



# Améliorer la gouvernance des terres pastorales

Mettre en œuvre les Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale



Les guides techniques pour la gouvernance des régimes fonciers de la FAO font partie des initiatives visant à renforcer les capacités nécessaires pour améliorer la gouvernance des régimes fonciers et par là même aider les pays à appliquer les *Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale*. Les guides de la FAO pour la gouvernance des régimes fonciers sont préparés par des spécialistes et peuvent être utilisés par toute une gamme d'acteurs. En ce sens, ils:

- transposent les principes des Directives en actions, processus et mécanismes concrets;
- donnent des exemples de bonnes pratiques – ce qui a fonctionné, où, pourquoi et comment;
- fournissent des outils utiles pour des activités telles que l'élaboration de politiques ou de processus de réformes, pour la conception de projets d'investissement et pour orienter les interventions.

Pour plus d'information sur les Directives et les activités de la FAO sur la gouvernance foncière, veuillez consulter le site: <http://www.fao.org/nr/tenure/governance-of-tenure/fr/>

# Améliorer la gouvernance des terres pastorales

Mettre en œuvre les Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale

**Auteurs:**

Jonathan Davies

*Union internationale pour la conservation de la nature (UICN)*

Pedro Herrera

*Fondation Entretantos*

Jabier Ruiz-Mirazo

*Fondation Entretantos/Commission de la gestion des écosystèmes de l'UICN*

Jennifer Mohamed-Katerere

*Commission des politiques environnementales, économiques et sociales de l'UICN*

Ian Hannam

*Commission mondiale du droit de l'environnement de l'UICN*

Emmanuel Nuesri

*Commission des politiques environnementales, économiques et sociales de l'UICN/Université de Potsdam, Faculté des sciences économiques et sociales*

**Sous la direction de:**

Caterina Batello

*Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO)*

Cette publication a pour objet de soutenir la mise en œuvre des *Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale*. Elle ne saurait contredire les termes des Directives telles qu'elles ont été approuvées par le Comité de la sécurité alimentaire mondiale le 11 mai 2012, ni mettre en question le rôle des États dans leur mise en œuvre.

Les appellations employées dans ce produit d'information et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) aucune prise de position quant au statut juridique ou au stade de développement des pays, territoires, villes ou zones ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites. Le fait qu'une société ou qu'un produit manufacturé, breveté ou non, soit mentionné ne signifie pas que la FAO approuve ou recommande ladite société ou ledit produit de préférence à d'autres sociétés ou produits analogues qui ne sont pas cités.

Les opinions exprimées dans ce produit d'information sont celles du/des auteur(s) et ne reflètent pas nécessairement les vues ou les politiques de la FAO.

ISBN 978-92-5-209292-6

© FAO, 2017

La FAO encourage l'utilisation, la reproduction et la diffusion des informations figurant dans ce produit d'information. Sauf indication contraire, le contenu peut être copié, téléchargé et imprimé aux fins d'étude privée, de recherche ou d'enseignement, ainsi que pour utilisation dans des produits ou services non commerciaux, sous réserve que la FAO soit correctement mentionnée comme source et comme titulaire du droit d'auteur et à condition qu'il ne soit sous-entendu en aucune manière que la FAO approuverait les opinions, produits ou services des utilisateurs.

Toute demande relative aux droits de traduction et d'adaptation ainsi qu'à la revente ou à d'autres droits d'utilisation commerciale doit être présentée au moyen du formulaire en ligne disponible à l'adresse [www.fao.org/contact-us/licence-request](http://www.fao.org/contact-us/licence-request) ou adressée par courriel à: [copyright@fao.org](mailto:copyright@fao.org).

Les produits d'information de la FAO sont disponibles sur le site web de la FAO ([www.fao.org/publications](http://www.fao.org/publications)) et peuvent être achetés par courriel adressé à [publications-sales@fao.org](mailto:publications-sales@fao.org).

## Table des matières

Avant-propos . . . . .	V
Remerciements . . . . .	VII
Sigles et abréviations . . . . .	VIII
<hr/>	
<b>Introduction</b>	<b>1</b>
<hr/>	
Pourquoi un guide sur la gouvernance des terres pastorales? . . . . .	3
Quel rapport entretient ce guide sur les terres pastorales avec les autres guides de la collection? . . . . .	4
Cadre relatif aux droits de l’homme, résilience et bien-être humain . . . . .	6
<hr/>	
<b>Partie 1: Questions et enjeux à relever pour sécuriser la gouvernance des régimes fonciers pastoraux</b>	<b>9</b>
<hr/>	
Un aperçu du pastoralisme comme système d’utilisation des terres . . . . .	11
Les particularités des systèmes pastoraux qui déterminent les dispositifs de gouvernance . . . . .	17
Les avantages d’une gouvernance efficace et des régimes fonciers sécurisés . . . . .	26
Les risques associés au renforcement de la gouvernance des terres pastorales . . . . .	29
Le long chemin à parcourir pour assigner des droits fonciers appropriés aux communautés pastorales . . . . .	30
Les enjeux prioritaires des régimes fonciers pastoraux . . . . .	31
<hr/>	
<b>Partie 2: Améliorer la gouvernance et renforcer les capacités humaines</b>	<b>37</b>
<hr/>	
Domaine d’action 1: Développer un processus de décision transparent et une représentation efficace . . . . .	41
Domaine d’action 2: Assurer une participation ouverte, équitable et transparente dans les consultations et les négociations . . . . .	52
Domaine d’action 3: Reconnaître le savoir traditionnel local et autochtone pour garantir une diversité culturelle et écologique pour la résilience . . . . .	58
Domaine d’action 4: Reconnaître les systèmes coutumiers et renforcer les synergies avec les systèmes légaux . . . . .	62
Domaine d’action 5: Renforcer le potentiel d’action des organisations locales, des réseaux sociaux et de l’espace institutionnel au sein duquel ils travaillent . . . . .	67
Domaine d’action 6: Éviter et gérer les conflits . . . . .	74
Domaine d’action 7: Encourager l’apprentissage collaboratif . . . . .	81
<hr/>	

---

**Partie 3: Définir des cadres politiques et juridiques pour le pastoralisme** **87**


---

Des principes internationaux fédérateurs . . . . .	91
Élaborer une politique foncière pastorale . . . . .	97
Préparer une législation nationale pertinente pour le pastoralisme . . . . .	101

---

**Conclusions** **121**


---

**Références bibliographiques** **125**


---

**Liste des figures**


---

Figure 1. Structure du guide technique sur les terres pastorales . . . . .	8
Figure 2. Les parcours dans le monde . . . . .	13
Figure 3. La hiérarchie dans les droits imbriqués dans une société pastorale masaï au Kenya, République-Unie de Tanzanie . . . . .	21
Figure 4. Définir les caractéristiques de la gestion et de la gouvernance pastorale . . . . .	24
Figure 5. Relier les enjeux sous-jacents aux problèmes communs de gouvernance . . . . .	34
Figure 6. Les enjeux sous-jacents aux régimes fonciers pastoraux et les domaines d'action proposés . . . . .	41
Figure 7. Les formes de représentation dans les processus de décision . . . . .	46
Figure 8. Composantes clés de la responsabilisation . . . . .	48
Figure 9. Éléments clés pour une participation entière, constructive et efficace . . . . .	53
Figure 10. Processus différencié et évaluation du processus et des résultats, avec des exemples . . . . .	57
Figure 11. Relier le savoir traditionnel et les connaissances scientifiques dans les processus de décision . . . . .	60
Figure 12. Les éléments clés de la confiance . . . . .	64
Figure 13. Une approche conceptuelle pour comprendre un conflit (Ratner <i>et al.</i> , 2013) . . . . .	75
Figure 14. Les contributions de l'apprentissage social à une gouvernance foncière responsable qui reconnaisse le pastoralisme . . . . .	81
Figure 15. Les enjeux sous-jacents et les réponses politiques et juridiques . . . . .	90

---

**Liste des tableaux**


---

Tableau 1. Enjeux supplémentaires dans la sécurisation des droits fonciers . . . . .	35
Tableau 2. Forces et faiblesses des différents mécanismes de gestion des conflits . . . . .	77

---

## Avant-propos

Le 11 mai 2012, le Comité de la sécurité alimentaire mondiale adoptait les *Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale* (ci-après dénommées Directives). Les Directives visent à contribuer aux efforts nationaux et mondiaux en faveur de l'éradication de la faim et de la pauvreté en promouvant des droits fonciers sécurisés et un accès équitable aux terres, aux pêches et aux forêts. Ce guide technique sur l'amélioration de la gouvernance des terres pastorales donne des conseils et des exemples sur la manière de renforcer la gouvernance foncière dans un contexte pastoral, en reconnaissant la complexité des dispositions en matière de régime foncier pastoral et la grande diversité des sociétés pastorales à travers le monde. Il vient compléter d'autres guides techniques, notamment *La gouvernance foncière des biens communs*, *La gouvernance foncière pour les femmes et les hommes*, *Améliorer la gouvernance des régimes forestiers*, *La gouvernance responsable des régimes fonciers et le droit*, et *Respecter le consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause*.

