

**Concertation multi-acteurs pour une transhumance  
transfrontalière apaisée dans les pays d'accueil**

**Lomé, Togo, 29 et 30 janvier 2015**

**Relevé des conclusions et recommandations**

## I. Introduction

1. Sur initiative conjointe de la CEDEAO, du Gouvernement du Togo et du Réseau Billital Maroobé (RBM) s'est tenue à Lomé, au Togo, les 29 et 30 janvier 2015, une concertation multi-acteurs pour une transhumance transfrontalière apaisée dans les pays d'accueil.
2. La rencontre a regroupé sept principaux groupes d'acteurs, à savoir: (i) les institutions d'intégration régionale et de coopération technique (CEDEAO, UEMOA, CILSS, ALG, CSAO/OCDE, CORAF/WECARD et Hub Rural) ; (ii) les institutions publiques et les administrations territoriales des pays côtiers et sahéliens (Bénin, Togo, Burkina Faso, Niger), (iii) les réseaux régionaux de producteurs ruraux partenaires (APESS et ROPPA) ; (iv) les partenaires techniques et financiers impliqués dans le soutien au développement de l'élevage dans la région (FAO, Acting For Life, Agriterre, CARE, IRAM et VSF/Belgique) ; (v) les chefs traditionnels et "Ruuga" des pays côtiers et sahéliens ; (vi) les Antennes Nationales des huit pays où le RBM est implanté ; (vii) et des personnes ressources. La liste complète des participants est jointe en annexe du présent relevé de conclusions et recommandations.

## II. Objectifs et résultats attendus de la réunion

### 2.1. Objectifs

3. La concertation multi-acteurs avait pour objectif de donner un nouvel élan au dialogue politique sur la transhumance transfrontalière, en partant de l'idée selon laquelle cette pratique doit évoluer vers de nouvelles normes fondées sur : (i) des droits reconnus et sécurisés ; et (ii) un code de conduite appliqué par toutes les parties prenantes.

4. Les objectifs spécifiques de la réunion portaient sur : (i) l'établissement d'un état des lieux de la mise en œuvre de la feuille de route du forum de Gogounou ; (ii) l'examen de la problématique des conflits liés à la transhumance transfrontalière dans les pays d'accueil, en lien avec les résultats de l'étude conduite par le CORAF/WECARD ; (iii) l'examen du plan de gestion de la transhumance élaboré par le Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche du Togo ; et (iv) le recensement des engagements souscrits par les différents acteurs institutionnels désireux de promouvoir une gestion concertée et apaisée de la transhumance transfrontalière.

### 2.2. Résultats attendus

5. Quatre résultats majeurs étaient attendus à l'issue des travaux :
  - les acquis enregistrés dans la mise en œuvre de la feuille de route du forum de Gogounou sont identifiés et des propositions sont formulées en vue de

l'élaboration d'un programme régional d'investissements en faveur de l'élevage dans les pays côtiers ;

- des propositions visant à améliorer les conditions de la transhumance transfrontalière sont formulées, en mettant l'accent sur les réajustements à apporter au niveau du cadre juridique et institutionnel ;
- un cadre d'action est défini pour la mise en œuvre opérationnelle des recommandations relatives à la gestion durable de la transhumance transfrontalière ;
- les engagements souscrits par tous les acteurs institutionnels interpellés par la problématique de la transhumance transfrontalière sont consignés.

### **2.3. Cérémonie d'ouverture**

6. La cérémonie d'ouverture de la rencontre a été présidée par le Colonel Ouro Koura AGADAZI, Ministre de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche du Togo, en présence de plusieurs autres personnalités, en l'occurrence, le Colonel Damehane YARK, Ministre de la Sécurité et de la Protection Civile du Togo, Dr Zakara GANDOU, Secrétaire Général du Gouvernement du Niger, Dr Lapodini Marc ATOUGA, Commissaire chargé de l'Agriculture, de l'Environnement et des Ressources en Eau de la Commission de la CEDEAO, Dr. Djime ADOUM, Secrétaire Exécutif du Comité Inter-Etats pour la Lutte contre la Sécheresse au Sahel, M. Isaac MONTEIRO, Représentant de la FAO au Togo, M. Hervé ASSAH, Représentant Résident de la Banque Mondiale au Togo et M. Zakariaou DIALLO, Président du RBM.

