



ECOWAS COMMISSION
COMMISSION DE LA CEDEAO
COMISSÃO DA CEDEAO



DEPARTEMENT AFFAIRES ECONOMIQUES ET AGRICULTURE

Projet Elevages et Pastoralisme intégrés et Sécurisés en Afrique de l'Ouest (PEPISAO)

Expériences de Collaboration entre l'ONG POTAL MEN et les Forces de Défense et de Sécurité dans la prévention et la gestion des conflits pastoraux au Bénin



NOTE DE CAPITALISATION

Introduction

L'expérience de « Collaboration avec les forces de défense et de sécurité (FDS) dans la prévention et gestion des conflits liés à la mobilité pastorale » a été menée au Bénin par POTAL MEN « Notre Union » qui est une ONG nationale du droit Béninois créée en 1997. Cette ONG a pour mission de contribuer à l'amélioration des conditions de vies des agro-éleveurs.

L'expérience a été conduite dans les départements de l'Atakora/Donga et du Borgou/Alibori au Nord Bénin. Elle a été mise en œuvre avec l'appui technique et financier de la Coopération Allemande au Niger (GIZ/ZFD) et de la coopération Suisse (DDC) à travers respectivement les projets « Transformation des conflits et prévention des crises dans le domaine de la transhumance transfrontalière au Bénin, au Niger et au Burkina Faso » et le Programme Régional d'éducation formation des populations pastorales (PREPP).

Cette expérience a été partagée au cours d'un atelier tenu à Lomé (Togo) du 29 au 31 Octobre 2019 organisé par le Comité permanent Inter-états de Lutte contre la Sécheresse dans le Sahel (CILSS) dans le cadre de la mise en œuvre du Projet Elevages et pastoralisme intégrés et sécurisés en Afrique (PEPISAO). Elle a été complétée et améliorée par les contributions d'une quarantaine d'associations pastorales et agricoles de l'Afrique de l'Ouest et du Tchad.

La présente note de capitalisation est le résultat des contributions diverses en terme d'édition et de conseils aussi bien des experts de la Direction de l'Agriculture et du Développement Rural (DADR) de la CEDEAO, en particulier, les Assistants Techniques, Dr Bio Goura SOULÉ et Emmanuelle MAILLOT que du CILSS, en l'occurrence, le Chargé des programmes, Dr Hubert NDJAFFA et l'équipe de mise en œuvre du PEPISAO (Moussa ASSOUMANE, Imorou Orou DJEGA et Dr Anatole KONE) et également Alhassane YOUNFA de la GIZ/ZFD.

Nos vifs remerciements à :



¹ BURKINA FASO (ANDAL et PINAL, ROPPA ,RECOPA) MAURITANIE (GNAP, APESH Mauritanie) SENEGAL (DIRFEL, Kawral de Younouféré) NIGERIA (PARE, CORET) GUINEE CONAKRY (CAP Bokondjon, CONASEG), LIBERIA (Association of Cattle Advocate) TOGO (ONG – CDD, FENAPFIBVTO) BENIN (ANOPER, POTAL MEN; FUPRO Bénin, APESH Bénin) COTE D'IVOIRE (AEBRB, OPEF, COFENABVI-AO) GHANA(GDCA GNACAF) MALI (RBM, FEBEVIM) TCHAD (KAWATAL, CONFIFET, COPAFIB) NIGER (CODE RURAL, CONACOOOP, EFK FNEN-Daddo, RBM)

CONTEXTE ET JUSTIFICATION

Depuis les années 1980, la République du Bénin est devenue un pays d'accueil et de transit des éleveurs transhumants en provenance des pays sahéliens au Nord et du Nigeria à l'Est. Avec la pression démographique, l'extension des activités agricoles et la dégradation des ressources naturelles, cette activité de transhumance est devenue au fil du temps difficile et sa gestion reste une grande préoccupation pour tous les acteurs à cause des multiples conflits qu'elle génère. Dès lors, l'Etat béninois a adopté depuis 1987 plusieurs lois et arrêtés interministériels pour la réglementation de la transhumance nationale et transfrontalière sur son territoire.

