PREDIP

PASTORALISME ET TRANSHUMANCE EN AFRIQUE DE L'OUEST

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

Capitalisation des comités et cadres de concertation transfrontaliers et des expériences de dialogue

NOTE AUX DÉCIDEURS

Octobre 2020

Le Projet Régional de Dialogue pour la Transhumance Apaisée en Afrique de l'Ouest (PRODIATA) a initié la capitalisation des expériences des comités locaux et des cadres de concertation pour la gestion de la transhumance en Afrique de l'Ouest. L'objectif visé est de (i) mieux ***connaître*** *les comités et cadres en les répertoriant ;* (ii) ***documenter*** *quelques pratiques de concertations pour en apprécier la fonctionnalité et (iii)* ***analyser*** *la perception des acteurs (collectivités locales, agriculteurs, éleveurs, transporteurs) sur l'utilité/légitimité des cadres mis en place.*

Cette note à l'intention des décideurs a pour finalité de : (i) ***partager*** *les grands résultats de la capitalisation à travers la cartographie des comités et cadres, leurs acquis, limites et perspectives d'amélioration ;* (ii) ***contribuer au débat*** *sur les enjeux de durabilité des comités et cadres pour une transhumance plus apaisée ; (iii)* ***formuler des recommandations*** à l'endroit des décideurs *situés aux différentes échelles, locales, régionales, nationales et sous-régionales, pour une amélioration concertée de la transhumance en Afrique de l'Ouest.*

1. La cartographie des comités, cadres et commissions

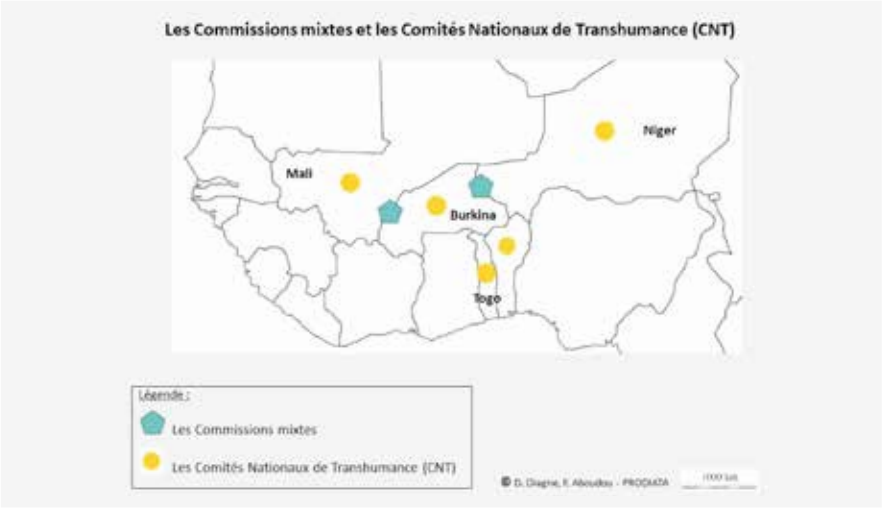
La cartographie des comités, cadres et commissions mixtes sur la transhumance s'inscrit dans une dynamique de promotion des cadres de concertation comme une approche multi acteurs majeure en Afrique de l'Ouest. En effet, les comités jouent un rôle déterminant non seulement dans la gestion de certaines infrastructures, mais aussi dans la mise en œuvre d'actions de prévention des conflits, de formation et sensibilisation, qui ont permis de pacifier certains couloirs de transhumance.

La mise en place des cadres de concertation apparait comme un nouveau mode de coordination et de gestion apaisée 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. Ainsi, il est apparu nécessaire dans le cadre de la capitalisation, de passer en revue les textes, décisions, lois et réglements qui ont été à l'origine de la création de ces instances de concertation et de dialogue à toutes les échelles, de les localiser géographiquement dans l'espace ouest-africain et de passer en revue les actions mises en œuvre par ces structures.

Cette cartographie contribue à mieux identifier et analyser les contraintes liées aux différences de politiques et stratégies, de cadres juridique et institutionnel des Etats de départ, de transit et d'accueil, ce qui peut limiter les avantages du modèle régional construit sur la complémentarité.