7. Dans son discours de bienvenue, M. Boureima DODO, Secrétaire Permanent du RBM a salué la présence du nombre important de partenaires institutionnels à la présente rencontre de partage, de réflexion concertée et de recherche de solutions pour une transhumance transfrontalière apaisée entre les pays sahéliens et côtiers. Il a souligné le fait que cette concertation, la deuxième du genre, après celle de Gogounou (Bénin) en 2010, intervient dans un contexte marqué par un regain d'intérêt de l'ensemble des acteurs institutionnels pour l'élevage et le pastoralisme au Sahel. Dans le même temps, les pays côtiers qui accueillent chaque année les troupeaux provenant du Sahel restent en marge des dynamiques d'appui au développement de l'élevage et du pastoralisme. Face à cette situation, le RBM souhaite vivement que la présente rencontre formule des recommandations fortes portant sur la mise en œuvre d'une initiative régionale en faveur de l'élevage dans les pays côtiers.

8. Intervenant au nom du Commissaire chargé du Département de la Sécurité Alimentaire, de l'Agriculture, des Mines et de l'Environnement de la Commission de l'UEMOA, Dr Soumana DIALLO a indiqué que son institution accorde une grande importance aux questions de transhumance transfrontalière parce qu'elles cadrent

parfaitement avec le 2ème axe de la Politique Agricole de l'Union qui s'articule autour de la promotion du marché commun dans le secteur agricole et de la gestion des ressources partagées. Depuis 2009, l'Union est engagée, aux côtés de la CEDEAO, du CILSS et du CSAO/OCDE, dans un processus de définition d'une stratégie régionale concertée de gestion de la transhumance transfrontalière dans la région ouest africaine.

9. Dans son allocution, Dr Djime ADOUM, Secrétaire Exécutif du CILSS, a souligné l'importance de la présente réunion dont l'objectif est de contribuer à la recherche de solutions et de réponses consensuelles pour une transhumance apaisée dans l'espace ouest africain. De son point de vue, les difficultés que rencontre l'élevage pastoral se sont exacerbées au cours de ces dernières années, sous l'effet des changements climatiques, mais aussi de l'apparition de l'insécurité civile liée aux guerres, aux trafics des bandits dans les zones de pastoralisme au Sahel. Ces facteurs contribuent à amplifier les mouvements de transhumance des pays sahéliens vers les parties nord des pays côtiers (Bénin, Togo, Côte d'Ivoire, Ghana, etc.). Le CILSS est convaincu que pour faire face à ces contraintes qui entravent la pratique d'une transhumance apaisée et profitable à tous, les acteurs de la région doivent se concerter et dialoguer plus souvent, en vue de trouver des solutions durables et consensuelles.

10. Dr Lapodini Marc ATOUGA, Commissaire chargé de l'Agriculture, de l'Environnement et des Ressources en Eau de la Commission de la CEDEAO a souligné le fait que la Commission de la CEDEAO, conformément au mandat qui lui a été donné par les Etats membres, attache un intérêt particulier au pastoralisme dont l'apport économique, social et culturel est incontestable. Au stade actuel des évaluations, le pastoralisme représente plus de 5 % du PIB régional. Cette contribution dépasse le seuil de 15 % dans plusieurs pays où l'élevage occupe une place prépondérante dans l'économie nationale. La réflexion prospective initiée par la CEDEAO fait ressortir la nécessité d'une transformation des systèmes productifs et économiques, en lien avec les fondements culturels qui sous-tendent de tels processus. Il est indispensable d'accorder une attention soutenue à ces grands enjeux, si nous voulons créer les conditions propices à l'insertion des pasteurs dans les systèmes économiques, institutionnels, ainsi que dans les nouvelles formes d'organisation des espaces et des territoires à l'échelle des pays et de la région.

