

Approche participative de prévention et de gestion des conflits entre Agriculteurs et éleveurs au Bénin

P. Césaire GNANGLE

Programme de Recherches Forestières (PRF),
Centre des Recherches Agricoles du Centre-Bénin (CRA-C),
Institut National des Recherche Agricole du Bénin (INRAB),
BP 112 Savè, gnampces@yahoo.fr

P. Césaire GNANGLE :

M. P. Césaire Gnanglè est Agro-Economiste (Ir.), Agrométéorologiste (DESS) et titulaire d'un DEA en Agroforesterie. Ces différentes formations l'ont amené à lier la trilogie Interactions "Ecosystèmes-Climat-Sociétés". L'intéressé a travaillé dans les domaines du génie rural, de l'horticulture, de la nutrition appliquée, de la gestion des exploitations agricoles.

Actuellement, chercheur au Programme de Recherche Forestière (PRF), du Centre de Recherches Agricoles du Centre (CRAC) de l'Institut National des Recherches Agricoles du Bénin (INRAB), il coordonne le Projet Innovation Karité-Néré et Adaptation aux Changements Climatiques. Ce projet a été classé 3eme sur 75 appels à projets lancés par le Fonds Prioritaire de Solidarité (FSP)/Recherche Interdisciplinaire et Participative sur les Interactions entre les Ecosystèmes, le Climat et les Sociétés d'Afrique de l'Ouest (RIPIECSA). Il prépare actuellement un doctorat intitulé : "Efficacité technico-économique de la gestion traditionnelle des parcs à karité dans un contexte de changements climatiques au Bénin" et financé par le FSP/RIPIECSA.

Résumé :

Une approche participative de recherche-action des solutions durables au problème de conflits entre agriculteurs et éleveurs, notamment les groupes d'intérêt pour l'accès aux ressources naturelles, a été expérimentée par certaines communautés villageoises du Nord Bénin. Ces ressources naturelles sont notamment les terres de cultures (forêts, pâturages et bas-fonds) qui constituent des zones de vaine pâture (champs après récolte) pour les éleveurs et des pâturages naturels qui sont considérés le plus souvent comme des terres cultivables par les agriculteurs. L'approche veut inciter les protagonistes des conflits et autres acteurs locaux à prendre en mains eux-mêmes l'organisation de l'accès aux ressources naturelles de leur terroir. Le processus d'apprentissage commence par un diagnostic de la situation, dont les résultats sont discutés lors d'un forum qui réunit tous ceux qui sont intéressés par le problème. Le forum mandate un comité pour piloter le processus. Le forum et le comité constituent les cadres de concertation et de négociation. Le comité de concertation travaille selon un cycle annuel et restitue les résultats au forum. C'est un processus de longue haleine dont les résultats diffèrent suivant les situations socio-écologiques. Il exige l'engagement des structures d'appui au monde rural, de la municipalité, de la brigade de gendarmerie et une attitude transparente et de facilitation du personnel de recherche-développement, de tous ceux qui sont concernés par le phénomène et qui l'influencent de loin ou de près. Lors du diagnostic participatif, ces différents groupes d'acteurs, leurs intérêts et enjeux sont mis en évidence. C'est un outil d'aide à la décision dans le cadre de l'identification des besoins en information, la mise au point et le transfert de messages techniques pour appuyer les producteurs, les décideurs politico-administratifs, les élus locaux, les députés, l'administration forestière, les scientifiques, les journalistes et la politique nationale de gestion des conflits entre agriculteurs et éleveurs.

Mots-clés : Prévention, gestion participative, conflits, agriculteurs, éleveurs, Bénin

Introduction

La divagation des animaux est un phénomène courant dans les milieux ruraux et même urbains. Elle occasionne des dégâts sur les cultures et est source de conflits réguliers et parfois sanglants entre agriculteurs et éleveurs. Les diagnostics participatifs, les réunions entre communes, régions et États

limitrophes ont révélé que c'est un problème brûlant parfois préoccupant dans les régions où l'effectif du cheptel est relativement élevé, une ressource en pâturage rare et où d'importants mouvements de bétail existent. Le défrichement des terres pour l'agriculture entraînant la réduction des aires de pâturage participe également à l'entretien des conflits. Les brigades de gendarmerie, les mairies sont régulièrement sollicitées pour arbitrer les conflits entre agriculteurs et éleveurs. Pour résoudre ce problème, nos États concernés ont consenti beaucoup d'efforts, pris des textes pour la mise en place de comités de transhumance, au niveau local, national et régional. Ces structures n'ont guère donné satisfaction en matière de réduction de conflits. Avec l'option de décentralisation de l'État béninois et de transfert de compétence aux organisations paysannes qui émanent des décisions historiques de la Conférence Nationale du 19 au 28 février 1990, la recherche-développement a entrepris de mettre au point depuis 1996 au nord (Agossou & al., 2003) et au centre Bénin (Agossou & al., 2003; Maliki & al., 2001), une approche participative pour accompagner quelques communautés rurales dans l'expérience d'apprentissage et de gestion des conflits. Les conditions de réussite de cette approche sont notamment (i) la tenue régulière des réunions du comité, (ii) son opérationnalité, (iii) le respect scrupuleux de son cycle annuel de fonctionnement, (iv) suivi et l'évaluation des actions du comité et la transparence observée par l'équipe d'appui.