Dans le Nord du Bénin, les départements de l'Atakora/Donga et Borgou/Alibori, zone d'intervention de POTAL MEN, accueillent des éleveurs transhumants en provenance du Burkina Faso, du Niger et du Nigeria. Au cours de la période de transhumance, plusieurs conflits opposent les éleveurs aux agriculteurs locaux à cause, généralement des dégâts causés sur les cultures par les animaux. Ces conflits sont parfois violents avec des pertes en vies humaines et de nombreux dégâts matériels. Par conséquent, la transhumance est perçue par l'Etat béninois comme un problème sécuritaire. Les agents des forces de défense et de sécurité (FDS) notamment les gendarmes, en charge d'assurer la sécurité des personnes et des biens, sont déployés sur le terrain pour dissuader le port d'armes par les éleveurs mais aussi pour éviter des conflits, conditions de pratique d'une transhumance apaisée.

Mais très vite, POTAL MEN "Notre Union", une ONG béninoise s'est rendue compte que ces agents des FDS maîtrisent très peu le fonctionnement de la transhumance ainsi que les textes qui la régissent. Ces derniers exercent parfois des abus sur les éleveurs. C'est dans cette dynamique que l'ONG s'est lancée dans la recherche d'un mécanisme pour faciliter le travail des FDS dans l'encadrement de la transhumance, en leur faisant comprendre le fondement et le fonctionnement de la transhumance ainsi que les textes réglementaires nationaux et régionaux qui la régissent afin de prévenir et mieux gérer les conflits y afférents. Ce fut le début de recherche d'une approche de collaboration entre POTAL MEN et les FDS pour un meilleur encadrement de la transhumance à travers le renforcement de leurs capacités à partir de 2011.

La particularité de cette expérience de collaboration avec les FDS pour une meilleure prévention et gestion des conflits réside dans le fait qu'elle est la seule initiative du genre dans cette zone. En effet, elle se fonde sur le principe qu'une bonne collaboration avec une structure militaire qui est en charge de la gestion de la transhumance, sous l'angle persuasif et même



Carte de groupe linguistique de la République du Bénin



Crédit photo : FNEN Daddo

répressif, ne peut se faire sans le renforcement des capacités des acteurs en termes de connaissance du fondement et du fonctionnement pastoral et de la réglementation en vigueur.



Crédit photo : POTALMEN

Les étapes suivantes ont été suivies :

1 la prise de contact et de négociation avec la hiérarchie des Gendarmes au Bénin pour obtenir son accord et la disponibilité à s'impliquer dans une dynamique de recherche de compréhension des principes de la GNVC, (Gestion Non Violente des Conflits) du mode de fonctionnement pastoral et de la réglementation de la transhumance en vigueur ;

2 la tenue d'un atelier de formation des officiers gendarmes sur ces thématiques. A leur tour, les officiers formés ont été chargés de former les hommes du rang ;

3 les échanges avec la hiérarchie de la gendarmerie sur les possibilités d'intégrer ces principes de la GNVC et le fonctionnement pastoral dans la formation de base des agents des FDS.

Cette expérience tient compte du principe que le « Do No Harm » veut que, toute action ou initiative de paix ou de développement fasse en sorte qu'elle ne crée pas des nouveaux conflits. L'expérience en elle-même vise à prévenir les conflits entre les éleveurs transhumants et les agriculteurs locaux à travers un meilleur encadrement de la transhumance qui elle-même doit se faire dans le respect des droits humains et des textes qui la régissent. Cette approche correspond aux objectifs de paix poursuivis

par POTAL MEN et ses partenaires techniques et financiers.