Ce guide technique sur l'amélioration de la gouvernance des terres pastorales s'appuie sur un certain nombre d'initiatives et de travaux de recherche effectués ces dernières années, qui ont mis en évidence la gouvernance pastorale et les régimes fonciers en révélant les difficultés intrinsèques rencontrées par les éleveurs nomades, les carences des gouvernements pour sécuriser les régimes pastoraux, et des exemples nouveaux de réussite et de progrès à travers le monde. Parmi eux, citons l'Initiative mondiale pour un pastoralisme durable (IMPD), un partenariat mondial qui rassemble et examine des études de cas à travers un vaste réseau. Deux études mondiales remarquables ont particulièrement influencé la création de ce guide: *Nos terres de pâturage*<sup>1</sup> et *Governance of rangelands – collective action for sustainable pastoralism*<sup>2</sup> («La gouvernance des parcours – Une action collective pour un pastoralisme durable»). De plus, l'émergence de l'Alliance mondiale des peuples autochtones transhumants (WAMIP), porte-parole crédible des éleveurs nomades à l'échelle mondiale, s'est avérée inestimable pour assurer le haut niveau de consultation et de sérieux dans le développement de telles études.

S'inspirant de ces initiatives, ce guide technique a été élaboré selon un processus consultatif. Le guide a été entièrement rédigé par des auteurs de l'UICN et de l'IMPD, en collaboration avec la Commission des politiques environnementales, économiques et sociales et la Commission du droit de l'environnement. Un comité technique composé de spécialistes du pastoralisme dont des représentants de pasteurs identifiés à travers la WAMIP, ont revu l'élaboration de ce guide. Puis, des spécialistes volontaires provenant du réseau de l'IMPD et des fonctionnaires de la FAO ont passé une dernière fois en revue le guide.

Ce guide technique sur l'amélioration de la gouvernance des terres pastorales est destiné à des publics différents, y compris les gouvernements et les acteurs non étatiques. Si la plupart des lecteurs ont des connaissances élémentaires sur le pastoralisme, bon nombre d'entre eux sont peu familiers à la grande variété des cultures et des systèmes pastoraux

---

<sup>1</sup> <https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/2011-117-Fr.pdf>.

<sup>2</sup> <https://portals.iucn.org/library/node/44904>.

dans le monde. Ce guide s'adresse à ceux qui reconnaissent l'importance de sécuriser les droits fonciers pastoraux et qui cherchent des orientations pratiques sur la manière de procéder. Ce guide n'est donc pas un instrument de plaidoyer mais présente dans la partie 1 des arguments pour sécuriser les régimes pastoraux qui peuvent être utilisés par différents acteurs pour renforcer la justification d'une telle entreprise. Si ces orientations fournissent des conseils pratiques pouvant être appliqués, d'autres efforts devront être entrepris pour transposer le présent document en produits plus simples à utiliser au niveau local par les communautés pastorales. On reconnaît également que certaines des recommandations de ce guide seront inaccessibles aux communautés pastorales les plus marginalisées, conséquence inévitable d'un guide conçu pour être appliqué à toutes les situations. On espère qu'en présentant au lecteur diverses solutions, le guide pourra contribuer à faire naître de plus grandes aspirations pour renforcer la gouvernance des régimes fonciers pastoraux à travers le monde.

## Remerciements

Ce guide technique, intitulé *Améliorer la gouvernance des terres pastorales*, a été préparé par une équipe dirigée par Jonathan Davies, de l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN), et composée de Pedro Herrera (Fondation Entretantos), Jabier Ruiz-Mirazo (Commission de la gestion des écosystèmes de l'UICN), Jennifer Mohamed-Katerere (Commission des politiques environnementales, économiques et sociales de l'UICN), Ian Hannam (Commission mondiale du droit de l'environnement de l'UICN) et Emmanuel Nuesri (Université de Potsdam, Faculté des sciences économiques et sociales). Les travaux ont été menés sous la direction et la supervision de Caterina Batello, de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et coordonnés par Vivian Onyango (FAO), avec l'appui de Razingrim Ouedraogo et de Michelle Kimeu de l'UICN.

Ce guide technique a été élaboré grâce à un processus consultatif dirigé par un comité technique composé de spécialistes dans le domaine du pastoralisme et des droits fonciers: Alejo Zarzycki, Caterina Batello, Charlotte Beckh, Fiona Flintan, Francesca Romano, Gonzalo Oviedo, Harold Liversage, Jean Maurice Durand, Jeremy Swift, Joseph Ole Simel, Katherine Homewood, Khalid Khawaldeh, Lalji Satya, Luca Miggiano, Maryam Niamir Fuller, Monica Lomena-Gelis, Munkhbolor Gungaa, Razingrim Ouedraogo et Vivian Onyango. Le comité technique s'est réuni lors d'un atelier de deux jours tenu au Siège de la FAO à Rome, les 24 et 25 mars 2015, pour étudier et examiner la première version du guide technique et proposer des modifications pour les travaux à suivre. Outre les auteurs et les membres du comité technique, les personnes suivantes ont également participé à l'atelier: Francesca Distefano, Fritjof Boerstler, Irene Hoffman, Pablo Manzano, Paulo Groppo, Vincent BriacWarnon et feu Robinson Djeukam Njinga.

La version préliminaire du guide technique a été sensiblement améliorée grâce aux commentaires apportés par les spécialistes suivants: Aderinoye Sidikat, Adoulaye Diaoure, Adrian Cullis, Babo Fadlalla, Birgit Muller, David Palmer, Eugenio Sartoretto, Francesca Distefano, Francisco Carranza, Frank Escobar, Fred Kafeero, Getachew Gebru, Gillian Vogt, Gregorio Velasco, Irene Hoffman, Karen Greenhough, Margret Vidar, Maryam Rahmanian, Paolo Groppo, Phillip Kisoyan, Piers Simpkin et Robert Allport. Outre le personnel de la FAO, les examinateurs ont été choisis parmi le réseau de l'Initiative mondiale pour un pastoralisme durable (IMPD).

La FAO remercie sincèrement le Gouvernement allemand pour sa contribution financière à la production de ce guide, ainsi que l'UICN et l'IMPD pour la collaboration apportée à son élaboration.

## Sigles et abréviations

CDB	Convention sur la diversité biologique
CEDEAO	Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
APAC	Aires de patrimoine autochtone et communautaire ( <i>Indigenous peoples' and community conserved territories and areas – ICCA</i> )
FIDA	Fonds international de développement agricole
ONG	Organisation non gouvernementale
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'environnement
PPP	Principe pollueur-payeur
UICN	Union internationale pour la conservation de la nature
WAMIP	Alliance mondiale des peuples autochtones transhumants
IMPD	Initiative mondiale pour un pastoralisme durable



## Introduction



# Introduction

Les *Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers* mentionnent de manière explicite les pasteurs en tant qu'utilisateurs finaux des Directives et comme cibles du renforcement des capacités. Au paragraphe 4.8, «Droits et responsabilités relatifs aux régimes fonciers», les Directives notent que «les États devraient respecter et protéger les droits civils et politiques des [...] pasteurs [...] et se conformer aux obligations qui leur incombent concernant les droits de l'homme lorsqu'ils ont affaire à des individus ou à des associations qui agissent pour défendre des terres, des pêches ou des forêts».

Les pasteurs sont mentionnés avec, entre autres, «les groupes traditionnellement défavorisés, les groupes marginalisés [...], les peuples autochtones» en relation avec les réformes foncières (paragraphe 15.5). Cela montre bien l'une des difficultés majeures à surmonter dans le renforcement des régimes fonciers de nombreuses terres pastorales: l'exclusion historique, et souvent encore à l'heure actuelle, des pasteurs des débats nationaux. Les Directives mentionnent aussi expressément les pasteurs et leurs terres en relation avec les enjeux fonciers transfrontaliers (paragraphe 22.2), ce qui illustre les nombreuses difficultés, toutes spécifiques, que rencontrent les pasteurs pour garantir la gouvernance des régimes fonciers et sont déterminées par l'écologie des systèmes de pâturages. Les sociétés pastorales se sont bien adaptées à ces difficultés et ont développé des coutumes et des règles régissant la gestion et l'utilisation des terres pastorales qui sont profondément ancrées dans la culture pastorale. Si certains gouvernements considèrent que le renforcement de la gouvernance coutumière est un frein au développement, ce guide technique montrera en réalité qu'il peut être fondamental non seulement pour sécuriser les régimes fonciers pastoraux mais aussi pour la résilience des sociétés pastorales et le développement durable.

