et agriculteurs.

L'absence de mémoire

Les données analysées révèlent qu'il y a une absence de mémoire au niveau des cadres de concertation transfrontaliers. En effet, chaque cadre de concertation transfrontalier devrait avoir un secrétariat pour assurer l'élaboration et l'archivage des rapports de rencontres et de réunions relatifs aux différentes activités menées mais, il se fait que la plupart des cadres n'ont même pas de siège et par ricochet un secrétariat pour assurer leur permanence. Du coup, lorsqu'un membre du cadre assurant la présidence advenait à ne plus être membre, il part avec tous les acquis intellectuels dans la mesure où, aucune disposition n'est prise dans ce sens par la plupart des cadres transfrontaliers.

b) Les difficultés opérationnelles

Les conflits liés à la transhumance nocturne

Selon l'article 8 de «la Décision A/dec.5/10/98 relative à la transhumance entre les Etats membre de le CEDEAO, Abuja, 1998». Le Franchissement de la frontière n'est autorisé que de jour. Cette décision juridique est adoptée et consignée dans les textes nationaux des pays dans l'optique d'une réglementation de la transhumance. Toutefois, il est vrai que la majorité des éleveurs transhumants ne respectent pas cette exigence.

Après les dégâts causés, ils partent sans attendre et c'est d'autres éleveurs notamment les locaux qui en font les frais. Mais ces derniers refusent souvent de coopérer parce n'étant pas responsables des dégâts orchestrés. Les membres des cadres de concertation ont donc des difficultés à gérer de telles situations qui finissent pour la plupart au tribunal.

Les conflits liés au calendrier officiel de la transhumance (date d'entrée et de sortie)

Chaque année, les autorités gouvernementales des pays d'accueil à travers les ministères en charge de la transhumance par un arrêté fixent la date de démarrage et de fin de la transhumance. Mais, ces dates sont dans la majorité des cas en inadéquation avec la date de départ en transhumance des éleveurs. Dans ces conditions, certains leaders d'éleveurs accueillent ces transhumants clandestinement.

Cette situation cause énormément de dégâts aux agriculteurs qui sont encore dans les champs. Le règlement de ces conflits donne assez de fil à retordre aux cadres de concertation ou espaces de dialogue transfrontaliers, mais, il met également leur crédibilité en jeu auprès des populations agropastorales.

Les conflits liés au parcours (pistes, aires de repos, de pâturages, etc.)

Il arrive qu'en fonction de l'évolution du climat et des pluies, la disponibilité de l'eau soit perturbée par rapport aux prévisions qui ont été faites pour déterminer les parcours et les aires de repos. Certains transhumants se voient ainsi contraints d'emprunter des chemins différents de ce qui étaient au départ retenu. Ce qui peut être à l'origine de conflits.

4.2. Les précautions à prendre pour minimiser les dysfonctionnements observés au niveau des cadres de concertation existants

a) Au plan institutionnel

Des enjeux mobilisateurs lors de l'impulsion des cadres

- La pertinence du problème mobilisateur est importante. Le fait d'apporter un argumentaire sur l'existence d'un problème ou le risque d'émergence de problèmes sérieux entre les acteurs de la transhumance entre différents pays constitue une stratégie convaincante pour enclencher un processus de mise en place d'initiatives cadres de concertation transfrontalière. Ce fut le cas à propos des difficultés importantes et insurmontables à court terme pour les pasteurs suite à la réduction instantanée du nombre des couloirs de transhumance en territoire togolais en 2015 (décidée dans le cadre de la mise en œuvre du Plan de gestion de la Transhumance) au Togo et leur relocalisation.
- A contrario, si au-delà de l'impulsion d'une initiative visant à favoriser l'émergence de cadres de concertation sur la transhumance transfrontalière il n'y a pas une motivation et un engouement, la consolidation de l'initiative n'est pas garantie. C'est l'exemple de l'expérience d'intercommunalité impulsée par le RECOPA Ouest et Tassagh à la frontière entre le Burkina Faso et le Mali qui regroupant dans un cadre les acteurs de la zone de Djibasso (Burkina Faso) et ceux de la zone de Bénana (Mali). Cette initiative visant à créer un cadre de coopération sur la transhumance est restée sans lendemain. Pourtant, l'expérience de mise en place d'un cadre transfrontalier consacré au secteur de la santé semble connaître un succès important. Ce cadre a enregistré des résultats positifs, avec la mise en place d'infrastructures sanitaires qui dispensent des services aux populations vivant de part et d'autre de la frontière. Sa mise en place répond à **un besoin fortement ressenti par les populations qui** ont créé des comités de gestion dynamiques et ambitieux.