Dans la mesure où les gendarmes ont aussi en charge la gestion de la transhumance en tant que force dissuasive et répressive pour la protection des personnes et des biens particulièrement les nationaux, POTAL MEN était convaincue que certains comportements négatifs des gendarmes vis-à-vis des transhumants ne peuvent changer que lorsqu'ils appréhendent et comprennent mieux, les principes GNVC, le fondement et le fonctionnement de la transhumance et sa réglementation au niveau national et dans l'espace de la CEDEAO.

Ainsi la stratégie adoptée par POTAL MEN est la méthode RPP (Réflexion sur les Pratiques de la Paix), basée sur le fait de travailler soit avec « plus de personnes » ou avec des « personnes clés » pour parvenir à un changement au niveau individuel et socio-politique ou institutionnel. Tenant compte de la particularité de la cible de changement qui est les FDS, POTAL MEN a fait l'option de travailler directement avec les personnes clés notamment les responsables de la hiérarchie de la gendarmerie qui à leur tour impliquent les hommes du rang qui constituent la majorité de la troupe.

ACTEURS

Dans cette expérience de collaboration avec les FDS pour la prévention des conflits liés à la mobilité pastorale, les deux principaux acteurs impliqués sont :

Les officiers de gendarmerie : ce sont les responsables des différentes unités de gendarmerie du département de l'Atakora/Donga et du Borgou/Alibori, car ce sont eux qui donnent des instructions aux hommes du rang déployés sur le terrain lors des mouvements de la transhumance. Quand ils auront bien compris le fonctionnement de l'agropastoralisme et sa réglementation, ils pourront mieux donner des orientations positives à leurs collaborateurs pour que ceux-ci ne commettent pas des abus sur les transhumants.

Ils ont été les premiers bénéficiaires directs de la formation en Gestion Non Violent des Conflits (GNVC), fonctionnement et réglementations de la transhumance.

Les hommes du rang : ce sont les agents déployés sur le terrain et qui agissent sur instruction de la hiérarchie. S'ils sont bien formés sur le fonctionnement l'agropastoralisme, sa réglementation et la GNVC, ils ne commettent pas des erreurs de jugement sur les éleveurs transhumants car ils encouragent eux-même des sanctions disciplinaires en cas de dérapage

EFFETS



Crédit photo : POTAL MEN

La formation de 20 officiers et de 400 sous-officiers de gendarmerie du groupement régional Nord sur la GNVC, le fonctionnement l'agropastoralisme et de sa réglementation a permis à POTAL MEN de renforcer sa collaboration avec les gendarmes pour une meilleure gestion de la transhumance. En termes des résultats et d'effets, comme l'ont témoigné certains gendarmes à la fin des formations et lors du bilan de la transhumance 2018-2019, il été constaté que :

Au niveau individuel :

- On note un changement de perception des gendarmes sur la transhumance, notamment le respect des droits des éleveurs, leur protection et celle de leurs biens comme stipulé dans la décision de la CEDEAO relative à la transhumance transfrontalière ;

- Un meilleur encadrement des éleveurs lors des mouvements de la transhumance par les gendarmes grâce à une meilleure connaissance qu'ils ont des textes réglementant la transhumance ;
- Les gendarmes formés ont désormais une compréhension positive de la transhumance et agissent dans le respect des lois et règlements en vigueur.

Au niveau institutionnel/socio politique :

- Une plus grande implication des officiers et sous-officiers aux processus de dialogue pour la promotion de la paix et la cohésion sociale ;
- Une volonté de la hiérarchie de la Gendarmerie à intégrer dans les curricula de formation de base des élèves gendarmes, la notion de GNVC, le fonctionnement et la réglementation pastorale.

La gendarmerie avait réitéré cet engagement à l'occasion de l'évaluation de la campagne de transhumance 2015-2016. Cependant, compte tenu des nouvelles réformes au niveau sécuritaire, consacrant la fusion de la police et de la gendarmerie pour en faire un seul nouveau corps appelé « Police Républicaine », au Bénin, il faudra nécessairement élargir la base des personnes à former puisque cette fusion va aussi concerner les écoles de formations de la police et de la gendarmerie.