## Pourquoi un guide sur la gouvernance des terres pastorales?

Le pastoralisme a été défini comme étant un «mode d'élevage extensif sur les parcours». Cette description générale englobe la multitude et la variété des pratiques d'élevage et des systèmes de production qui existent sur la planète. Toutefois, il a été clairement démontré que l'élevage planifié du bétail est une pratique courante centrale qui est vitale pour la gestion durable des parcours. La gestion des déplacements des troupeaux est essentielle à un pastoralisme durable et représente la difficulté principale dans la protection des régimes fonciers pastoraux.

Ce guide technique expose en détail des arguments favorables à la mobilité des troupeaux. Ces déplacements peuvent se dérouler à différentes échelles, du nomadisme sur longues distances à la transhumance saisonnière sur des distances variées, aux déplacements de troupeaux relativement localisés et au pâturage en rotation. Traditionnellement, la mobilité des éleveurs a souvent été avancée comme une raison de ne pas sécuriser leurs droits fonciers: les éleveurs étant constamment sur les routes, affirme-t-on, ils ne revendiquent pas la moindre parcelle de terre. Cet argument a été avancé pour des lieux dont les routes de transhumance ont été utilisées pendant des siècles par les pasteurs et dont la gestion et l'utilisation au cours de l'histoire est manifeste. Même au sein des communautés pastorales les plus nomades, les déplacements de troupeaux reposent sur des infrastructures naturelles et humaines qui ont été maintenues et protégées par les pasteurs depuis des temps immémoriaux.

La mobilité est une des réponses à l'incertitude et à l'hétérogénéité des ressources des terres de parcours; les pratiques foncières collectives en sont une autre. Ensemble, elles donnent lieu à des dispositions complexes en matière de régimes fonciers coutumiers, qui exigent des réponses élaborées de la part des gouvernements et d'autres agents pour les faire respecter. Les terres pastorales sont en grande partie collectives, mais elles peuvent comprendre aussi des terres ou d'autres ressources (comme des arbres, par exemple) qui relèvent de la propriété privée, ou qui font l'objet de droits différents selon la saison. Les pasteurs peuvent avoir revendiqué il y a longtemps des terres très éloignées les unes des autres, ou qu'ils utilisent seulement à certaines années. Des parcelles de ressources différentes et géographiquement distantes telles que des salines ou des terres boisées peuvent être tout-à-fait indispensables à une production animale efficace. Souvent ces parcelles sont utilisées par des personnes étrangères au pastoralisme, ou recherchées par des tierces personnes à des fins commerciales, pouvant être ainsi particulièrement difficiles à protéger.

Ce guide technique est donc nécessaire pour apporter des solutions destinées à protéger la gouvernance et les régimes fonciers pastoraux sans affecter la complexité nécessaire et intrinsèque des dispositions coutumières. Il doit également donner des solutions dans un contexte en rapide évolution, dans lequel les pratiques traditionnelles et les schémas essentiels de la mobilité du bétail sont en transformation.

## Quel rapport entretient ce guide sur les terres pastorales avec les autres guides de la collection?

Le guide technique sur l'amélioration de la gouvernance des terres pastorales traite d'un certain nombre de questions abordées dans d'autres guides techniques de cette collection, notamment le guide technique *La gouvernance foncière des biens communs*<sup>3</sup>, *La gouvernance foncière pour les femmes et les hommes*<sup>4</sup>, *La gouvernance responsable des régimes fonciers et le droit*<sup>5</sup>, et *Respecter le consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause*<sup>6</sup>.

<sup>3</sup> <http://www.fao.org/3/b-i6381f.pdf>.

<sup>4</sup> <http://www.fao.org/docrep/019/i3114f/i3114f.pdf>.

<sup>5</sup> <http://www.fao.org/3/a-i5449f.pdf>.

<sup>6</sup> <http://www.fao.org/3/a-i3496f.pdf>.

Ces guides prodiguent des conseils importants et donnent des exemples sur les moyens de renforcer la gouvernance et les régimes fonciers pastoraux et sont cohérents avec le présent ouvrage. Toutefois, si ces guides se complètent les uns les autres, le guide technique sur l'amélioration de la gouvernance des terres pastorales couvre des questions spécifiques aux régimes fonciers pastoraux qui sont propres au pastoralisme et s'attache à définir dans quelle manière les différentes facettes de ces régimes fonciers (problématiques des biens communs; du consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause; de l'égalité des genres, etc.) peuvent être combinées dans une approche cohérente pour sécuriser les terres pastorales.

Le guide technique sur l'amélioration de la gouvernance des terres pastorales tente d'embrasser la totalité des dispositifs de régimes fonciers sur les parcours dans différentes régions du monde. Le guide a été élaboré en partant du constat que l'importance économique et environnementale du pastoralisme est compromise par la faiblesse de sa gouvernance foncière. Il a été conçu de manière à être pertinent pour toute une gamme d'éleveurs, y compris ceux des pays en développement et industrialisés, qu'ils se considèrent ou non comme des populations autochtones. Outre les régimes fonciers collectifs, ce guide reconnaît que les régimes fonciers individuels peuvent également constituer une composante importante des systèmes pastoraux. La question des distances est évoquée, notamment avec la gouvernance des régimes fonciers qui traversent les frontières internationales. En outre, ce guide technique tient compte des régimes fonciers de ressources qui ne sont pas nécessairement couvertes par des droits «fonciers», par exemple l'eau, les salines et les arbres, et tient compte de la manière dont ces droits interagissent avec les droits sur le foncier.

***Le guide technique sur les biens communs des Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale***

Les biens communs sont des ressources naturelles telles que les terres, les pêches et les forêts qu'une communauté, un groupe de communautés ou un groupe de personnes détient, gère et/ou utilise collectivement à l'appui de leur sécurité alimentaire et pour maintenir leurs moyens d'existence et leur bien-être. Des droits fonciers collectifs sont essentiels à des millions de personnes dans le monde. Les personnes pauvres, marginalisées et les populations sans terres s'appuient pour la plupart sur les biens communs, car ils représentent une source de revenus et un filet de sécurité en période troublée. Les biens communs possèdent une importante valeur culturelle, sociale et spirituelle pour de nombreuses communautés à travers le monde et apportent des services environnementaux essentiels aux niveaux local et mondial. Reconnaître des droits fonciers collectifs sur les biens communs est par conséquent fondamental pour parvenir à un développement durable et à la concrétisation du droit à l'alimentation.

Le guide technique sur les biens communs vient en appui à l'application concrète des Directives en apportant un éclairage sur les biens communs, des arguments démontrant l'importance de sécuriser les régimes fonciers collectifs et des orientations pour une gouvernance responsable des biens communs. Les orientations stratégiques sont illustrées par des cas réels, mis en pratique dans différents pays du monde entier, pouvant être source d'inspiration. Les orientations stratégiques sont complétées par des orientations méthodologiques pour une adaptation au niveau local.

Le guide technique sur les biens communs complète ce guide technique sur les terres pastorales. Bien que les terres pastorales comprennent tous les types de régimes fonciers, dans la plupart des pays, les biens communs sont le dispositif dominant en matière de régime foncier. Toutefois, les stratégies de gestion propres au pastoralisme, qui impliquent de grandes distances, les occupations saisonnières et la mobilité, apportent des niveaux de difficulté supplémentaires dans la sécurisation des biens communs pastoraux.

## Cadre relatif aux droits de l'homme, résilience et bien-être humain

Les Directives visent à améliorer la gouvernance foncière grâce à trois objectifs reliés entre eux et mutuellement dépendants: 1) parvenir à la sécurité alimentaire et aider à concrétiser progressivement le droit à une alimentation adéquate; 2) améliorer les aspects sociaux et ceux du développement, dont l'élimination de la pauvreté, obtenir des moyens d'existence durables, la stabilité sociale, la sécurité en matière de logement, le développement rural; et 3) assurer la protection environnementale et un développement social et économique durable (paragraphe 1.1). Pour mettre en œuvre les Directives, ce guide technique adopte une vision globale qui tient compte de la diversité des relations et des conditions économiques, sociales et politiques qui affectent la réalisation des objectifs au sein des communautés pastorales. Fondé sur les valeurs fondatrices et les principaux objectifs et stratégies des Directives, ce guide technique identifie trois points déterminants qui doivent appuyer leur mise en œuvre:

1. Un ensemble fondamental d'engagements en matière de droits de l'homme.
2. L'interdépendance du bien-être humain et du bien-être environnemental.
3. Le renforcement des capacités humaines (c'est-à-dire le bien-être) pour permettre aux communautés pastorales de revendiquer leurs droits, de saisir leurs opportunités dans le secteur public et d'apporter leur pleine contribution sur les plans économique et écologique.

### Un ensemble fondamental d'engagements en matière de droits de l'homme

Les éléments fondamentaux des engagements en matière de droits de l'homme établis dans les Directives comprennent:

1. La reconnaissance des obligations existantes en vertu de la législation internationale, y compris de la Déclaration universelle des droits de l'homme et d'autres instruments internationaux en matière de droits de l'homme.
2. Une attention spéciale à la concrétisation progressive du droit à l'alimentation.
3. Un ensemble de principes généraux pour orienter les priorités et les actions (y compris les stratégies).
4. Un ensemble de principes de mise en œuvre pour s'assurer que ces approches sont menées et mises en place conformément aux droits de l'homme.