11. Dans son adresse à l'assemblée, M. Hervé ASSAH, Représentant Résident de la Banque Mondiale au Togo a indiqué que, depuis plus de trois décennies, le pastoralisme transhumant est confronté à plusieurs facteurs de vulnérabilité qui limitent son efficacité et sa contribution au développement économique des pays de l'Afrique de l'Ouest. Dans ce contexte compliqué et difficile, le défi majeur consiste à créer les conditions d'une exploitation apaisée des ressources naturelles communes, en particulier dans les zones transfrontalières. L'engagement de la Banque Mondiale à soutenir le développement de l'élevage pastoral s'est concrétisé à travers le Projet Régional d'Appui au Pastoralisme au Sahel (PRAPS) qui est en cours de préparation. L'objectif de cet important projet est d'améliorer l'accès des pasteurs et agropasteurs à des moyens de production essentiels et au marché dans des zones transfrontalières sélectionnées et le long des axes de transhumance dans six pays sahéliens. Le PRAPS contribuera également à renforcer la capacité de ces pays à répondre, à temps et de façon efficace, aux crises pastorales. La Banque Mondiale est disposée à soutenir une dynamique similaire au niveau des pays côtiers.

12. Dans son allocution d'ouverture des travaux de la réunion, le Colonel Ouro-Koura AGADAZI, Ministre de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche du Togo a indiqué que la mobilité transfrontalière constitue une stratégie importante de production et de commercialisation du bétail en Afrique de l'Ouest. En plus du fait que la transhumance permet de nourrir un cheptel sahélien de plus en plus important, elle contribue à l'intégration sous-régionale, ainsi qu'à l'approvisionnement en produits animaux des marchés des pays côtiers. Toutefois, elle suscite des conflits souvent violents dans les zones de transit et d'accueil des troupeaux. Face à cette situation, les autorités togolaises ont développé de nombreuses initiatives visant, entre autres, à réguler les flux de transhumance et à favoriser une insertion harmonieuse des transhumants dans les zones d'accueil. C'est dans cette logique globale que s'inscrit l'élaboration du Plan de Gestion de la Transhumance (PGT). Conçu sur une base inclusive et participative, le PGT s'articule autour de deux axes majeurs, à savoir : (i) la réduction sensible des conflits liés à la transhumance transfrontalière ; et (ii) l'intégration de la transhumance dans l'économie togolaise. Ce Plan devra permettre de capitaliser les opportunités offertes par les différents programmes et projets sectoriels. Il a été validé le 17 octobre 2014 et comporte une cartographie actualisée des portes d'entrée, des couloirs et des zones d'accueil retenus, en concertation avec les acteurs de première ligne. De l'avis de Monsieur le Ministre de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche, le plan d'action et la feuille de route qui seront validés à l'issue de la présente rencontre permettront aux pays membres de la CEDEAO de se doter d'outils efficaces d'intervention dans le secteur de l'élevage et du pastoralisme. En terminant son allocution, Monsieur le Ministre a déclaré ouverts les travaux et lancé officiellement la campagne de la transhumance pour 2015.

### **III. Déroulement des Travaux**

13. Les travaux de la concertation multi-acteurs ont été structurés autour d'échanges en séances plénières organisées à la suite de la présentation de plusieurs communications. La modération des échanges a été assurée par Dr Yamar Mbodj, Directeur Exécutif du Hub Rural.

#### **3.1 Session 1: Bilan de la mise en œuvre des engagements politiques relatifs à la problématique de la transhumance transfrontalière et principales initiatives en cours**

14. Cette session de la rencontre a été structurée autour de six communications : (i) l'évaluation de la mise en œuvre des recommandations de la feuille de route du forum de Gogounou ; (ii) le Plan de Gestion de la Transhumance au Togo ; (iii) l'étude sur la transhumance transfrontalière et les conflits liés à l'utilisation des ressources naturelles en Afrique de l'Ouest ; (iv) la contribution de la transhumance dans l'économie des pays de l'Afrique de l'Ouest et du Centre ; (v) la présentation du Programme Régional d'Appui au Pastoralisme au Sahel (PRAPS) ; et (vi) la formulation d'un programme régional d'investissement en faveur de l'élevage dans les pays côtiers.