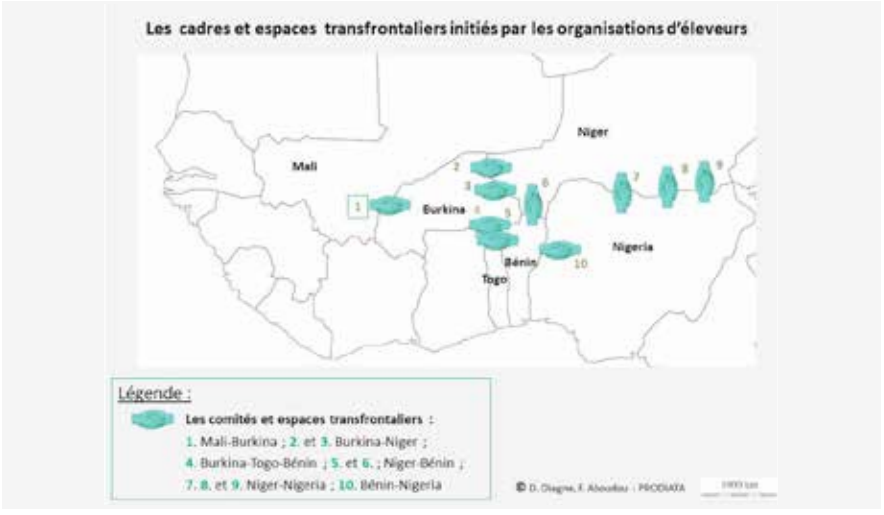
À l'échelle régionale se situe le cadre de Concertation Régionale de Haut Niveau (CRHN) pour une transhumance transfrontalière apaisée entre le Sahel (Niger, Mali, Burkina Faso) et les pays côtiers (Nigéria, Bénin, Togo, Ghana, Côte d'Ivoire) institué depuis 2015 par la CEDEAO et qui se réunit annuellement. En Afrique de l'Ouest on trouve également le Cadre de Concertation Régionale de Haut Niveau pour une Transhumance Transfrontalière Apaisée dans le Couloir Ouest (Tchad, Niger, Cameroun Nigéria) et enfin le couloir Est (Sénégal, Gambie, Sierra Leone, Guinée, Libéria).

À l'échelle des pays, on retrouve **les commissions mixtes** (Mali, Burkina, Niger) et **les Comités Nationaux de Transhumance (CNT)** au Bénin, au Togo, au Burkina, au Niger, et bientôt au Ghana et en Côté d'Ivoire.



Les cadres de concertation et espaces de dialogue bilatéraux sont établis entre les pays sahélien (Mali, Burkina Faso, Niger) et avec certains pays côtiers (Côte d'Ivoire, Bénin).

Les cadres de concertation et espaces de dialogues transfrontaliers initiés par les éleveurs sont localisés dans de multiples pays sahéliens et côtiers. A l'initiative de projets, d'autres cadres de concertations trasnfrontalières existent et sont souvent au niveau intercommunal. Il est aussi à noter l'existence des réseaux sociaux non formels mais légitimes des éleveurs que sont les « ruggas ».



2. Les aquis et limites des comités locaux et des cadres de concertation

La capitalisation des expériences des cadres de concertation et espaces de dialogue transfrontaliers a permis de cerner les éléments importants influençant positivement ou négativement leur performance. Ces institutions ont permis de développer une approche participative de gestion de la transhumance pour la prévention et la gestion des conflits à travers le dialogue avec tous les acteurs de la communauté agricole et pastorale.

Cette démarche a produit **des résultats tangibles** dont :

- L'amélioration de l'encadrement des mouvements des éleveurs transhumants dans les différents pays ;
- Le suivi sanitaire des animaux et l'encadrement technique des éleveurs transhumants ;
- La réduction des conflits violents entre agriculteurs et éleveurs (avec mort d'homme) ;
- Une amélioration du cadre de règlement des conflits entre les tiers et les éleveurs transhumants en cas de dégâts occasionnés ;
- L'institutionnalisation des contrats sociaux pour la gestion des ressources pastorales ;
- Une évolution notable du cadre institutionnel et organisationnel du pastoralisme dans les pays de la région.