Un accompagnement institutionnel

- Il faut s'assurer que toute la démarche en cours ait un support légal. Autrement dit, il faut pouvoir montrer que les actions en cours se font en collaboration avec les structures reconnues telles que les autorités locales, traditionnelles et communales et les structures d'appui telles que les ONG. C'est dire donc que c'est la synergie d'actions avec ces différentes institutions qui permettra d'atteindre les objectifs fixés qui prônent une transhumance sans conflits. A cet effet, il faut s'assurer que les forces de défense et de sécurité sont acquises à la cause et acceptent le respect des instances de règlement des conflits. Ceci passe par leur véritable intégration aux espaces de dialogue et cadres de concertation.
- Il faut également que les Etats contribuent de manière significative au financement du fonctionnement des cadres de concertation et espaces de dialogue sur la transhumance. Que les communes concernées par la transhumance transfrontalière essaient de budgétiser dans leurs plans de développement communaux le financement de la réalisation d'infrastructures et aménagements agro-pastoraux.
- Le double engagement concerté des institutions sous-régionales et des organisations d'éleveurs constitue un gage de réussite dans la mise en place des cadres de concertation car la légitimation institutionnelle est ainsi garantie. C'est le cas des multiples cadres de concertation transfrontalière portés par les organisations professionnelles d'éleveurs.

Un partenariat avec les autorités publiques et politiques

Il faut que les précautions soient prises à deux niveaux. Il faut s'assurer :

a. Premièrement, que les autorités politiques aient bien compris la démarche en cours et qu'ils y adhèrent car, sans leur adhésion et leur détermination, toutes les actions en cours d'exécution ne serviront à rien.
b. Deuxièmement, que les institutions des courants politiques, les attitudes partisanes n'interfèrent pas dans les actions en cours sur le terrain. Que les décisions qui sont prises par les cadres de concertation pour prévenir et gérer les conflits soient applicables à tous les acteurs quel que soit leur statut et leur profil. Cela dépend de l'appropriation de la démarche par les autorités politiques.

Aussi, la représentativité et la légitimité restent deux éléments déterminants.

La représentativité : Rassembler tous les acteurs autour d'une problématique commune sur la transhumance est un gage de réussite à l'image des pratiques du cadre. Les foras sur la préparation et le bilan de la transhumance avec la participation des acteurs venant des différents pays est un fort acquis à consolider. Cette stratégie permet aux différents acteurs de se connaître, de chercher à se comprendre, d'identifier ensemble les points de discordance sources ou potentiellement sources de conflits, ce qui constitue une première étape indispensable pour arriver à établir un dialogue. Elle permet également de contribuer à la «déconstruction des idées toutes faites sur la transhumance et les transhumants».

La légitimité : Dans les rencontres organisées par le RECOPA, le fait de faire présider les rencontres par les plus hautes autorités comme le Gouverneur constitue un gage de légitimité dans l'organisation de la rencontre mais aussi dans le suivi des engagements qui sont pris par les différents acteurs et consignés par écrit. La tenue des rencontres au sein d'une structure comme le Conseil régional est également un signe de légitimité et de reconnaissance de l'action du cadre de concertation. Son organisation dans des sites reconnus par les éleveurs comme le marché à bétail est également un signe d'une forte implication et de considération pour les éleveurs qui contribue à responsabiliser dans le processus de concertation.

b) Au plan opérationnel

Une synergie d'actions à différentes échelles au sein des pays

D'abord, Il faut une synergie d'action entre les différents cadres de concertation des pays d'accueil et ceux de départ des transhumants afin que soient organisées à l'endroit de ces derniers, des séances de sensibilisation pour interdire la transhumance nocturne à cause des nombreux dégâts que cela cause. Ou à défaut, étant donné que la transhumance nocturne est un mode de vie de certains éleveurs transhumants, essayer de signaler les heures de départ en transhumance auprès des rugga et autres leaders d'éleveurs qui les accueillent une fois dans le pays d'accueil.

Une articulation entre les différents pays

Un engagement national continu est utile et nécessaire. Pour qu'un cadre mixte puisse fonctionner l'engagement mutuel des deux pays est indispensable. On peut le voir à l'exemple du Burkina Faso. En effet, le cadre de concertation bilatérale sur la transhumance mis en place entre le Burkina Faso et le Mali a tenu quelques réunions, avant de connaître un blocage de fonctionnement imputable à la partie burkinabè qui tarde à organiser, depuis des années, l'édition suivante de la rencontre de la structure. De même, la convention de coopération conclue entre le Burkina et le Niger a connu un début d'application avec la tenue de quelques réunions regroupant les services compétents des deux pays entre 2003 et 2008. Depuis lors, aucune autre rencontre n'a été organisée.

Aussi, au-delà de la mise en place du Comité national de transhumance au Burkina (CONAT), les comités régionaux n'avaient pas été mis en place et le processus a dû être relancé à partir de 2014/2015, à la faveur de l'appui financier de la Coopération japonaise et du PRAPS pour une implantation des relais régionaux du CONAT dans dix régions du pays. L'implantation s'est poursuivie dans les provinces et communes. Le défi actuel est de rendre ces structures réellement fonctionnelles, afin qu'elles puissent assurer la diffusion des informations utiles pour une bonne préparation des départs en transhumance (état des pâturages sur les itinéraires, existence de foyers des maladies, évaluation des risques de conflits, législation ou règlementation des pays d'accueil, etc.).

Il serait également intéressant que, les cadres de concertation ou structures qui les accompagnent organisent des plaidoyers à l'endroit des autorités gouvernementales afin que tous les pays concernés (pays de départ et d'accueil) par ladite activité harmonisent leur date de démarrage de la transhumance.