15. La communication portant sur l'évaluation de la mise en œuvre des recommandations de la feuille de route du forum de Gogounou a été présentée par Dr Yacouba SANON (CEDEAO). Cette communication a examiné les principaux acquis obtenus, les difficultés rencontrées et les perspectives, en mettant l'accent sur:

- l'importance socio-économique de l'élevage en Afrique de l'Ouest ;
- la justification de la relance du dialogue sur le pastoralisme ;
- le contenu de la feuille de route de Gogounou ;
- les mutations institutionnelles, politiques et programmatiques souhaitées en faveur du pastoralisme ;
- l'esquisse d'un cadre d'action pour les prochaines années.

16. La communication articulée autour du Plan de Gestion de Transhumance au Togo a été présentée par Dr Pidemewé PATO, de la Direction de l'Elevage du Togo. Elle a mis l'accent sur :

- le contexte et la justification du processus d'élaboration du PGT, en lien avec l'exigence de l'actualisation de la carte des points de franchissement et des zones d'accueil en territoire togolais ;
- la démarche participative de conduite du processus ;
- la configuration du PGT qui est structurée autour de 2 objectifs spécifiques, 6 résultats et 18 activités ;
- le budget du PGT évalué à environ 6 867 912 000 Francs CFA pour une durée de 7 ans;
- les dispositions relatives à la campagne de transhumance de 2015 dont l'ouverture officielle a été proclamée le 29 janvier 2015 ;
- les activités opérationnelles visant à garantir un bon déroulement des flux de transhumance au cours de la présente campagne.

17. La communication du CORAF/WECARD consacrée aux résultats de l'étude sur la transhumance transfrontalière et les conflits liés à l'utilisation des ressources naturelles en Afrique de l'Ouest a été introduite par Dr Moumini SAVADOGO, Chef de l'équipe des consultants du Cabinet GRAD Consulting Group. Cette communication a présenté les principaux résultats des investigations, en mettant l'accent sur :

- les facteurs déterminants la transhumance transfrontalière ;
- les causes, les zones d'occurrence et l'importance des conflits liés à la transhumance transfrontalière ;
- les propositions d'actions prioritaires.

En ce qui concerne ce dernier point, l'étude a identifié deux actions majeures qui portent sur :

- l'amélioration du cadre juridique et l'application effective des textes ;
- la mise en place de plateformes multi-échelles intégrées de gestion apaisée de la transhumance.

18. La communication portant sur les résultats préliminaires de la recherche-action sur la contribution de la transhumance à l'économie des pays de l'Afrique de l'Ouest et du Centre a été présentée par Dr Oussouby TOURE (membre de l'équipe de consultants du RBM). Elle a examiné plusieurs questions importantes qui concernent :

- la valeur ajoutée de l'étude qui vise à fournir des données et des indicateurs économiques fiables permettant d'élaborer un argumentaire susceptible de convaincre les décideurs politiques et économiques de la nécessité de sécuriser la transhumance transfrontalière ;
- les objectifs et les résultats attendus, ainsi que la démarche méthodologique développée dans le cadre de la recherche-action ;
- l'évaluation des effets économiques directs qui se rapportent essentiellement aux dépenses de consommation, de transport, de santé animale, de rétribution des bergers et de paiement de différentes taxes ;
- l'estimation des effets économiques indirects résultant du développement de plusieurs activités telles que la commercialisation du bétail, la transformation des produits de l'élevage et les activités connexes autour des marchés.