- Un changement de culture et de perception sur la transhumance par les forces de défense et de sécurité formées relatif aux droits des éleveurs et agriculteurs est perceptible.

- Enfin, un meilleur encadrement des acteurs de la transhumance par les forces de défense et de sécurité grâce à l'appropriation des contenus des textes et lois réglementant la transhumance.

Cette expérience est pertinente car pour des actions de paix, il est difficile de mesurer ou apprécier l'efficacité en termes de rapport résultats/coût, parce qu'on a coutume de dire que la Paix n'a pas de prix.

Les pertes en vies humaines et dégradations des rapports sociaux auxquels cette expérience avait contribué à atténuer sont inestimables. Ainsi en tenant compte des énormes pertes en vies humaines et matériels occasionnées antérieurement par les conflits agriculteurs et éleveurs dans cette zone, et en faisant le rapport avec les moyens modestes engagés dans le cadre de cette collaboration, il est clair que cette expérience est efficace.

ANALYSE

L'analyse de cette expérience de collaboration avec les forces de défense et de sécurité pour la prévention et gestion des conflits liés à la mobilité pastorale, permet de ressortir les éléments expliquant les résultats obtenus, les leçons apprises et les recommandations pour une mise à échelle de l'expérience.

1- LECONS APPRISSES

De cette expérience de collaboration avec les FDS dans le cadre de la prévention des conflits liés à la mobilité pastorale, on note les principaux enseignements suivants :

- Il est possible d'impliquer positivement les FDS dans l'encadrement de la transhumance à travers un renforcement des capacités adaptés à leurs besoins et statuts.
- Il demeure certain de changer positivement le comportement et attitudes des agents FDS dans des situations de conflits liés à la mobilité pastorale, en les amenant à être impartiaux dans les actes et décisions qu'ils prennent. Ils ont une bonne capacité d'assimilation des connaissances en matière pastorale et de la GNVC.

- Les gendarmes sont aussi soucieux d'une transhumance apaisée contrairement à la présomption répandue qui consiste à penser qu'ils profitent plutôt de la période de transhumance pour rançonner les éleveurs.
- Les gendarmes pour peu qu'ils soient bien formés et informés sur les questions pastorales, peuvent encadrer la transhumance sans violence.
- La collaboration avec les gendarmes est aussi un moyen dissuasif des bandits qui infiltrent les transhumants dans le seul but de commettre des forfaits notamment des vols d'animaux.



Crédit photo : POTAL MEN

La principale limite de cette expérience est l'affectation des gendarmes formés pour certains dans des zones où la question de la transhumance ne se pose pas. Même là il ne s'agit pas d'un investissement perdu parce que le gendarme formé a désormais une attitude de non-violence mais aussi garde la sensibilité aux conflits et aux questions pastorales.

2- RECOMMANDATIONS

Pour donner plus de chances à une mise à échelle de cette expérience de collaboration avec les FDS pour la prévention des conflits liés à la mobilité pastorale, il faut :

- Adapter régulièrement le contenu du module de formation en GNVC, fonctionnement et réglementation pastorale aux réalités administratives et législatives de chaque pays. Même si la réglementation de la transhumance dans l'espace CEDEAO est la même, certaines dispositions pratiques relèvent des règlements nationaux et varient d'un pays à un autre. Aussi la volonté d'engager des FDS dans un processus d'apprentissage du fonctionnement de la transhumance varie d'un pays à un autre.
- Les gendarmes relèvent du corps militaire qui a ses spécificités dont il faut tenir compte lors de la formation notamment : éviter des sessions de longues durées (maximum 3 à 4 jours), garder à l'esprit que c'est un corps qui fonctionne sur ordres hiérarchiques, choisir la bonne période et le bon lieu, etc.