Une sensibilisation touchant à la fois éleveurs et communautés

A ce niveau, il faut éviter que les questions liées aux stigmatisations sociales, aux préjugés sociaux viennent influencer les pratiques et les actions en cours sur le terrain. Cela passe par les sensibilisations sur le 'vivre ensemble'. C'est à cette seule condition que les actions futures à mettre en œuvre sur le terrain seront conduites dans de bonnes conditions.

Un partage élargi d'une information crédible

Donner l'information par les acteurs prévenants des pays d'accueil (autorités) permet d'informer «juste et légitimement» sur la transhumance et notamment les conditions requises pour une transhumance apaisée en termes d'informations sur la dimension

institutionnelle (la législation, le cadre juridique et réglementaire, etc.) définie au niveau sous-régional. Le fait d'organiser les rencontres au Togo avec la participation de la partie burkinabé et vice-versa garantie une certaine légitimité de l'information donnée.

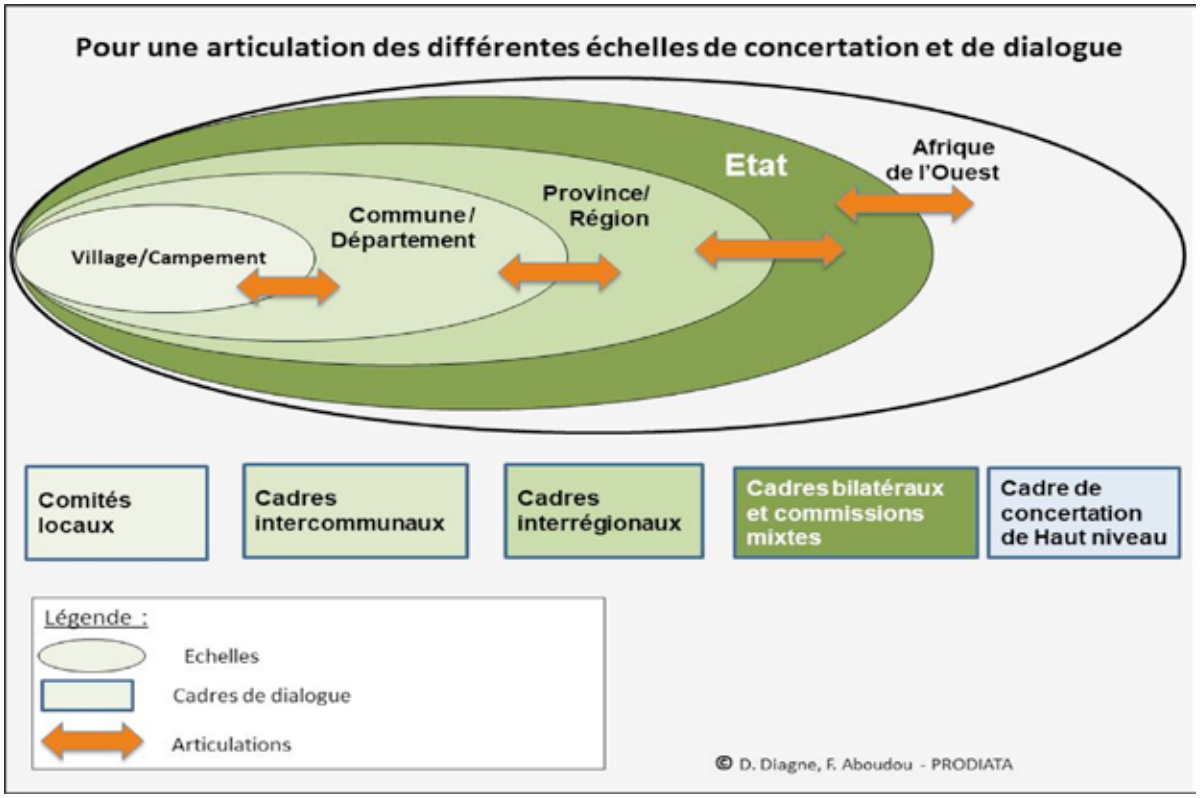
Une capitalisation des pratiques pour construire une mémoire institutionnelle et opérationnelle

Ensuite, vu que certains des acteurs membres des cadres de concertation notamment les autorités politico administratives ne renouvellent pas souvent leur mandat, il serait intéressant que les acquis des cadres de concertation soient conservés dans des archives qui serviront pour la continuité de leurs actions. Un renforcement de capacités dans ce sens serait la bienvenue.

Encadré 10 : Synergies, articulations à toutes les échelles de concertation et de dialogue

L'analyse a montré que l'absence ou le déficit de mécanismes d'articulation entre le dispositif national de prise en charge de la transhumance (d'ailleurs peu fonctionnel dans la plupart des pays sahéliens) et les cadres de concertation transfrontaliers, fragilise l'efficacité de ces derniers. A contrario, les bonnes pratiques sont souvent adossées à des synergies et articulation à différentes échelles de concertation et de dialogue. En effet, **mettre en place des mécanismes d'articulation** aux différentes échelles, peut contribuer à plus d'harmonisation des dispositions au sein des pays et de part et d'autres des frontières. Cela facilite également la veille informative transfrontalière pour accompagner et soutenir la coordination des actions des cadres et espaces de dialogue. Enfin, cela peut favoriser la mise en place de partenariats entre les cadres et espaces de dialogue et les autorités publiques et politiques pour renforcer leur représentativité, leur légitimité, et leur crédibilité.