### Pourquoi cela est-il important?

Ces engagements reconnaissent qu'une gouvernance responsable des régimes fonciers doit dépasser le principe de «ne pas nuire» pour inclure des droits positifs et les obligations et responsabilités correspondantes aussi bien pour l'État que pour les acteurs non étatiques. De manière générale, les États ont les obligations suivantes:

- Respecter les droits signifie de s'abstenir de porter atteinte à la défense et à l'exercice des droits.
- Protéger les droits signifie s'assurer qu'aucune tierce partie – y compris les entreprises et les organisations non gouvernementales (ONG) – n'interfère avec la défense et l'exercice des droits.
- Garantir les droits signifie créer des environnements qui soient propices à la réalisation des droits.

Les dispositions en matière de gouvernance, par conséquent, doivent être conformes aux droits de l'homme. La législation doit être conforme à ces droits et l'expérience vécue des populations doit satisfaire à ces exigences, sinon des étapes supplémentaires doivent être accomplies pour réaliser ces droits. Il faut pour ce faire comprendre et agir sur les facteurs multiples et variés qui entravent la mise en œuvre de la loi et des pratiques de gouvernance, notamment par exemple le statut social (éducation, origine ethnique, genre, etc.) et l'accès qu'ont les communautés et les particuliers à des ressources indispensables à la vie. Pour les communautés pastorales, cela intègre la différenciation sociale au sein des groupes et des familles, telle que les différents niveaux d'accès des femmes aux ressources en bétail ou leurs différents rôles en relation à l'utilisation et à la gestion des ressources naturelles. Ces différentes expériences démontrent l'importance de la parité hommes-femmes. Pour répondre à cette réalité, il faut intervenir conformément aux obligations en matière de droits de l'homme, comme on le verra dans la partie 2. Ces réalités sociales et économiques sont abordées plus en détail à la partie 1.

## Les capacités des communautés pastorales comptent

La participation des pasteurs à la recherche de solutions est importante pour que les stratégies adoptées améliorent leur bien-être. Les réponses apportées par les États aux vulnérabilités sociales, comme les ménages isolés manquant de services scolaires et de santé, passent

### Les objectifs de développement durable et la gouvernance des régimes fonciers pastoraux<sup>7</sup>

Un bon nombre des objectifs de développement durable sont importants pour le renforcement de la gouvernance des régimes fonciers des terres pastorales, notamment:

**Objectif 1.** Éradication de la pauvreté sous toutes ses formes et partout dans le monde.

**Objectif 2.** Éliminer la faim et la famine, assurer la sécurité alimentaire, améliorer la nutrition et promouvoir une agriculture durable.

**Objectif 3.** Donner aux individus les moyens de mener une vie saine et promouvoir le bien-être de tous à tous les âges.

**Objectif 5.** Parvenir à l'égalité des genres par l'autonomie de toutes les femmes et les filles.

**Objectif 6.** Garantir l'accès de tous à des services d'approvisionnement en eau et d'assainissement et assurer une gestion durable des ressources en eau.

**Objectif 8.** Promouvoir une croissance économique soutenue, partagée et durable, le plein emploi productif et un travail décent pour tous.

**Objectif 13.** Prendre des mesures d'urgence pour lutter contre les changements climatiques et leurs répercussions.

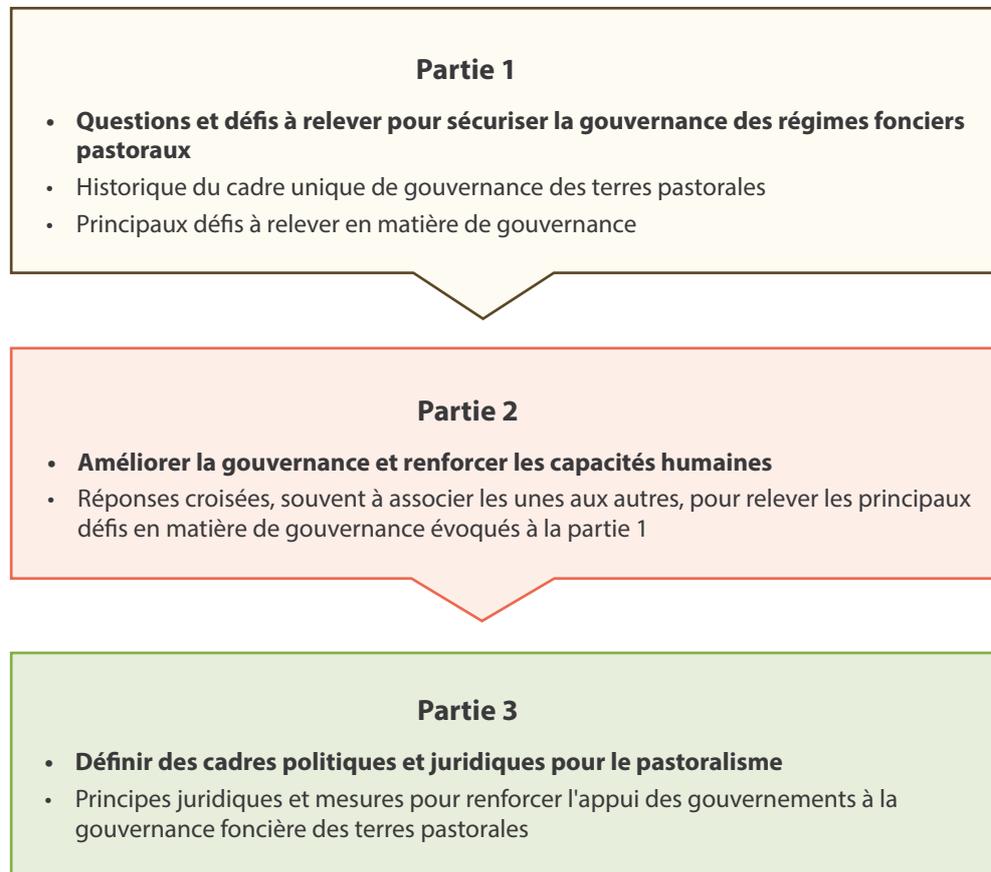
**Objectif 15.** Préserver et restaurer les écosystèmes terrestres, en veillant à les exploiter de façon durable, gérer durablement les forêts, lutter contre la désertification, enrayer et inverser le processus de dégradation des terres et mettre fin à l'appauvrissement de la biodiversité.

**Objectif 16.** Promouvoir l'avènement de sociétés pacifiques et ouvertes aux fins du développement durable, assurer à tous l'accès à la justice et mettre en place, à tous les niveaux, des institutions efficaces, responsables et ouvertes.

<sup>7</sup> Voir <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/7891TRANSFORMING%20OUR%20WORLD.pdf>

souvent par des interventions de développement externes pour renforcer les capacités d'adaptation des populations et des institutions. Néanmoins, ces réponses externes peuvent aussi aggraver la vulnérabilité des pasteurs; par exemple, en donnant naissance à de nouveaux types de concurrence sur les parcours et leurs principales ressources. Des approches de gestion communautaire adaptées et une flexibilité sont nécessaires pour garantir que les choix locaux soient librement guidés. Par conséquent, le présent guide identifie des stratégies de mise en œuvre qui contribuent à renforcer ces capacités (Herrera, Davies et Manzano Baena, 2014; Reid, Fernández-Giménez et Galvin, 2014).

FIGURE 1:  
Structure du guide  
technique sur les  
terres pastorales



PARTIE

1



**Questions et enjeux à relever  
pour sécuriser la gouvernance  
des régimes fonciers pastoraux**



# Partie 1: Questions et enjeux à relever pour sécuriser la gouvernance des régimes fonciers pastoraux

## Un aperçu du pastoralisme comme système d'utilisation des terres

Le pastoralisme est défini comme une production animale extensive sur les parcours et est pratiqué à travers le monde comme réponse à des enjeux écologiques uniques en leur genre. Les différentes sociétés ont souvent répondu à ces enjeux de façon semblable, créant de la même manière des enjeux communs en matière de renforcement des régimes fonciers. Le pastoralisme est un système de gestion du bétail et des terres à des fins de bénéfices économiques et de durabilité environnementale, dont l'un des outils est la gestion des déplacements des troupeaux, souvent sur de longues distances. Les pasteurs sont les personnes sur lequel s'appuie ce système, gérant et protégeant les terres, et tirant profit du bétail. Leur culture est inséparable des stratégies adoptées pour leurs troupeaux et se trouve au cœur de la manière dont ils gèrent leurs ressources naturelles.