L'objectif global de cette initiative est de partager les acquis et les échecs de cette expérience, d'informer la communauté des producteurs (agriculteurs, éleveurs et agro éleveurs) de l'espace régional, partager les expériences des pays participants à l'atelier et d'envisager des partenariats pour mettre en place des initiatives communes dans plusieurs pays.

Les objectifs spécifiques de l'approche sont de:

- prévenir les conflits entre groupes d'utilisateurs,
- responsabiliser les communautés rurales dans la gestion des conflits,
- organiser un accès plus facile aux ressources naturelles du terroir,
- renforcer la capacité des acteurs locaux à résoudre sans intervention extérieure les cas de conflits entre acteurs,
- partager l'expérience au cours de cette conférence internationale en vue d'amener d'autres États Africains à expérimenter l'expérience.

Démarche méthodologique

Diagnostic

Pendant la période de manifestation des conflits, une équipe pluridisciplinaire effectue un diagnostic participatif. Le diagnostic doit :

- repérer tous les acteurs concernés (sédentaires et transhumants), identifier leurs intérêts et enjeux, comprendre leur rôle dans la gestion de conflits,
- localiser les facteurs (contraintes et opportunités) qui influencent la gestion des conflits.

Éléments à identifier	Méthodes proposées
• zones et ressources naturelles concernées	• Carte paysanne du terroir
• usages et mode d'exploitation	• Diagramme des flux au niveau du terroir
• décideurs (États, organisations villageoises, propriétaires terriens, chefs traditionnels des éleveurs, etc.) en charge de la gestion des ressources naturelles (terres agricoles, et pâturages, bas fonds),	• Matrice des décideurs en gestion des ressources naturelles
• relations entre acteurs (nature et fréquence des contrats)	• Matrice des relations entre acteurs
• manifestations et la gestion actuelle des conflits	• Entretiens semi-structurés
• facteurs d'influences	• Succès, Échecs, Opportunités, Obstacles (SEPO)

Organisation d'un forum de concertation

Un forum auquel tous les acteurs sans exception sont invités, est organisé. Il est animé par une personne qui est considérée neutre par les protagonistes du conflit.

Objectifs du forum	Points d'attention
<ul style="list-style-type: none">• Présenter et partager les résultats du diagnostic effectué• Confronter les points de vue• Valider les points de convergence• Discuter les points de divergence• Impliquer les transhumants dans le processus• Élire et mandater un comité de prévention des conflits	<ul style="list-style-type: none">• Faire présenter les résultats du diagnostic par des représentants des groupes en conflit• Visualiser les résultats (cartes, schémas, etc.)• Donner la parole de façon équitable aux groupes présents• S'assurer de l'adhésion effective des acteurs aux points de convergence• Mandater le comité pour poursuivre les discussions sur les points qui n'ont pas connu un consensus• Prévoir leur représentation dans le comité• Régler le problème des bouviers transhumants• Identifier les critères de choix des membres• Définir le mandat du comité• Prévoir la restitution des travaux du comité

Les membres du comité doivent être :

- Élu librement par leur groupe
- Reconnus comme étant des « leaders » qui sont écoutés dans leurs communautés

Le mandat du comité peut être de :

- consolider les points de convergence et renforcer ce qui marche dans la gestion des conflits,
- négocier des solutions aux plans de divergence et lever des contraintes à ce qui ne marche pas

Appui au comité de prévention et gestion des conflits

Les domaines d'intervention du comité peuvent être :

- Aménagement et gestion des ressources pastorales (tracé des couloirs de passage et définition du calendrier d'arrivée des éleveurs transhumants)
- Réglementation des taxes prélevées
- Élaboration des règles d'exploitation des ressources naturelles
- Facilitation et entretien des contacts avec les décideurs (État, agriculteurs et éleveurs)
- Information régulière des usages sur les règles à observer

Objectifs de l'appui	Points d'attention
<ul style="list-style-type: none"> Renforcer le fonctionnement du comité 	Appuyer le comité à : <ul style="list-style-type: none"> définir la fréquence et les périodes des réunions du comité planifier des mesures suivre & évaluer l'application des mesures stimuler le dialogue au sein du comité
<ul style="list-style-type: none"> Faciliter la concertation et la négociation 	<ul style="list-style-type: none"> organiser des restitutions des travaux (forum, etc.)
<ul style="list-style-type: none"> Favoriser la communication entre le comité et les autorités locales 	<ul style="list-style-type: none"> veiller à l'ancrage des mesures organisationnelles, institutionnelles, et réglementaires arrêtées par le comité dans le dispositif juridique de la localité