Figure 7 : Pour une articulation des différentes échelles de concertation et de dialogue



5. QUELQUES PISTES POUR MINIMISER LES DYSFONCTIONNEMENTS ET RENFORCER LES CAPACITÉS DES CADRES

5.1. Un renforcement institutionnel des comités de concertation

a) Eviter la démultiplication des comités

Face aux aléas climatiques et sécuritaires grandissants, les points de discordance sources de conflits ou potentiellement sources de conflits identifiés doivent faire l'objet de développement de capacités d'anticipation. Entre autres points de discorde, on peut citer : l'exigence d'un âge minimum pour les transhumants, le port des badges ; la transhumance de nuit ; les dates d'entrée et de sortie qui génèrent des contradictions à gérer entre ce que dit la loi et ce que dicte la nature (pour les éleveurs dès qu'il n'y a plus d'eau et d'herbes il est difficile voire impossible de rester sur place), etc. Ainsi, il est nécessaire de développer des capacités d'anticipation (ingénierie sociale) pour «éviter que le feu ne s'allume pour ne pas avoir à l'éteindre !».

b) Renforcer les capacités institutionnelles des membres des comités

Les rencontres voient la participation d'acteurs qui ont une certaine connaissance et une maitrise des informations à caractère institutionnel, juridique et réglementaire. Si le RECOPA jouit d'une certaine reconnaissance qui lui a valu que son coordonnateur soit décoré c'est parce que des capacités ont été développées en interne et plusieurs acteurs au Togo ont témoigné de l'utilité, la pertinence des formations octroyées par les responsables du RECOPA sur la transhumance, ce qui a contribué à changer la «mauvaise» perception que certains acteurs y compris des responsables d'un certain niveau avaient sur la transhumance et les transhumants. Ils ont compris la nécessité, mais aussi l'utilité de la transhumance.

c) Tendre vers plus d'indépendance financière

Il est utile de procéder à 'élaboration d'une stratégie de recherche de financements qui pourraient s'appuyer sur ces quelques éléments :

- Explorer les possibilités de quête de la pérennisation par l'utilité publique :
- Explorer les perspectives du prélèvement pour la fonctionnalité des cadres :
- Développer des compétences dans l'élaboration d'une stratégie de recherche de financement pour l'institution au-delà des activités.

d) Elaborer des stratégies de plaidoyer et lobby

Au-delà des acquis et contraintes intrinsèques aux cadres et comités, certaines dimensions sont de l'ordre de l'environnement institutionnel. Ainsi, il est important d'agir à ce niveau à travers des stratégies de plaidoyer et lobby ciblant entre autres :

- les autorités des pays de départs (niveau national et local) ;
- les autorités des pays d'accueil (niveau national et local) ;
- les autorités sous régionales.

5.2. Un renforcement des capacités opérationnelles des comités

On l'a vu, prévenir et gérer les conflits passe par la maîtrise de l'information et de la communication

a) Elaborer des stratégies de communication

Il apparait important de procéder à une distinction stratégique de la prévention et de la résolution des conflits. De même, il faudra :

- identifier les cibles, les outils et les objectifs opérationnels :
- les autorités, les transhumants et les communautés des pays de départs ;
- Ciblant les autorités, les transhumants et les communautés des pays d'accueil, etc.

Elaborer des outils de sensibilisation et de formation :

- au service de la prévention et de la résolution des conflits ;
- au service d'une communication vers les transhumants et vers les communautés, etc. ;
- produire des supports pédagogiques pouvant servir à démultiplication, le partage et l'appropriation en s'appuyant sur des cas pratiques documentés.

b) Développer des capacités en ingénierie sociale

La prévention et la gestion des conflits étant un sujet complexe compte tenu des multiples dimensions qu'elles recouvrent, les acteurs des cadres ont besoin de développer encore des capacités en ingénierie sociale pour maîtriser encore plus le sujet et développer des stratégies. Ceci d'autant plus que les aléas climatiques et les aléas sécuritaires rendent les défis plus prégnants sur l'accès et la gestion des ressources. Il s'avère nécessaire de mettre en place un dispositif informationnel performant qui s'appuie sur une bonne articulation entre les comités nationaux de transhumance, les cadres de concertation transfrontaliers et le réseau social informel des « rugga ».

c) Valoriser les «rugga»

Cette stratégie est très payante dans la mesure où le réseau des rugga permet de développer une grande capacité de mobilisation des acteurs transhumants mais aussi de la communauté. Cela est effectivement facilité grâce au dispositif rodé d'informations des rugga qui fonctionne en toile d'araignée comme un internet (web) local. Le renforcement de leur capacité constitue également un plus dans la mesure où cela permet de les outiller dans la prévention, au-delà de la résolution des conflits. Le fait de les doter en outils de communication (téléphones à large spectre de réseau) leur permet également d'être plus performants dans leur tâche de valorisation maximale du dispositif d'informations.