Le pastoralisme est, dans une large mesure, une adaptation à la variabilité écologique et climatique, même si les pasteurs font face à d'autres sources d'imprévisibilité, en particulier celle des marchés et des contextes politiques. Le climat le long des parcours varie considérablement selon les saisons (saisons extrêmement froides ou extrêmement sèches par exemple), limitant l'accès aux ressources et à leur disponibilité, mais les parcours sont aussi sujets à une variabilité interannuelle extrême. Dans de nombreuses zones arides, par exemple, les précipitations peuvent varier de plus de 50 pour cent par rapport à la moyenne des années normales, et dans les années extrêmes, elles peuvent augmenter jusqu'à atteindre plusieurs fois la moyenne ou être totalement absentes. Les ressources naturelles reflètent cette variabilité et les pasteurs gèrent un ensemble de ressources de différente valeur, avec une accessibilité fluctuante et des usages productifs variés. Il peut s'agir par exemple de plusieurs zones d'herbage distinctes, de zones humides et d'oasis, de zones riveraines, de terres boisées et d'îlots de forêts, de salines et bien d'autres encore. Les pasteurs utilisent une vaste gamme d'instruments de marché et de gestion pour équilibrer cette variabilité dans le cadre de leurs activités, en essayant de suivre ces nombreux facteurs.

On estime qu'il existe 500 millions de pasteurs dans le monde, dont la majorité se trouvent dans les pays en développement, où ils doivent faire face à de nombreuses difficultés liées au développement et à la pauvreté (McGahey *et al.*, 2014). Mais les pasteurs sont aussi répandus

dans la plupart des pays industrialisés: en Australie, en Chine, aux États-Unis d'Amérique, en Europe et dans d'autres pays. Les pasteurs en général gagnent leur vie grâce à un ensemble complexe d'activités, en élevant du bétail non seulement pour un usage domestique (produits laitiers, fibres textiles, fumier, viande, peaux), mais aussi pour les marchés, leur permettant d'obtenir des marchandises qu'ils ne cultivent ou ne fabriquent pas.

Le bétail pastoral a une source d'alimentation très variée, provenant notamment des pâturages, des récoltes et des cultures ligneuses, des jachères, des chaumes, des prés de fauche, des fruits, des forêts, des arbres, des landes et même le long des routes et aux marges des habitats urbains. Cela nécessite des droits d'accès adaptés, avec cette difficulté particulière qu'il est souvent difficile de les maintenir. De plus, le pastoralisme repose sur une double exigence: l'utilisation extensive des terres et la liberté de mouvement. Ces exigences déterminent la conception des droits fonciers des pasteurs. Par leur mode de vie, les pasteurs accèdent à des prairies et des plans d'eau dispersés, écologiquement spécialisés et sujets aux variations saisonnières, ce qui leur apporte une marge de sécurité face à une croissance aléatoire de la végétation, des vecteurs de maladies saisonniers et d'autres difficultés.

## Le caractère unique des terres pastorales

On appelle en général *parcours* les terres occupées par les pasteurs. Les écosystèmes des parcours ont considérablement évolué dans les zones soumises à des conditions climatiques extrêmes et à une incertitude climatique élevée. Il existe des environnements difficiles et imprévisibles dans lesquels la nature et la société ont évolué, entraînant une diversité biologique et culturelle. Les écosystèmes des parcours apportent de nombreux biens et services à l'humanité, notamment en termes de nourriture et de fibres, de régulation de l'approvisionnement en eau et de piégeage du carbone.

Les parcours sont parfois définis dans des termes écologiques comme les «terres dont la végétation indigène (climacique ou sous-climacique) se compose principalement d'herbes, de plantes herbacées, d'arbustes et de graminées qui sont pâturés ou pouvant l'être, qui sont utilisées comme un écosystème naturel pour l'élevage de bétail en pâturage et pour la faune sauvage» (Allen *et al.*, 2011). Les parcours peuvent être des herbages naturels comme les prairies ou les steppes, les savanes, les terres humides, les terres arides et les déserts, la toundra et certaines terres d'herbacées basses et arbustives comme le chaparral ou le maquis méditerranéen. On trouve souvent les parcours dans les terres arides et les montagnes, où la croissance des plantes est limitée par de faibles précipitations, des froids extrêmes, une altitude élevée, des pentes abruptes ou d'autres facteurs. La figure 2 illustre la distribution mondiale des parcours selon la Society for Range Management (Société pour la gestion des parcours), basée sur les catégories de terres suivantes: désert, herbage, terre arbustive, terre boisée et savane, et toundra. Toutefois, les parcours sont aussi des territoires sociaux dans lesquels les cultures autochtones influent sur les écosystèmes et vice-versa. Selon la figure 2, les parcours représentent environ la moitié de toutes les terres (51 pour cent), ce qui donne une approximation brute de la distribution et de l'étendue possible des terres pastorales.

Dans de nombreux pays, les avantages que procurent aux êtres humains le système des parcours sont menacés à cause de la dégradation des sols. La dégradation des parcours est une préoccupation mondiale majeure, quoique les processus de dégradation des

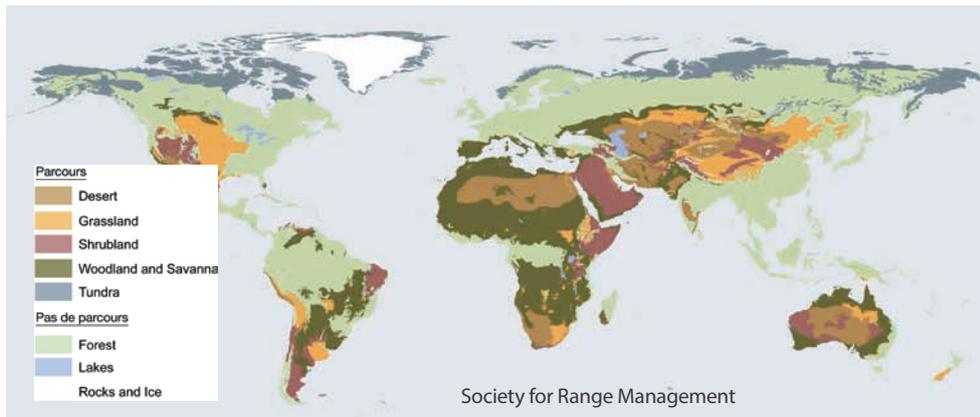


FIGURE 2.  
Les parcours  
dans le monde

parcours soient mal compris. Cette mauvaise compréhension a induit des interventions et des politiques mal informées ayant parfois aggravé la dégradation. Les parcours sont convertis pour les cultures, sont sujets à la surexploitation du bétail, à l'extraction excessive de biomasse ligneuse et à une aridité croissante à cause du changement climatique et des prélèvements d'eau. Ces types de dégradation sont entraînés par la croissance de la population, une demande accrue de nourriture et d'autres produits, des changements dans la gestion et les technologies, et par toute une série de facteurs politiques et institutionnels. Les échecs politiques peuvent être à leur tour attribués à la faiblesse de la gouvernance et des droits relatifs aux ressources, conjuguée avec la faible capacité d'influence des acteurs pastoraux et l'insuffisance ou l'imprécision des données, des informations et des connaissances (Mortimore *et al.*, 2009; Davies *et al.*, 2015).

Les échecs politiques sont aussi imputables à une mauvaise compréhension du pastoralisme, voire même à une représentation délibérée du pastoralisme comme étant «arriéré». Les déplacements de troupeaux sont primordiaux pour une gestion durable des parcours, or ces déplacements sont fréquemment considérés comme archaïques. Des pratiques d'élevage flexibles et opportunistes sont un moyen vital pour gérer les risques, mais elles ont été qualifiées d'obsolètes et relèveraient parfois même d'une forme de complexe. Bien qu'il soit peu fréquent, l'usage des refuges lors d'années difficiles est essentiel à la survie, mais là encore, les pasteurs ont été dépeints comme des anarchistes pour avoir demandé à les utiliser. De nombreux parcours dépendent des feux de forêts pour leur entretien, or les pasteurs sont critiqués lorsqu'ils se servent du feu comme un outil de gestion pour renouveler les pâturages et combattre les ravageurs (UICN, 2011a).

L'expérience a montré que la valeur du pastoralisme et des parcours dans la plupart des pays est grandement sous-estimée, et que la conversion des ressources des parcours à d'autres usages peut avoir plus de coûts que d'avantages lorsqu'ils sont mesurés à l'échelle du système dans sa globalité (Davies et Hatfield, 2007). Néanmoins, malgré les preuves que convertir des pâturages en terres cultivées est l'un des plus importants facteurs de dégradation des sols, de manière écrasante, de nombreux pays continuent à porter leur attention à l'agriculture au détriment de la santé des parcours. Toutefois, il est également à noter que dans de nombreux pays, les signes de dégradation sont faibles et que le diagnostic de dégradation, souvent attribué au surpâturage, peut être motivé par des raisons politiques et a été avancé pour justifier la confiscation des terres pastorales. Parallèlement, il a été observé que lorsque les déplacements et les institutions coutumières de gouvernance locale sont efficaces, la dégradation des sols est faible (Niamir-Fuller, 1999).