La fréquence et les périodes des réunions du comité sont fonction :

- des tâches confiées au comité par le forum
- du calendrier agricole et pastoral de la localité

Le comité fonctionne suivant un cycle annuel de :

- planification des mesures issues des concertations et négociations,
- suivi & évaluation de l'application des mesures
- restitution de leurs travaux à ceux qu'ils représentent

L'ancrage institutionnel et juridique des mesures peut être sanctionné par une convention locale.

La convention locale est le résultat d'un échange régulier entre le comité et l'Administration sur les mesures locales adoptées et les textes en vigueur

Suivi

Appui du comité	<ul style="list-style-type: none"> Assurer un appui-conseil régulier au comité selon un cycle annuel (planification, suivi & évaluation et restitution) Former des agents d'appui pour la base à la facilitation du processus
Légalité	<ul style="list-style-type: none"> Favoriser les échanges réguliers entre le comité et l'Administration pour assurer l'ancrage institutionnel et juridique des mesures adoptées
Légitimité	<ul style="list-style-type: none"> Élargir à terme le soutien aux mesures adoptées par un relais du comité dans les villages voisins et/ou par un comité et des forums à une échelle supérieure (cas des zones de transhumance)
Équité	<ul style="list-style-type: none"> Veiller à la définition et à l'application des mesures de sanctions équilibrées

Évaluation de l'outil : Acquis et échecs (Gnanglè *et al.*, 2003)

Birni-Lafia

Depuis 1996 où avait été initiée la démarche participative de prévention de conflits entre agriculteurs et éleveurs, la situation à Birni-Lafia n'a guère évolué. Il y a encore beaucoup de conflits quoiqu'on n'atteigne pas le niveau de 1996 et que des cas sont maintenant réglés à la base. La principale cause soulignée par les différentes personnes interviewées est que les couloirs de passage pour les animaux qui avaient été reconnus et acceptés de tous, ne sont plus respectés. Ils ne le sont plus parce que les agriculteurs en quête de terre grignotent ou s'installent sur les couloirs. Cette situation dénote que ceux qui avaient cédé des portions de terre ne l'avaient pas fait en pleine connaissance de ce que la parcelle est perdue à jamais pour eux. Les relations entre agriculteurs et éleveurs autochtones sont plus tempérées qu'entre agriculteurs et transhumants étrangers du fait que les dégâts sont généralement occasionnés par ces derniers. C'est surtout le fait qu'il y ait des amendes à payer, et que ces amendes soient exagérées aux yeux des éleveurs qui généralement ne payent pas le montant évalué des dégâts qu'il y a désaccord entre agriculteurs et éleveurs autochtones. Les relations conflictuelles sont également envenimées par l'arrivée souvent précoce des transhumants par rapport au calendrier convenu. D'autres estiment que l'annonce du calendrier semble hâter cette arrivée précoce. Les pâturages nocturnes, délibérés ou dus au fait que les animaux ne sont pas au piquet la nuit, est une situation qui alimente les relations conflictuelles. La non-fonctionnalité du comité initial mis sur pied, et par la suite fusionné avec le comité de concertation (CC) suite au décès de plusieurs membres, est aussi une explication aux relations peu détendues entre agriculteurs et éleveurs. Il n'y a pratiquement pas eu de réunions d'échange et de négociations pour prévenir les conflits. Le renvoi de tous les éleveurs de la zone tampon du parc n'est pas pour faciliter les choses. Certains éleveurs comme des agriculteurs ont du mal à réaliser l'irréversibilité de cette décision. Ils espèrent que tout au moins l'administration va leur concéder une zone bien précise pour le pâturage des bêtes. Malgré le déferlement des agriculteurs dans la zone agricole, la situation a pu se passer relativement bien au cours de cette année (à partir de novembre 2000) à cause de la présence d'une vallée abandonnée par les agriculteurs pour cause d'inondations répétées ces dernières années et qui a servi de retraite aux éleveurs.