Le fait que le «ruuga» soit un leader éleveur élu par ses pairs pour ses qualités de leadership, son intégrité, son engagement pour faciliter la transhumance et les activités liées à l'élevage : le fait qu'il doit être accepté par sa communauté, avoir de réelles capacités d'écoute, être dynamique, volontaire et s'illustrer par les actes importants qu'il a posé dans le développement du pastoralisme, l'accompagnement de la transhumance et la résolution des conflits ou des difficultés font qu'il constitue un fort potentiel à valoriser dans la gestion apaisée de la transhumance. Cependant, il existe des positions différentes dans cette valorisation : ceux qui pensent qu'il faut tendre vers plus de formalisation des rugga pour mieux les valoriser et ceux qui pensent que cette formalisation tous azimuts comporte des risques dans la mesure où on peut arriver à une situation où on aura « rugga » et « rugga ». Le statut de rugga une fois formalisé attirerait des acteurs qui ne l'auraient pas forcément été s'il n'y avait pas cette formalisation. Cependant, d'aucuns pensent qu'il n'y pas de risque dans les pays sahéliens qui sont habitués à valoriser ce dispositif ce qui n'est pas tout à fait le même cas que les pays côtiers où la culture des rugga est moins présente.

d) Elaborer des stratégies de capitalisation et de gestion de connaissances

Elles devront cibler les bonnes pratiques institutionnelles, les bonnes pratiques opérationnelles et nourrir les stratégies de plaidoyer et lobby.

6. LA NÉCÉSSITÉ D'UN PLAN DE RENFORCEMENT DES CAPACITÉS DES ACTEURS

On retient de cette étude que malgré, tout le potentiel du pastoralisme et la contribution de transhumance au développement socio-économique de l'Afrique de l'Ouest, il arrive que les communautés agricoles se soulèvent pour refuser la transhumance à cause de la proximité des couloirs de passage près de leur champ et du dégât que cause le bétail dans ces champs.

Mais, la mise en place des cadres de concertation et espaces de dialogue transfrontaliers est d'une utilité certaine pour ces populations dans la mesure où, les conflits sont de plus en plus réduits eu égard aux différentes actions que mènent les cadres de concertation et espaces de dialogue et les structures qui les accompagnent dans le cadre de la transhumance transfrontalière.

Toutefois, ces cadres sont confrontés à des difficultés qui entravent leur fonctionnement. Il s'agit entre autres des difficultés financières, l'instabilité des membres, l'absence de mémoire et l'inadéquation entre la date de démarrage de la transhumance dans le pays d'accueil et la venue des éleveurs transhumants.

Pour une transhumance sans conflits, il serait souhaitable que la transhumance soit une affaire connue et acceptée de tous les acteurs impliqués directement ou indirectement à cause de ses nombreux apports au développement socio-économique des pays concernés. Aussi, il est nécessaire d'allouer un budget pour le fonctionnement des cadres et comités de transhumance existants et que ceux qui sont dans l'informel soient reconnus et travaillent en synergie d'actions avec les collectivités locales.

Face des enjeux et défis tels que la diversité de perception sur les origines des conflits, la connaissance et la maîtrise des écarts entre les pratiques et le droit établi à l'échelle sous-régionale, nationale et locale, la raréfaction des ressources liées à l'insécurité climatique, de la recrudescence de l'insécurité, etc., les comités et cadres de concertation doivent s'inscrire dans une dynamique permanente de renforcement de capacités pour être plus solides, plus fonctionnels et plus efficaces.

Toutes les pistes d'action pour minimiser les dysfonctionnements et renforcer les capacités des cadres nécessiteront une certaine maîtrise de capacités institutionnelles et opérationnelles de la part des comités et cadres de concertation ce qui doit passer par un plan de renforcement de capacités.

Le renforcement des capacités des comités et cadres à gérer de façon intégrée et durable, la transhumance de concert avec les structures et associations déjà sur le terrain et qui sont acquises à la cause s'avère nécessaire pour qu'ils apportent de façon pérenne leur contribution à l'atteinte de l'objectif d'une transhumance apaisée gage de durabilité de la transhumance en Afrique de l'Ouest.

PRODIATA / PROjet Régional de DIAlogue pour la Transhumance Apaisée en Afrique de l'Ouest