Il existe un ensemble de **bonnes pratiques** capitalisées et potentiellement valorisables à travers une stratégie de renforcement de capacités des cadres de concertation, parmi lesquelles : (i) des démarches participatives comme des foras, rencontres de concertation multi acteurs dans les pays de départ et les pays d'arrivée, regroupant les communautés d'agriculteurs et d'éleveurs, les autorités à différentes échelles et impliquant les réseaux de « ruggas » ; (ii) des méthodes d'animation, d'éducation, de formation et de sensibilisation sur les calendriers et couloirs de transhumance, les questions de prévention et de gestion des conflits, les enjeux de la transhumance et ses implications en termes de développement socio-économique, etc.

Cependant, au-delà, ces cadres et espaces de dialogue transfrontaliers sont aussi confrontés à **des difficultés d'ordre institutionnel et opérationnel**. Parmi les difficultés institutionnelles, on peut citer :

- Les espaces de négociation non basés sur un cadre juridique car ils sont mis en place pour la plupart par convention ou arrêté communal et portés par les projets dont ils émanent ;
- L'instabilité des membres car les mandats des élus locaux ne sont pas toujours renouvelés ;
- Le caractère secondaire donné à la transhumance car les élus locaux, bien qu'étant membres des cadres de concertation, ne considèrent pas toujours la transhumance comme une activité prioritaire pour leur réélection ;
- Le profil des membres des comités qui n'ont pas toujours les capacités requises pour le règlement des conflits liés à la transhumance ; ainsi, lorsqu'un conflit dégénère, le comité de gestion de crise mis en place, ne fonctionne généralement pas ;
- La non-mise en œuvre de plusieurs recommandations issues des rencontres des cadres de concertation ;
- L'ingérence des politiques dans la gestion des conflits par les cadres de concertation génère une relative inertie surtout lorsque cela se transforme en conflits intercommunautaires ;
- La dépendance financière aux projets car 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 ministérielles en charge de la coopération transfrontalière ;
- L'absence 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 ;
- L'absence de mémoire due souvent à l'inexistence de siège ou d'un secrétariat pour assurer l'élaboration et l'archivage des rapports des rencontres et des réunions.

Parmi les difficultés opérationnelles, on peut citer les conflits liés : (i) à la transhumance nocturne ; (ii) au calendrier officiel de la transhumance (date d'entrée et de sortie) ; (iii) au parcours, notamment l'occupation des couloirs de passage, la restriction des aires de pâture, l'inaccessibilité de certaines ressources (pistes, aires de repos, de pâturages, points d'eau etc.).

3. Quelques pistes pour relever des défis de durabilité et d'efficacité

L'utilité des cadres et espaces de dialogue est certes reconnue, cependant, ils font face à **des enjeux et défis culturels, juridiques, climatiques et politiques** : (i) la diversité de perception sur les origines des conflits ; (ii) les écarts entre les pratiques et le droit établi à l'échelle sous-régionale, nationale et locale ; (iii) la raréfaction des ressources dû au changement climatique ; (iv) la recrudescence de l'insécurité, etc.

Comme expliqué plus haut, **le dynamisme** des cadres de concertation et espaces de dialogue est aussi **tributaire des différents projets** qui sont à la base de leur création. Ces derniers jouent un rôle important dans l'optimisation de leur fonctionnement et leur revitalisation, mais une fois fermés, les cadres et espaces se retrouvent seuls confrontés à un réel problème de financement. L'enjeu de **l'appropriation et la pérennisation** de ces cadres reste entier. Par ailleurs, la **sécurisation** des parcours pastoraux, de la pâture des animaux et de l'intégrité des transhumants est l'un des plus importants défis à relever dans un contexte sous-régional d'insécurité généralisée.

La question de durabilité des cadres et espaces de dialogue transfrontaliers est donc d'une importance capitale. Un certain nombre de **précautions** sont à prendre pour valoriser les acquis et minimiser les dysfonctionnements observés et analysés lors de la capitalisation. Une piste concerne la dimension interne aux cadres de concertation et doit se décliner sous la forme d'**un plan de renforcement de capacités**.

Une autre piste concerne **l'accompagnement institutionnel** au local, régional, national, et sous-régional. Une implication des décideurs est essentielle et sera d'autant plus efficace si elle est articulée aux différentes échelles et entre les différents acteurs (CEDEAO, Etats, Société Civile, Communes). Cela peut contribuer à la mise en place d'un observatoire régional sur la transhumance pour le suivi de l'application des dispositions communautaires.