Mesures potentielles

Les couloirs sont à délimiter et une fois acceptés de tous, des dispositions doivent être prises pour que la sous-préfecture intervienne si les contrevenants refusent d'obtempérer après des sensibilisations. Les couloirs sont à reconnaître comme une propriété publique. Pour ce faire, il faut qu'il y ait rarement de taxes à payer, donc réduction sensible des cas de dégâts, grâce à des actions de prévention. Ces actions correspondent à un certain nombre de solutions avancées par les uns et les autres lors des interviews : couloirs de passage respectés, comité se réunissant régulièrement pour des échanges, négociations et médiations ; respect du calendrier d'arrivée des éleveurs dans la zone agricole ; enlèvement à bonne date des récoltes, etc. Une négociation est nécessaire pour que soit concédée aux éleveurs la zone de vallée inondable susmentionnée. La loi interdisant la transhumance, une action de sensibilisation des éleveurs résidents, suggérée par certains agriculteurs et par l'administration locale, pour qu'ils travaillent dans le sens de la sédentarisation de l'élevage et de moins d'accueils de transhumants étrangers, sous peine d'être les perdants, serait à encourager.

Kokey

Le règlement des conflits à Kokey a très évolué positivement depuis la mise en place du comité de prévention en 1996. Ces trois dernières années, il n'y a plus eu de conflits. Avant ces dernières années, certains récalcitrants ne voulaient pas reconnaître les couloirs, d'autres cherchaient à récupérer les portions concédées qui avaient retrouvé un regain de fertilité par le repos. Toutes ces remises en cause n'ont pu être maîtrisées que grâce à la détermination, au dynamisme du comité et particulièrement à la patience et à la capacité de persuasion du président du comité. Cette réalité a été particulièrement soulignée par bon nombre d'interviews. La situation de succès indéniable, reconnue jusqu'à la sous-

préfecture, où les membres du comité ont été invités plusieurs fois comme personnes ressources à des séances de sensibilisation, peut s'expliquer par les facteurs suivants:

- il n'y a pas d'éleveurs transhumants venant d'ailleurs,
- la politique visant à réduire les <<feu de brousse>> est délibérément observée par la population,
- les cultures de contre saison sont clôturées,
- les zones de pâturage sont en dehors de Kokey et le fourrage est en quantité assez satisfaisante,
- les couloirs de passage pour accéder à ces zones et aux points d'abreuvement sont reconnus et respectés par tous,
- les agriculteurs ont une taille moyenne d'exploitation qui leur permet de concéder des portions de terre sans trop en souffrir, quoique le terroir soit en voie de saturation,
- la dynamique dans le fonctionnement du comité de prévention qui, malgré le manque d'appui dans l'encadrement a pu travailler dans le sens du respect des résolutions issues des forums,
- la stratégie du comité d'utiliser les séances de vaccination occasionnant de grands rassemblements pour sensibiliser, et le fait d'en profiter pour asseoir des sous-comités pour différentes zones le long des couloirs de passage,
- la forte médiation par la radio rurale a quelque peu galvanisé la population dans sa fierté et sa détermination à observer la réglementation locale pour ne pas décevoir.

Mesures additionnelles pour maintenir le succès

Les éleveurs de kokey qui traversent les territoires voisins en occasionnant des dégâts sur les nouvelles buttes d'igname, et sur des champs de manioc non clôturés doivent être sensibilisés pour mieux surveiller leurs animaux.

Un compte rendu à la population au moins en début et en fin de saison sèche sur les activités du comité maintiendrait la population dans sa détermination d'innover sur ce plan, et assurerait également une durabilité au processus en faisant acquérir de bonnes habitudes organisationnelles au comité. Ainsi, même si les membres quittaient le comité, leur départ n'affecterait pas trop sa dynamique.

Il ne sera pas superflu que la recherche accompagne le comité encore deux ans pour identifier les appuis qui pourraient augmenter sa capacité d'intervention. On peut penser à la formation des membres sur le droit moderne, aux relations à développer avec les CC des villages utilisant les mêmes zones de pâturage, à comment améliorer la gestion du terroir avec le CC local. Comme il n'y a pas une zone sylvo-postale sur le territoire de Kokey, les actions concerneront l'intégration agriculture-élevage.

Bibliographie :

Agossou V., Gnanglè P., Adjé I. 2003. Conflits entre agriculteurs et éleveurs: expériences d'apprentissage en prévention de conflits dans quelques villages du centre et Nord Bénin. Protocole de recherche RN 3. Fonds Compétitif/APPRA/PADSE. 6p.

Agossou V., Wennink B., & Baco N. 2000. Expériences d'apprentissage de prévention de conflits entre agriculteurs et éleveurs dans les villages de Birni-lafia et Kokey. Centre des recherches Agricoles Nord. N'dali. 15 p.

Gnanglè P.C., Agossou V., Ogodja J. 2003. Évaluation de l'Approche de Prévention et de Gestion des Conflits entre Agriculteurs et Éleveurs. Atelier Scientifique 2003. 7p.

Maliki R., Amadji F., Adjé I., Hounou J., Nodichao S. 2001. Gestion des espaces agro-pastoraux: conflits entre agriculteurs et éleveurs au centre Bénin. Acte 2 de l'Atelier Scientifique Sud et Centre du 12 au 13 décembre 2001 à Niaouli. Pp 577-589.