ANNEXES

7.1. Les personnes rencontrées ou contactées

N°	Prénom NOM	Structure	Téléphone
	DJEGA Bio O.	Directeur Potal men	+229 94776119
1	OROU Barkissou	Superviseur de terrain	+229 67755902
2	YAOUROU Boni	Expert local pour la paix	+229 97290763
3	GNANKI Bouraima	Chef antenne Potal Men Kandi	+229 95044357
4	LAYA Boni	Chargé de programme Potal Men	+229 96793271
5	OMAROU Fati	Superviseur à Potal Men	+229 66632343
6	DJODI GAFOU Daoudou	Superviseur à Potal Men	+229 96939527
7	GUETIDO Dramane	Coordonnateur ANOPER	+229 95157911
8	SAMBO Issifou	Chargée de Communication de Espace de dialogue à Malanville	+229 96065734
9	GORGI Hammadou	SG FNEN-Daddo	+227 90462770
10	Aimée	Chambre de l'Agriculture du Niger	+227 98015273
11	Oumar	Expert pour la paix ZFD/GIZ	+227 97184660
12	SIDDO	Président FNEN-Daddo	+227 96 997571
13	SAMBO Yacoubou	Point focal transhumance Malanville	+229 97132053
14	DATCHOSSA janvier	Leader Agriculteur Matéri	+229 97352204
15	BEIDI Saadou	Eleveur et Président des Peulh Arrondissement de Matéri	+229 97351942
16	HAMIDOU Cissé	Leader Eleveur Matéri	+229 94722472
17	DJATO Djahè	Eleveur Rugga du village Pingou (Matéri)	+229 97354665
18	YARIGBO Samson	Leader d'Agriculteurs Matéri Centre	+229 96269378
19	BEIDI Ousmane	Eleveur et Président des Peulh de Matéri	+229 97952273
20	SOUMAILA Issiaka	Eleveur et leader d'éleveurs à Merhou (Matéri)	+229 94483748
21	DJEDE Amandou	Conseiller (Garso) du Rugga de Gouandé	+229 64413316
22	SAMBIENI Soroukoua	Maire de Matéri	+229 97242266
23	N'GAH TAIROU Abdoulaye	Officier de Police Judiciaire de Matéri	+229 96392663
24	Juliette Assoleme AKOUMAYI	Point focal PRODIATA Togo	
25	Julienne OUTTARA	Point focal PRODIATA Burkina Faso	+226 70 30 75 31
26	Arthur	Secrétaire Général de la CTOP	+228 90 00 95 56
27	Boubacar MAIGA	Responsable RECOPA	+226 70 31 13 79
28	Jérôme THIOMBIANO	Appui technique RECOPA	+226 70 27 17 18
29	Souebou BARRY	Ruuga (Burkina Faso)	+228 90 14 07 48
30	M. CISSE	Point focal RBM Burkina	+226 70 28 95 22
31	SAMBO Salifou	Chef peulh, président Association Pinal Potal Pulaku (Togo)	
32	SAMBO Salifou	Membre Association Pinal Potal Pulaku (Togo)	

N°	Prénom NOM	Structure	Téléphone
33	AMADOU	Président préfectoral et régional des éleveurs (Dapaong); Chef peulh ; Rugga ; Membre du CNT (Togo)	+228 90 69 73 53
34	SAMBO Alassan	président du Conseil national de l'interprofession bétail	
35	Adamou MANDOURI	Trésorier du Conseil national de l'interprofession bétail	+228 90 34 69 79
36	Abdoulaye TONGA	Président régional des éleveurs de la région Maritime (Togo)	
37	ALIDOU Hasssany	Président de FENAPVITO, SG CTOP, point focal RBM Togo	
38	ABDOU Moussa	Président Régional des commerçants de bétail (Togo)	

7.2. La bibliographie

Abouba, S. & Cari, M-A. 2018, *Rapport final de la rencontre régionale, le rôle des pasteurs dans la gestion durable des terres et des paysages en particulier en zones transfrontalières, Niamey* : RESAD.

Alpe,Y., Beitone, A., Dollo, C., Lambert, J.R. & Parayre, S. 2005, *Lexique de Sociologie,* Dalloz.

ANOPER 2014, *La situation actuelle de l'élevage et des éleveurs de ruminants au Bénin : analyse et perspectives*, Annexe du document d'orientation stratégique.

CEDEAO 2020, *Rapport de la Mission d'échanges avec les acteurs locaux du Bénin, Togo, Burkina (couloir central) sur la Transhumance Transfrontalière*, Département Agriculture, Environnement et Ressources Naturelles, Direction Agriculture et Development Rural, Projet Elevages et Pastoralisme Intégrés et Sécurisés en Afrique de l'Ouest (PEPISAO).

CILSS et al, 2019, Note de Politique sur l'état des lieux des cadres de concertation transfrontaliers sur la transhumance, PRAPS.

Dr Edmond SOUGUÉ, *Plan de redynamisation des comités transfrontaliers éducation-formation-développement, Document de travail pour la redynamisation des comités transfrontaliers éducation-formation des populations pastorales*, APESS, Document provisoire, janvier 2017

FAO 2012, *La transhumance transfrontalière en Afrique de l'Ouest, Proposition de plan d'action,* www. Rapport_mission/Transhumance_Transfrontalier_en_AO_Rapport_FAO.pdf.

FNEN-Daddo.2011, *Capitalisation des expériences fnen-daddo région de zinder,* République du Niger, Bureau Régional de Zinder.