## La gestion pastorale des terres et de l'eau

Le fourrage et l'eau sont les ressources les plus significatives pour la gestion pastorale du bétail, mais un vaste éventail d'autres ressources sont également utilisées et revendiquées par les pasteurs. Ces derniers consomment – comme aliment ou pour un usage médicinal – des fruits sauvages, des graines, des tubercules, des écorces, des gommages et des feuilles. Ils utilisent également des espèces d'arbres variées pour le fourrage, l'ombre, les clôtures, les constructions et pour fabriquer des outils et des meubles pour leur foyer. En raison du recours prédominant à des terres ayant une faible productivité biologique et une forte variabilité, les pasteurs nécessitent un accès à de grandes portions de territoire de manière à disposer des ressources suffisantes pour leurs troupeaux. Diviser les terres en parcelles pour un usage individuel ne fonctionne généralement pas, car ces parcelles individuelles donneront lieu à des périodes de surabondance entrecoupées de périodes de carence. Des pâturages qui ne sont pas broutés efficacement par un nombre suffisant d'animaux peuvent conduire à une forme de dégradation: le sous-pâturage est aussi dangereux que le surpâturage et la dégradation peut être encore plus difficile à restaurer. Se servir du marché pour ajuster le cheptel à la variabilité climatique est rarement efficace et les pasteurs, au contraire, choisissent la mobilité pour optimiser leur utilisation des ressources à travers le territoire et pour éviter la dégradation (UICN, 2011a).

Un certain nombre d'exemples dans le monde montrent des individus contrôlant, à titre privé, des portions de territoires suffisamment grandes pour une gestion des risques efficace (par exemple, les éleveurs dans les ranchs américains et les producteurs ovins australiens),

### La gouvernance des arbres dans les terres pastorales

De nombreuses communautés pastorales détiennent un vaste savoir sur l'utilisation et la valeur des différentes espèces d'arbres, reflétant la grande importance accordée aux arbres dans l'économie et la culture agropastorales. De nombreuses sociétés pastorales ont des règles concernant l'exploitation des arbres, avec des interdictions strictes sur l'abattage de certaines espèces. Par exemple, dans l'ensemble de l'Afrique orientale, tailler les branches et écieimer les arbres sont des pratiques répandues, aussi bien pour exploiter le bois de manière durable que pour améliorer l'apport en ombre et en fruits. Les Turkanas, au nord-ouest du Kenya, écieiment par exemple le *Balanites aegyptiaca* (le dattier du désert) et le *Dobera glabra* pour favoriser la croissance des branches basses et en améliorer l'accès au bétail et aux hommes. Les Turkanas gèrent leurs arbres selon un système foncier appelé *ekwar*, associé en particulier à la possession de l'*Acacia tortilis* que l'on trouve dans les zones riveraines et qui produit des gousses qui sont une ressource fondamentale pour le fourrage à la saison sèche (UICN, 2007). De la même manière, les systèmes agrosylvopastoraux méditerranéens associent le pastoralisme et l'arboriculture aux petites récoltes pour donner naissance à des systèmes complexes de gestion. Dans ces systèmes, les cycles de parcours et du bétail sont synchronisés, en utilisant les arbres comme ressources de réserve pour compenser les besoins en fourrage du bétail en cas de pénurie (par exemple, en mangeant les fruits ou les feuilles mortes) (Barrow, 1990; Moreno et Pulido, 2009).

mais une majorité écrasante de pasteurs s'appuient sur les parcours collectifs. De nombreux pasteurs possèdent ou contrôlent des ressources individuelles, notamment des parcelles de terres, des arbres et des ressources en eau, mais la gestion et l'utilisation de ces ressources doivent être équilibrées avec la gestion et l'utilisation des terres collectives là où elles sont situées. Souvent, les particuliers (ou les ménages) possèdent des droits exclusifs pour gérer ces ressources mais par la coutume, ils appliquent des principes de partage et de réciprocité, préservant ainsi leur propre accès à des ressources qui sont de la même manière contrôlées par d'autres. Dans certains systèmes pastoraux d'Europe, l'accès aux parcours collectifs (souvent propriété de l'État) est dicté par la gestion privée des pâturages adjacents. Toutefois, les règles pour faire pâturer les terres communales (à la fois en temps et en nombre) ont des répercussions directes sur la gestion des terres détenues à titre privé (Herrera, Davies et Manzano Baena, 2014).

Les pasteurs tirent parti de la diversité des écosystèmes des parcours en utilisant des races autochtones qui sont adaptées aussi bien à l'environnement des parcours qu'au système de production. De nombreux pasteurs gardent également différentes espèces de bétail pour maîtriser un vaste éventail de ressources: par exemple, en associant les bovins ou les ovins pour les pâturages aux chameaux ou aux caprins pour les terres arbustives.

Cette combinaison permet aux pasteurs d'utiliser des niches écologiques variées et de juguler l'insécurité.

L'accès à l'eau joue un rôle fondamental dans la gestion des parcours, notamment pendant les saisons où les pâturages sont secs. L'eau est distribuée de manière irrégulière à travers le territoire et peut donc conditionner la gestion du bétail. Si le pastoralisme peut être efficace dans les environnements riches en eau, dans de nombreuses communautés pastorales les systèmes de gestion s'organisent selon l'accès à des pâturages fluctuants et à leur apport limité en eau. Cette relation étroite entre la disponibilité de l'eau et du fourrage est la base essentielle de la mobilité du bétail. Déterminer qui aura accès aux ressources en eau et à quelle période est une question foncière majeure pour les pasteurs. Les règles concernant la période d'accès et le nombre d'animaux sont basées sur des rôles, responsabilités, droits et priorités clairement définis, ce qui nécessite des institutions de gestion sophistiquées.

#### **La gouvernance des ressources en eau pour les parcours d'Afrique orientale**

Dans les régions de la race bovine borane du Kenya et de l'Éthiopie, la construction et l'entretien d'aires de captage d'eau en surface sont généralement entrepris collectivement. L'utilisation de ces ressources est contrôlée et gérée attentivement pour restreindre un usage excessif et les pertes. Lorsqu'une baisse trop rapide du niveau d'eau est observée, son utilisation est accordée en priorité aux ménages les plus proches. Les bovins adultes sont parfois écartés au profit des veaux, qui même à leur tour pourront être envoyés en cas de besoin vers d'autres puits ou mares. D'un autre côté, les puits profonds de la région de Borana sont des ressources vitales pendant la saison sèche et sont soumis à des droits encore plus restrictifs, dans la mesure où leur construction et le prélèvement de l'eau nécessitent un travail considérable. *Labba ella*, ou le «père du puits», est à l'origine de la construction d'un puits ou de sa remise en état, ce qui lui garantit un accès prioritaire et des privilèges dans les prises de décision, bien qu'il soit surveillé de près par les aînés du clan pour s'assurer que les décisions prises soient conformes aux coutumes des Boranas. *Labba ella* recrute au sein de son propre clan, ou parmi d'autres clans et lignées, ceux qui prêteront main forte à la construction du puits. Les clans qui y participent peuvent alors acquérir eux aussi des droits d'accès au puits, mais les Boranas n'ayant pas participé à sa construction peuvent également être dotés de droits d'accès temporaire en cas de besoin, selon la quantité d'eau disponible et la densité du débit (Layne Coppock, 1994).

Les territoires de la plupart des communautés pastorales sont étroitement liés à leurs points d'eau permanents et lorsque les terres ne leur appartiennent pas traditionnellement, c'est souvent leur possession des ressources en eau qui leur confère un contrôle *de facto*. Il peut y avoir des différences importantes entre les parcours saisonniers. On accède aux zones de pâture de la saison des pluies ou aux pâturages d'été grâce aux déplacements saisonniers des troupeaux, tandis que les zones de pâture de la saison sèche ou les pâturages d'hiver sont utilisés pour la plupart depuis des endroits fixes, qui disposent en général de davantage de ressources stratégiques, comme des puits permanents qui demandent davantage d'investissement pour leur installation et leur maintenance et qui sont souvent soumis à des droits d'accès plus restreints.