19. La communication portant sur le PRAPS, présentée par Dr Mahalmoudou HAMADOUN (CILSS), a mis l'accent sur :

- la portée d'une telle initiative qui concerne six pays sahéliens, les institutions régionales, les partenaires techniques et financiers, avec pour objectif de sécuriser les modes d'existence et les moyens de production des populations pastorales, mais aussi d'accroître le produit brut des activités d'élevage d'au moins 30 % au cours des cinq prochaines années ;
- le mode d'action retenu qui s'appuie sur le leadership politique de l'UEMOA et de la CEDEAO d'une part et, le pilotage par le CILSS pour les six pays concernés d'autre part ;
- la configuration du PRAPS qui s'articule autour d'un programme régional relayé par des programmes nationaux ;
- la structuration du programme autour de cinq composantes : (i) la santé animale; (ii) la gestion des ressources naturelles ; (iii) l'accès aux marchés; (iv) la gestion des crises; et (v) le management du programme.

20. La communication consacrée à la formulation d'un programme régional d'investissement en faveur de l'élevage dans les pays côtiers a été présentée par Bernard BONNET (consultant principal du RBM). Elle a été structurée autour de quatre axes :

- la définition de l'objectif général du futur programme qui prend en compte plusieurs paramètres importants, notamment : (i) l'évolution du contexte de l'élevage et du pastoralisme ; (ii) la complémentarité et la cohérence de l'initiative avec les dynamiques régionales en cours; et (iii) la valeur ajoutée par rapport aux activités réalisées en faveur des éleveurs et pasteurs ;
- les orientations de départ, en particulier le lien avec le Programme Régional d'Investissement Agricole et la déclinaison opérationnelle du Plan d'Action pour le Développement et la Transformation de l'Élevage dans l'espace CEDEAO ;
- la construction d'une stratégie basée sur les travaux récents, le renforcement de la synergie avec les initiatives en cours et l'adaptation de l'intervention aux spécificités des espaces transfrontaliers ;
- les questions clefs à préciser dans le cadre de la formulation du programme.

#### **IV. Conclusions et recommandations**

##### **4.1 Par rapport à la problématique de la sécurité**

21. La problématique de la sécurité occupe actuellement une place centrale dans les préoccupations de tous les acteurs de la transhumance transfrontalière, dans un contexte marqué par l'aggravation de l'insécurité sous différentes formes. Les participants ont insisté sur la nécessité de :

- mettre en place un mécanisme apte à sécuriser la transhumance transfrontalière ;
- développer des campagnes d'information et de sensibilisation, afin de favoriser l'appropriation par les acteurs de la transhumance (pasteurs transhumants, populations locales, etc.) des textes législatifs et réglementaires en vigueur ;
- renforcer les dispositifs de gestion de proximité des conflits liés à la transhumance, de manière à éviter que les acteurs se fassent justice eux-mêmes.

##### **4.2 Par rapport à la problématique de la taxation**

22. Les participants ont déploré la multiplicité des taxes que les transhumants doivent payer lors de leurs déplacements entre les pays sahéliens et les pays côtiers (taxe d'entrée sur le territoire, taxe de pâturage par commune ou par département, etc.). Pour mettre fin à de telles pratiques, ils ont recommandé de s'orienter vers l'instauration d'un

système de paiement unique soit au poste de franchissement, soit à l'arrivée dans la commune d'accueil.

### **4.3 Sur la question des aménagements pastoraux et la santé animale**

23. Les participants estiment qu'il est indispensable de mettre en cohérence le tracé des couloirs de transhumance entre les pays de départ, de transit et d'accueil, de manière à créer une correspondance entre les postes de sortie du Burkina Faso et les postes de franchissement au Togo. Cette exigence devra également être prise en compte au niveau des postes de transit du Bénin et d'entrée au Togo. Par ailleurs, il est indispensable de promouvoir une meilleure entente mutuelle entre les différents usagers des ressources naturelles, en vue de favoriser la conclusion d'accords sociaux comme base pour une gestion concertée des ressources communes.

24. Sur un autre plan, la concertation a recommandé l'harmonisation du calendrier des campagnes annuelles de vaccination dans l'espace CEDEAO/UEMOA/CILSS en vue de renforcer le dispositif de contrôle de la vaccination.