GAYE I. D. (dir), 2017, *Mobilité pastorale et développement au Sahel*, Dakar, L'Harmattan Sénégal, 287 p

Jean-Michel Sourisseau (CIRAD) ; Astou Diao Camara (ISRA) ; Guillaume Soullier (CIRAD), *Rapport des ateliers de co-construction, de scénarios prospectifs pour la zone transfrontalière Togo-Burkina Faso*, FAO, CIRAD, DDC Suisse, ISRA, décembre 2019

MAPAH, *Atelier bilan de la campagne de transhumance 2019 : Thème : « Transhumance plus apaisée dans le contexte de la mise en œuvre du PND »*, décembre 2019

MAPAH, Plan Opérationnel de Gestion de la Transhumance (POGT - 2019), 2019

Oussouby Touré, *Rapport de capitalisation des modèles de sécurisation du foncier pastoral en Afrique de l'Ouest*, RBM, Novembre 2015

Oussouby Touré, *Rapport sur l'état des lieux des cadres de concertation transfrontaliers sur la transhumance dans les pays d'intervention du PRAPS*, PRAPS, octobre 2016

PRODIATA, *Rapport de l'étude BASELINE du PRODIATA,* Sud Conseil, décembre 2019

République du Bénin 2019, Loi n°2018 20 du 23 avril 2019 portant code pastoral en République du Bénin, www.droit afrique.com, consulté le 10 janvier 2020.

République du Bénin et PNUD. 2015, *Renforcement des mécanismes de gestion de la transhumance dans la zone Agonli : cas de la commune de Ouinhi*, ISBN : 978-99919-0-366-8, Bibliothèque Nationale.

Réseau des Oganisations d'Eleveurs et Pasteurs d'Afrique. 2017, Situation pastorale globalement bonne avec cependant des signes annonciateurs de crise dans l'ouest du Sahel, note synthèse de la situation pastorale, www.maroobe.com, du 3 mars 2020.

Salihou, M, A. 2016, *Couloirs de transhumance transfrontalière en l'Afrique de l'Ouest*, DDC, Agriculture and Food Security Network, www.rapport_mission/pastoralism_brief_couloirs_transhumance_f.pdf, consulté le 11 janvier 2020.

UNOWAS 2018, *Pastoralisme et sécurité en Afrique de l'Ouest et au Sahel : vers une coexistence pacifique*, www.reliefweb.int, 15 janvier 2020.

UNOWAS, Pastoralisme et Sécurité en Afrique de l'Ouest et au Sahel - Vers une coexistence pacifique, Août 2018

7.3. Répertoire provisoire des cadres de concertation et espaces de dialogues transfrontaliers

Types de cadres	Nombre de personnes	Nom et contact du 1er responsable	Siège social	Année de mise en place	Objectifs visés par ces espaces	Structures d'appui	Sources de financement
Cadres de concertation transfrontaliers régionaux							
Cadre de concertation Niger (Maradi)-Nigéria (Katsina)	40 personnes	(+227) 90 99 53 93	Pas de siège, Rencontre rotative ; Les rencontres se tiennent au niveau des Gouvernorats de Katsnina et Maradi ou les Gouvernorats de Jigawa et Zinder	2017	Engager un dialogue entre les acteurs du Niger et du Nigéria pour une gestion apaisée de la transhumance transfrontalière ; Faire la promotion de la coopération transfrontalière ; Faire le bilan des différentes campagnes de la transhumance ; Renforcer la coopération entre les organisations de la société civile sœurs du Niger et du Nigéria ; Sensibiliser les éleveurs par rapport aux textes de loi et l'organisation de la transhumance au Niger et au Nigéria ; Renforcer les initiatives sociales et culturelles de la mobilité pastorale transfrontalière et les relations de bon voisinage	AREN & Miyeti Alla	ZFD-GIZ, Coopération Suisse
Cadres de concertation transfrontaliers intercommunaux							
Cadre de concertation Bénin-Burkina-Togo	Environ 30 personnes	Maire de Matéri SAMBIENI Sorikoua 97242266	Rencontre rotative entre les trois pays	2015	Education des populations pastorales ; Prévention et gestion de conflit pour une transhumance apaisée	Potal Men, Andal & Pinal et CDD	PREPP
Établissement Public de Coopération intercommunal EPCI : Cadre de concertation des 2KP	3 Comunes : (Kouandé, Kérou et Péhunco)	96939255 (AMOUDA ISSIFOU Razaki)	Siège : Péhunco	2011	Gestion des infrastructures pastorales et prévention et gestion des conflits en lien avec la transhumance	Potal Men	ZFD
Établissement Public de Coopération intercommunal EPCI. -Cadre de concertation intercommunal de la Pendjari	3 Communes : Tanguiéta, Materi et Cobly	Maire de Cobly NEKOUA Théophile 94785052	Siège : Tanguiéta	2011	Gestion des infrastructures pastorales et gestion apaisée des conflits entre éleveurs et agriculteurs	Potal Men	PAMO BARMA, ZDF