## **La mobilité au cœur des systèmes de gestion et de la culture des pasteurs**

La mobilité du pastoralisme se prête volontiers à la gestion des parcours et apporte des avantages à la fois économiques et environnementaux. La mobilité contribue à assurer l'accès au fourrage, aux systèmes d'approvisionnement en eau et aux refuges permettant de contourner les problèmes externes comme la sécheresse, les maladies et les conflits et de vendre des produits auprès de marchés instables. C'est une stratégie flexible, adaptée et adaptable de gestion d'environnements fluctuants. La mobilité du bétail n'est pas une fin

### **Les longs parcours de transhumance et les enjeux pour régir les pâturages à leur échelle**

Les pasteurs peuvent se déplacer sur des parcours courts ou longs selon le contexte. Les pasteurs du Sahel peuvent parcourir des centaines (les éleveurs bovins peuls), voire des milliers de kilomètres chaque année (les éleveurs de chameaux touaregs). Les Wodaabes du Niger font clairement de la mobilité un atout culturel: un éleveur qui devient sédentaire n'est vu que comme un paresseux bon à rien, qui sera considéré comme inapte à être membre de la communauté d'éleveurs et ne sera pas aidé par ses confrères en période de sécheresse ou de maladie (Schareika, 2003). La transhumance en Espagne peut couvrir des distances s'étalant de 20 km (mouvements saisonniers vers des pâturages de haute montagne) à 500 km (transhumance entre les montagnes du nord et les plaines du sud-ouest), tandis que les Qashqais d'Iran migrent tous les ans sur une distance de 500 km ou plus.

en soi, mais un moyen pour gérer efficacement les parcours et un instrument clé pour prévenir et gérer les risques. Toutefois, la mobilité influe profondément sur la culture et la société des communautés pastorales et est souvent au cœur de leur identité et de leurs relations. Les pasteurs traversent des terres dont l'aridité ou l'altitude limite leur utilisation et des zones plus humides ou à plus basse altitude avec de nombreux autres utilisateurs.

La mobilité pastorale est influencée par les conditions des ressources indispensables et des infrastructures nécessaires aux déplacements, comme les points d'eau, les pistes pour le bétail et les pâturages et les campements. La dégradation ou la perte de ces infrastructures peut grandement compromettre la mobilité. Les systèmes fonciers pastoraux doivent protéger ces infrastructures naturelles et artificielles tout en maintenant une certaine souplesse dans leur utilisation. Cette tension entre sécurité et flexibilité, imposée par ces modes nomades, rend difficile l'attribution de droits fonciers. La délimitation, la cartographie et la protection juridique des infrastructures pastorales peuvent souvent être nécessaires, mais peuvent également affecter leur fonctionnement. Parfois, établir des droits ou définir comme permanentes certaines structures, telles que les pistes pour le bétail, peut en faire disparaître d'autres, réduisant la flexibilité et interférant avec les déplacements

des pasteurs. La mobilité est menacée par de nombreux facteurs, notamment l'accès aux services sociaux, scolaires et de santé, ou par les services juridiques et de sécurité. Sécuriser la gouvernance pour la mise en place de véritables régimes fonciers pastoraux doit répondre à de nombreux enjeux interdépendants pour sa réussite.

## **La gestion des risques et les régimes fonciers pastoraux**

La gestion des risques est profondément ancrée dans le mode de vie pastoral et explique bien des caractéristiques singulières de ce système. Ces particularités sont souvent vues comme des freins au renforcement de la gouvernance foncière. Restreindre la mobilité et la flexibilité peut avoir de fortes conséquences sur la gouvernance, y compris sur la conception des droits sur le bétail et ses produits. Une stratégie d'assurance souvent pratiquée est d'investir dans des réseaux avec des communautés distantes à travers des partages de stocks

### **Le regroupement des ressources communes pour gérer les risques**

Le terme mongol *Nukhurlul* désigne une stratégie de regroupement des risques qui répond, au moins partiellement, aux besoins d'«institutions viables et opérationnelles pour la coordination des activités de regroupement collectif pour l'ensemble des ménages comme stratégie adaptable» (Upton 2009; Agrawal 2008). Les activités de regroupement collectif peuvent, dans une certaine mesure, refléter les stratégies traditionnelles, mais elles offrent aussi des moyens de coopération plus étendus et plus structurés, appuyés par des dispositifs en relation étroite avec les régimes fonciers. Tenir une conduite de réciprocité est central pour la culture pastorale mongole et vient en appui à des stratégies telles que les déplacements des troupeaux (*otor*) pendant les hivers rudes (*dzud*) et la sécheresse. Cette pratique de réciprocité, comme le partage des pâturages, peut être indispensable à la survie des personnes qui se déplacent, mais peut aussi augmenter l'exposition aux risques et la vulnérabilité générale des communautés accueillant les nouveaux troupeaux.

et des prêts donnant lieu à des dettes pouvant être remboursées après les crises. Toutefois, cela crée un sentiment d'avoir des droits partagés sur le bétail qui peuvent limiter la façon dont il est géré: par exemple, qui doit-on consulter avant que le bétail ne soit abattu ou vendu? Il faut faire attention et veiller à ce que sécuriser les régimes fonciers et renforcer la gouvernance n'affaiblisse pas involontairement ces capacités à gérer les risques.

## Les nouveaux risques des régimes fonciers pastoraux

Les pasteurs entretiennent un réseau complexe de droits sur différentes ressources au sein d'un territoire, qu'ils font valoir parfois rarement. Par conséquent, perdre des terres et d'autres droits est un risque courant chez les pasteurs et les terres gérées collectivement sans titres fonciers sont une cible facile pour l'acquisition et l'accaparement des terres. On peut s'approprier les terres des pasteurs à différentes fins, y compris pour la culture à différentes échelles, les concessions minières, les réserves de chasse et la conservation de la nature. Les pasteurs peuvent également annexer des terres appartenant à d'autres pasteurs par la privatisation et la mise en place de clôtures, ce qui a des conséquences néfastes pour le territoire pastoral global et l'économie (UICN, 2011b).

Les pasteurs comptent parmi les populations qui seront le plus durement touchées par le changement climatique, ce qui aura des conséquences majeures sur les régimes fonciers pastoraux. Le changement climatique aggrave la variabilité inhérente à leur environnement, causant des événements plus graves tels que la sécheresse, des inondations ou le blizzard. La valeur absolue des parcours changera également à mesure des changements des conditions météorologiques, certaines terres pastorales deviendront plus sèches et seront peut-être plus difficiles d'accès. Au même moment, d'autres terres pastorales deviendront plus humides et feront l'objet de vives pressions pour les convertir à d'autres usages (Davies et Nori, 2008).

Les pasteurs sont traditionnellement les populations qui s'adaptent le plus facilement. Le pastoralisme a pu naître dans certaines parties du monde comme adaptation directe à des périodes passées ayant subi des changements climatiques, mais cette capacité d'adaptation se dégrade à mesure que leurs besoins de s'adapter augmentent. De nombreux pasteurs ont un accès réduit aux services gouvernementaux et ont un faible taux d'alphabétisation, un accès insuffisant aux soins de santé et une faible sécurité, qui aggravent le déclin des capacités d'adaptation et affaiblit la résilience. Les stratégies d'adaptation existantes peuvent être renforcées pour réduire les risques à moyen terme, mais répondre aux besoins fondamentaux en développement peut être essentiel pour permettre aux pasteurs de s'adapter au changement climatique sur le long terme. Plutôt que d'investir dans des solutions techniques coûteuses, renforcer les droits des pasteurs de manière à ce qu'ils puissent mieux gérer la variabilité du climat semble une alternative préférable (Davies et Nori, 2008).

## Les particularités des systèmes pastoraux qui déterminent les dispositifs de gouvernance

Puisque les pasteurs utilisent généralement les terres et d'autres ressources de manière collective, le sens plus strict de propriété (c'est-à-dire le droit de contrôler une ressource de manière exclusive et complète) s'accorde mal avec leurs traditions et leurs moyens

d'existence. Les droits de propriété pastoraux sont davantage entendus comme des droits qui se superposent, souvent avec des droits à une seule ressource associés avec un ensemble différent de droits sur une autre ressource, qui s'opèrent à de multiples échelles dans l'espace avec des fonctions et des autorités différentes. Les droits des pasteurs nécessitent d'être reconnus dans tous les territoires empruntés, même s'ils appartiennent à différentes régions ou pays ou s'ils sont régis par différents systèmes fonciers. Il peut s'agir de droits d'usufruit périodiques considérés comme étant en dehors des parcours, comme des réserves en cas de sécheresse. Malgré cette difficulté apparente, les systèmes fonciers pastoraux étaient adaptés à une gestion durable des parcours et de leurs ressources.

## Le rôle des systèmes fonciers pastoraux coutumiers

Si les systèmes fonciers pastoraux coutumiers jouent un rôle majeur dans la gouvernance des parcours, leur fonction reste mal reconnue et rarement appuyée par les politiques foncières. Les politiques gouvernementales ont souvent été peu judicieuses suite à l'hypothèse souvent erronée de la «tragédie des biens communs» (Hardin, 1968), selon laquelle un accès totalement libre à une ressource commune (les parcours dans notre cas) conduit à sa surexploitation, voire à son épuisement total. Des travaux plus récents sur les régimes de propriété collectifs ont clairement montré comment fonctionnent ces systèmes de gestion collective, mais aussi pourquoi ils sont nécessaires et efficaces (Ostrom, Gardner et Walker, 1994). Les systèmes communautaires traditionnels, même ceux disposant de droits d'accès plutôt flexibles, ont prouvé leur durabilité et l'efficacité de leurs institutions réglementaires. En présumant l'absence de tout contrôle, de nombreux gouvernements ont invoqué des politiques de nationalisation des terres, ce qui a conduit à l'affaiblissement, voire à l'effondrement des régimes de propriété collectifs au niveau local, créant ainsi une «tragédie des biens communs» qui n'avait jamais existé auparavant.