- Mettre l'accent sur la qualité des formations à travers le choix des formateurs compétents qui pourraient apporter de bonnes réponses aux besoins des FDS en la matière. Dans le corps militaire, quand il y a doute dans les compétences de celui qui transmet les connaissances, la formation perd son intérêt.
- La mise en œuvre de cette expérience a montré qu'en plus des FDS, d'autres acteurs concernés par la transhumance notamment les journalistes et les magistrats ont les mêmes besoins de renforcement de capacité qu'il faut prendre en compte.
- Avoir un mécanisme de suivi des personnes formées pour relever et documenter les changements attendus. C'est ce qui permettra ultérieurement d'apprécier le changement au niveau individuel et au niveau institutionnel à cause de l'influence des personnes.

DURABILITE

Le processus d'implication des gendarmes dans la prévention des conflits liés à la mobilité pastorale a démarré en 2011, avec une série de formation en 2015. Si jusqu'en 2019, soit 8 ans après, la hiérarchie de la gendarmerie apprécie cette collaboration et suggère d'y impliquer aussi la police avec qui elle fait maintenant le même corps, cela est la preuve de la pertinence de l'expérience mais aussi sa capacité à résister aux chocs-socio-politiques dont la fusion de la police et la gendarmerie en un. Aussi la volonté du Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche au Bénin, d'accompagner

l'adaptation du module de formation des FDS sur la GNVC, le fonctionnement pastoral et sa réglementation au contexte dynamique de la mobilité pastorale avec l'appui technique et financier de la coopération Suisse est une preuve supplémentaire de la résistance aux chocs-sociopolitiques puisque cette expérience a été initiée bien avant le régime politique actuel.

A cela s'ajoute le fait que les gendarmes formés continuent de sensibiliser leurs collègues policiers sur les questions pastorales et la GNVC.

A propos du PEPISAO

Le Projet Elevages et Pastoralisme Intégrés et Sécurisés en Afrique de l'Ouest est mis en œuvre par la CEDEAO qui a délégué au CILSS la mise en œuvre des composantes 1 et 2 avec l'appui financier de l'Agence Française de Développement (AFD). Il vise à renforcer les capacités des Etats et acteurs régionaux et nationaux, à déployer des approches de sécurisation de la mobilité pastorale et d'intégration des modes d'élevage (i) inscrites dans une vision régionale partagée, (ii) offrant un maximum de garanties en matière de cohabitation pacifique des différents usagers des ressources naturelles. Il se veut intégrateur en termes d'approche.

Son objectif général est de « renforcer la résilience des populations et contribuer au développement économique et social de la région » et spécifiquement, réduire les conflits liés au pastoralisme à travers l'amorce de la construction d'une vision régionale partagée sur les différents modes d'élevage de ruminants. A travers ces objectifs spécifiques, le projet se positionne en appui et en complémentarité aux différentes initiatives en cours, pour développer une capacité régionale durable de gestion des enjeux liés aux différents systèmes d'élevage, en particulier dans les zones d'accueil de transhumance des trois grands couloirs en Afrique de l'Ouest et au Sahel (Est, centre et ouest) afin de construire un tissu social durable de cohabitation pacifique et d'intégration régionale.

Il est mis en œuvre dans les 15 pays de la CEDEAO ainsi que la Mauritanie et le Tchad. Les principaux partenaires sont : le CILSS, l'UEMOA, l'ARAA, et l'AFD.



**ECOWAS COMMISSION
COMMISSION DE LA CEDEAO
COMISSÃO DA CEDEAO**

Secrétariat Exécutif du CILSS

03 BP 7049 Ouagadougou 03 BURKINA FASO

Téléphone: 00226 25499600

Email: cilss@cilss.int

Twitter : @PredipR // **Facebook :** Predip@

Sites web : praps.cilss.int // predip.cilss.int

Commission de la CEDEAO

Départements Affaires Economiques et Agriculture

Direction Agriculture et Développement Rural

Annexe River Plaza - 496 Abogo Largema Street - Central Business District

PMB 401 Abuja FCT - République Fédérale du Nigeria

Email : agri_rural@ecowas.int

Twitter : ecowas_agric@ // **Facebook :** ecowas.agriculture