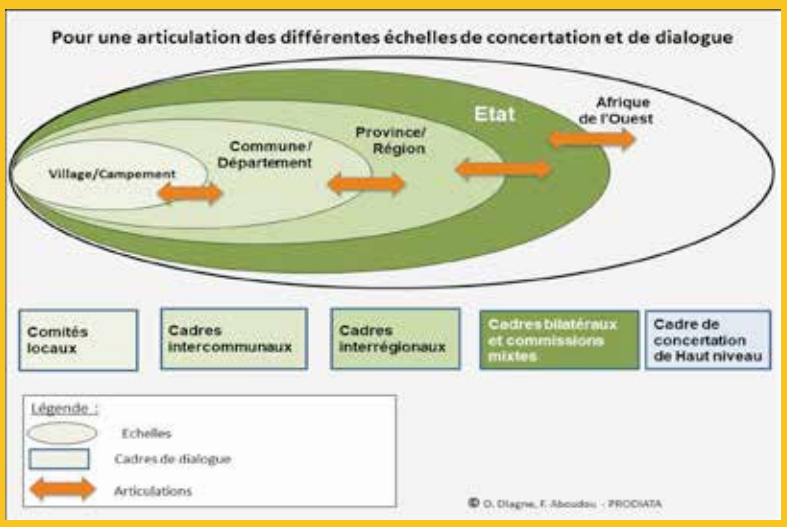
Ces deux pistes sont des **conditions sinequanones** pour que les cadres et espaces de dialogue puissent apporter de façon pérenne leur contribution à l'atteinte de l'objectif d'une transhumance apaisée, gage de sa durabilité et de sa stabilité en Afrique de l'Ouest.

4. La nécessité d'un plan de renforcement des capacités des comités locaux et des cadres de concertation

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 dans leur gestion intégrée et durable de la transhumance, de concert avec les structures et associations présentes sur le terrain. Ce renforcement des capacités opérationnelles des cadres et comités peut passer entre autres par quelques axes stratégiques :

- Développer des capacités en ingénierie sociale et sur la réglementation ;
- Etablir des synergies d'actions à différentes échelles au sein et entre les pays ;
- Faire des plaidoyers à l'endroit des autorités gouvernementales, à toutes les échelles afin de favoriser l'appropriation des enjeux de l'élevage et de la transhumance, d'améliorer la dotation budgétaire et renforcer les investissements en faveur de la transhumance ;
- Assurer la veille informative transfrontalière pour accompagner et soutenir la coordination des actions des cadres et espaces de dialogue, et sensibiliser à la fois les éleveurs et les communautés ;
- Elaborer des stratégies de communication et mettre en place un dispositif informationnel performant qui s'appuie sur une bonne articulation entre les comités nationaux de transhumance, les intercollectivités, les cadres de concertation transfrontaliers et le réseau social informel des « ruggas » ;
- Elaborer des stratégies de capitalisation des pratiques et de gestion des connaissances pour construire une mémoire institutionnelle et opérationnelle ;
- Susciter la sélection de points focaux dynamiques et compétents pour l'animation des cadres de concertation et espace de dialogue transfrontaliers.

MESSAGES AUX DÉCIDEURS

La question du positionnement des cadres de concertation dans le dispositif organisationnel général au niveau des pays et au niveau régional est un défi majeur qui reste à relever. Les comités et cadres doivent pourvoir bénéficier d'un accompagnement plus efficient et d'un **cadre institutionnel** plus favorable pour renforcer, consolider leurs acquis et minimiser leurs dysfonctionnements. Cela peut se faire à travers **des engagements et actions** des décideurs à tous les niveaux, local, régional, national, et sous-régional :

- Déterminer des enjeux mobilisateurs lors de l'impulsion des cadres de concertation et éviter la démultiplication des cadres liés aux projets ;
- Accompagner institutionnellement les cadres en leur facilitant l'élaboration de supports légaux ;
- Contribuer significativement au financement du fonctionnement et la mise en œuvre des actions des cadres et espaces de dialogue au niveau des Etats et de leurs représentations décentralisées ;
- Renforcer les capacités des collectivités décentralisées dans la recherche de ressources financières propres et externes pour financer les activités de l'élevage et de la transhumance ;
- 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 ;
- Mettre en place des mécanismes d'articulation, entre les institutions porteuses des cadres, et aux différentes échelles, ce qui peut contribuer à l'harmonisation des dispositions au sein des pays et de part et d'autres des frontières.