Types de cadres	Nombre de personnes	Nom et contact du 1er responsable	Siège social	Année de mise en place	Objectifs visés par ces espaces	Structures d'appui	Sources de financement
Cadres de concertation transfrontaliers intercommunaux							
Cadre de concertation transfrontalier entre la région Dosso (Niger) et la commune de Malanville (Bénin)	35	Maire de la commune de la commune de Falmey Moussa YANOUSSA: +227 96 66 62 78	Pas de siège. Les rencontres se font de façon rotative soit au Bénin soit au Niger dans les locaux de la mairie ou la maison des jeunes	2014	Engager un dialogue entre les acteurs du Niger et du Bénin pour une gestion apaisée de la transhumance transfrontalière ; Faire la promotion de la coopération transfrontalière ; Faire le bilan des différentes campagnes de transhumance ; Renforcer la coopération entre les organisations de la société civile sœurs du Niger et du Bénin ; Sensibiliser les éleveurs par rapport aux textes de loi et l'organisation de la transhumance au Niger et au Bénin ; Renforcer les initiatives sociales et culturelles de la mobilité pastorale transfrontalière et les relations de bon voisinage	AREN et ANOPER	ZFD
Cadre de concertation pour une transhumance transfrontalière apaisée entre le Niger et le Burkina Faso	35 personnes	Maïga Saidou	Pas de siège mais les rencontres se tiennent à la mairie de manière rotative entre les communes du Niger et du Burkina concernées	2017	Renforcer et développer des rapports de voisinage Engager un dialogue entre les acteurs du Niger et du Burkina pour une gestion apaisée de la transhumance transfrontalière ; Faire la promotion de la coopération transfrontalière ;	Gajel ONG, FNEN-Daddo	PRAPS
Espaces de dialogue communaux							
Espaces multi acteurs de la commune rurale de *Dungass*	Environ 30 personnes		Pas de siège Les rencontres sont tenues dans les salles de réunion de la mairie.	2005	Faciliter et sécuriser la mobilité des animaux ; Prévenir les conflits agriculteurs-éleveurs et gérer de manière consensuelle et durable les éventuels conflits qui surviennent ; Sensibiliser les éleveurs par rapport aux textes de loi et l'organisation de la transhumance au Niger ; Favoriser la présence des éleveurs/pasteurs aux instances de prises de décisions au niveau local	FNEN Daddo	ZFD
Espace de dialogue de Dogo-Dogo	Trentaine		Pas de siège	2007		FNEN Daddo	ZFD
Espace multi acteurs de la commune rurale de Falmey		Moussa YOUNOUSSA 96 66 62 78			Faciliter et sécuriser la mobilité des animaux ; Prévenir les conflits agriculteurs-éleveurs et gérer de manière consensuelle et durable les éventuels conflits qui surviennent ; Sensibiliser les éleveurs par rapport aux textes de loi et l'organisation de la transhumance au Niger	FNEN-Daddo	ZDF

Types de cadres	Nombre de personnes	Nom et contact du 1er responsable	Siège social	Année de mise en place	Objectifs visés par ces espaces	Structures d'appui	Sources de financement
Espaces de dialogue communaux							
Espace multi acteurs de la commune rurale de Kellé		DJIBO Maimouna		2007			
Espace multi acteurs de la Commune rurale de *Wacha*	28	Maman Bachir Abdou	Pas de siège	2007	Faciliter et sécuriser la mobilité des animaux ; Prévenir les conflits agriculteurs-éleveurs et gérer de manière consensuelle et durable les éventuels conflits qui surviennent ; Sensibiliser les éleveurs par rapport aux textes de loi et l'organisation de la transhumance au Niger	FNEN Daddo	ZFD
Espace multi acteurs de la Commune rurale de *Tirmini*	-	-	Pas de siège	2007	Faciliter et sécuriser la mobilité des animaux ; Prévenir les conflits agriculteurs-éleveurs et gérer de manière consensuelle et durable les éventuels conflits qui surviennent ; Sensibiliser les éleveurs par rapport aux textes de loi et l'organisation de la transhumance au Niger	FNEN Daddo	ZFD
Espace de dialogue de la commune rurale de Gamou				2007		FNEN Daddo	ZFD
Espace multi acteurs de dialogue de Karimama	30	MAMA BELLO Moussa	Pas de siège mais les rencontres se font à la mairie	2012	Rechercher des solutions aux problèmes entre les acteurs de la transhumance Prévention et gestion des conflits entre éleveurs et gestionnaires de parcs, agriculteurs	GERED	ZFD
Espace multi acteurs de dialogue de Ségbana	25	MORA SANNI Malick	Idem	2012			
Espace multi acteurs de dialogue de Malanville	30	DANDAKOE Inoussa	Idem	2012			
Espace de dialogue de Tanguiéta	30	97290763 SAGUI Paul	idem	2011	Gestion des infrastructures pastorales, prévention et gestion des conflits en lien avec la transhumance	Potal Men	ZFD
Espace de dialogue partagé de Cobly sur la transhumance	25	NEKOUA Téophile 97290763	Idem	2012	Entretenir un dialogue permanent entre les acteurs membres de l'espace sur la question de la transhumance	Potal Men	ZFD,
Espace de dialogue de Matéri	30	97290763 SAMBIENI Sorikoua	Idem	2011	Gestion des infrastructures pastorales et prévention et gestion des conflits en lien avec la transhumance	Potal Men	ZFD
Espace de dialogue de Kérou	30	97290763 SABI MASSO	Idem	2011			

Source : données de terrain, janvier 2020