### **4.4 Par rapport à la problématique de la concertation**

25. La rencontre a insisté sur la nécessité de renforcer la concertation à différentes échelles, notamment entre les acteurs au sein d'un même pays, entre des pays limitrophes et à l'échelle régionale. Dans cette perspective, l'accent devra être mis sur : (i) la création et/ou la redynamisation des Comités Nationaux de Transhumance (CNT) dans les pays de départ et les pays d'accueil selon l'approche plateformes multi-échelles intégrées; et (ii) l'institutionnalisation de deux rencontres annuelles (programmation et bilan des campagnes de transhumance) de haut niveau sur la transhumance transfrontalière au niveau régional (Couloir Ouest, Couloir Central et Couloir Est).

### **4.5 Par rapport à la prise en compte des préoccupations des pays côtiers**

26. Les participants ont insisté sur la nécessité d'engager la formulation d'un programme régional d'investissements sur l'élevage dans les pays côtiers. En effet, la problématique de la transhumance transfrontalière couvre les deux sous espaces sahélien et côtier. S'appuyant sur les priorités du PRIA et des dynamiques en cours, ce programme doit être complémentaire au PRAPS, mettre l'accent sur la dimension transfrontalière et faire valoir la notion de "*biens publics communautaires*" pour chacun de ses axes d'intervention. Il s'agit donc de privilégier la réalisation d'investissements communautaires régionaux dont le portage devra être assuré par les institutions d'intégration régionale et les pays concernés. A cet effet, la réunion recommande aux institutions sous régionales d'intégration (CEDEAO, UEMOA, CILSS) de finaliser, en rapport avec les PTF (BM, UE, etc.), le dossier de formulation dans les meilleurs délais, en vue d'engager la mobilisation des financements nécessaires.

#### **4.6 Sur la question du suivi et de l'évaluation des engagements souscrits par les parties prenantes**

28. Sur la base de l'évaluation du bilan de la mise en œuvre de la feuille de route de Gogounou, les participants recommandent à la CEDEAO de mettre en place, en rapport avec les autres parties prenantes, un dispositif de suivi des engagements souscrits par les différents acteurs institutionnels, afin de générer les informations permettant d'apporter les réajustements nécessaires.

#### **4.7 Par rapport au Plan de Gestion de la Transhumance au Togo**

29. Les participants considèrent que le Plan de Gestion de la Transhumance qui a été élaboré par le Togo indique la voie que devrait suivre l'ensemble des pays de départ et d'accueil, en vue de disposer d'un outil opérationnel de gestion des flux de mobilité transfrontalière du bétail. Ce plan a délimité des postes de franchissement pour l'accès du bétail transhumant en territoire togolais.

30. Les participants saluent les efforts d'optimisation de la gestion de la transhumance menés par le Gouvernement du Togo. Ils recommandent de mener des campagnes d'éducation, de sensibilisation et d'information pour amener les transhumants à respecter les nouveaux postes d'entrée ainsi définis. Cependant, les échanges au cours de la concertation ont montré que la campagne de transhumance est déjà amorcée. Actuellement, de nombreux groupes de pasteurs Burkinabè et Nigériens sont arrivés à la frontière et souhaitent accéder, comme de coutume au territoire togolais. Ces pasteurs sont arrivés à différents postes d'entrée et souhaitent emprunter les différents couloirs qui sont habituellement pratiqués.

31. Dans un contexte où les pays de départ n'étaient pas informés de ces nouveaux aménagements, la réorientation des flux de transhumance à partir des postes de sortie du territoire burkinabé où sont stationnés les troupeaux vers les postes d'entrée nouvellement réduits en territoire togolais pourrait conduire la transhumance en cours dans des difficultés. Il est urgent de trouver de mesures transitoires pour la gestion de la présente campagne de transhumance et des mesures à moyen et long terme à prendre en compte dans le plan d'action qui sera issu de la rencontre.

Fait à Lomé le 30 janvier 2015  
les participants