### Défendre la gouvernance coutumière en Bolivie

Si de nombreux gouvernements ont tenté de faire disparaître les systèmes de droits fonciers collectifs, il existe néanmoins des exemples de communautés pastorales qui résistent aux privatisations et qui tentent de maintenir des systèmes fonciers collectifs. La lutte des pasteurs aymaras en Bolivie contre la réforme agricole censée distribuer des droits de propriété individuels est un bon exemple. Les régimes fonciers, les règles pour appartenir à certains groupes sociaux et les pratiques collaboratives étaient en péril lors du conflit. L'accord final entre les Aymaras et l'État a permis la sous-division de larges portions de terres collectives en plusieurs petites parcelles détenues collectivement par des groupes ou des familles, tout en maintenant leurs lois coutumières de base. Ainsi, les Aymaras ont pu préserver leur culture mais ont pu également maintenir des pratiques collectives de gestion des ressources naturelles qui étaient importantes pour leurs moyens d'existence (Global Drylands Imperative, 2003).

Les systèmes coutumiers ne sont pas statiques: ils s'adaptent continuellement aux changements économiques, sociaux, politiques, culturels ou environnementaux. Englober les systèmes fonciers coutumiers sous l'égide du droit écrit peut offrir de nouvelles opportunités et avantages aux pasteurs, mais de nombreuses initiatives en ce sens ont échoué, en concentrant les richesses, les privilèges et les pouvoirs décisionnels entre les mains des personnes les plus puissantes du groupe (Dressler *et al.*, 2010). Les réformes visant à sécuriser les droits fonciers des personnes pauvres et marginalisées doivent être assez flexibles pour s'adapter à la complexité des droits et des pratiques à de multiples niveaux, par exemple en tenant compte des inégalités entre les genres qui existent dans de nombreuses institutions pastorales traditionnelles.

Dans tous les parcours du monde, on trouve des systèmes pastoraux coutumiers, opérant à des degrés divers de succès. Ils ne sont pas cantonnés aux pays en développement, puisqu'ils sont présents dans de nombreuses économies industrielles, comme les biens communs ruraux en Europe (en Roumanie, en Espagne, en Italie et en Suisse, par exemple). De nombreux efforts ont été faits pour ranimer et formaliser les systèmes fonciers traditionnels, de manière à en saisir l'efficacité dans la gestion des ressources des parcours. Les institutions coutumières peuvent fournir des règles et des réglementations à travers lesquelles le savoir local est utilisé pour gérer les parcours. N'étant pas toujours aisé pour les institutions coutumières d'aborder efficacement le droit écrit et les institutions gouvernementales, des institutions hybrides ou intermédiaires sont créées pour servir d'interface (Herrera, Davies et Manzano Baena, 2014).

#### **Faire revivre le système Al Hima: la gouvernance locale en Asie occidentale**

En Jordanie et au Liban, les parcours sont caractérisés par des systèmes fonciers traditionnels et des droits de pâturage qui sont associés aux institutions tribales bédouines. «Hima» désigne le système de gouvernance d'une zone protégée par les autorités locales pour l'intérêt public et la conservation des milieux naturels. Ce système a été élaboré dans la péninsule arabique avant même l'apparition de l'islam. Toutefois, l'influence musulmane a transformé l'ancien système privé Hima, qui appartenait à de puissants individus choisis, en un système juridique protégeant les aires naturelles pour bénéficier d'avantages collectifs accrus. Le système Hima permet la protection des parcours lors de la saison de régénération de la végétation et de contrôler de manière indirecte la capacité de charge des parcelles de pâturage en spécifiant la taille des troupeaux.

L'élimination de ces systèmes fonciers pour convertir les parcours en terres domaniales a conduit à leur dégradation. Les efforts consentis par les NFO pour faire revivre «Hima» en Jordanie se sont attachés à développer un processus de dialogue et un programme participatif multipartites et à mener des activités de médiation entre la communauté et le gouvernement pour attribuer des droits de gestion à la communauté. Cette dernière a mis en œuvre des plans de gestion basés sur des périodes courtes de pâturage et des périodes de repos pour permettre la régénération naturelle des pâturages. Le rétablissement rapide de la végétation des parcours a suscité le respect du gouvernement et un intérêt croissant pour intensifier la gestion communautaire des parcours à tout le pays, selon une stratégie révisée de gestion des parcours nationaux (Haddad, 2014).

## **Des droits juxtaposés pour des ressources variables**

Les pasteurs ont besoin d'un accès garanti à des ressources spécifiques à différentes périodes de l'année, notamment les terres de pâturage, les puits, les salines et les arbres, entre autres, et ces droits sont souvent régis par des principes de flexibilité et de réciprocité. De nombreuses sociétés pastorales souhaitent que les frontières territoriales restent vagues – parfois qualifiées de «floues» –, avec une négociation continue sur l'accès pendant laquelle les particuliers ou les groupes d'utilisateurs réévaluent leur part et leur niveau de contrôle sur les ressources stratégiques. Cela peut créer des tensions avec les communautés sédentaires avec lesquelles les pasteurs partagent leurs droits à la ressource, surtout lorsque le droit écrit accorde la priorité aux populations installées et aux revendications foncières basées sur les cultures et l'usage permanent (à l'année).

La définition rigide et arbitraire des frontières d'une communauté mêlée à l'ignorance des revendications des groupes voisins est un écueil fréquent de la réforme foncière. Lorsque les droits de propriété sont réglementés de manière rigide, les intérêts se chevauchant sont écartés par la mise en place de régimes exclusifs de propriété sur les ressources. Un territoire étant arpenté, démarqué et attribué de manière progressive, la mobilité des pasteurs peut être entravée et leurs règles de renégocier continuellement les droits d'accès aux ressources deviennent moins efficaces, les privant au final de leurs droits.

#### **Des droits pastoraux flexibles et imbriqués: exemples au Mali et en Ouganda**

Le delta intérieur du fleuve Niger, au Mali, offre un aperçu intéressant de la manière de fonctionner des droits imbriqués et juxtaposés. Cette région possède des ressources naturelles particulièrement précieuses sur un vaste territoire, ce qui a créé des systèmes complexes de droits juxtaposés et des utilisations concurrentes des ressources. Une portion de terre peut être sujette à des pratiques pastorales, agricoles ou de pêche, menées par des bergers, exploitants agricoles, familles agropastorales et d'autres, résidents ou non, qui peuvent se succéder les uns aux autres en fonction des saisons. Les revendications concurrentes sont régies par des dispositions telles que le système «Dina». L'efficacité de ces systèmes coutumiers a été bien étudiée, tout comme leur capacité à s'adapter dans le temps. Ces systèmes associent des droits interethniques flexibles et imbriqués à des droits eux aussi flexibles et imbriqués mais internes et spécifiques à des régions contrôlées par des «maîtres des pâturages», intégrés dans un modèle de négociation et de partage (Cotula et Cissé, 2006).

On peut observer une typologie de droits imbriqués à travers le cas des pasteurs karimojongs de l'Ouganda. Les frontières du territoire pastoral coutumier que la tribu revendique comme lui appartenir sont relativement bien délimitées et identifiables par la morphologie du territoire. Chaque clan, clan secondaire ou fraction possède une zone de pâturage annuelle qui change selon les saisons, et qui s'étend souvent en dehors de la zone de leur foyer. Les frontières géographiques de cette zone de pâturage sont extrêmement fluides d'année en année du fait de la variabilité des précipitations. Dans de nombreux sites (notamment dans les zones plutôt riches en ressources), chaque zone annuelle de pâturage est censée être autosuffisante. Toutefois, en période de besoin, les autres clans ou fractions peuvent disposer d'un accès après négociation (Niamir-Fuller, 1999).

Les mécanismes qui régulent l'accès aux ressources doivent être suffisamment flexibles pour permettre des négociations et des dispositifs qui s'adaptent à ces droits différents, se chevauchant par ailleurs souvent. Ces négociations sont évolutives et sujettes à des changements avec l'accord des personnes impliquées, donnant naissance à des règlements sur les droits attribués qui sont modifiables. Comme l'indique la figure 3, il peut exister une hiérarchie des droits et des responsabilités depuis le niveau du ménage, ou de l'unité domestique, jusqu'au niveau du groupe ethnique dans son ensemble, et les spécificités peuvent varier d'une société pastorale à une autre. Il faut noter que ces hiérarchies de droits sont sous pression constante et que dans l'exemple cité ici, existent un grand nombre d'exceptions, par exemple, à cause de la vaste privatisation des terres masai du Kenya ou de l'aliénation des terres de pâturages de la part de l'État en République-Unie de Tanzanie.

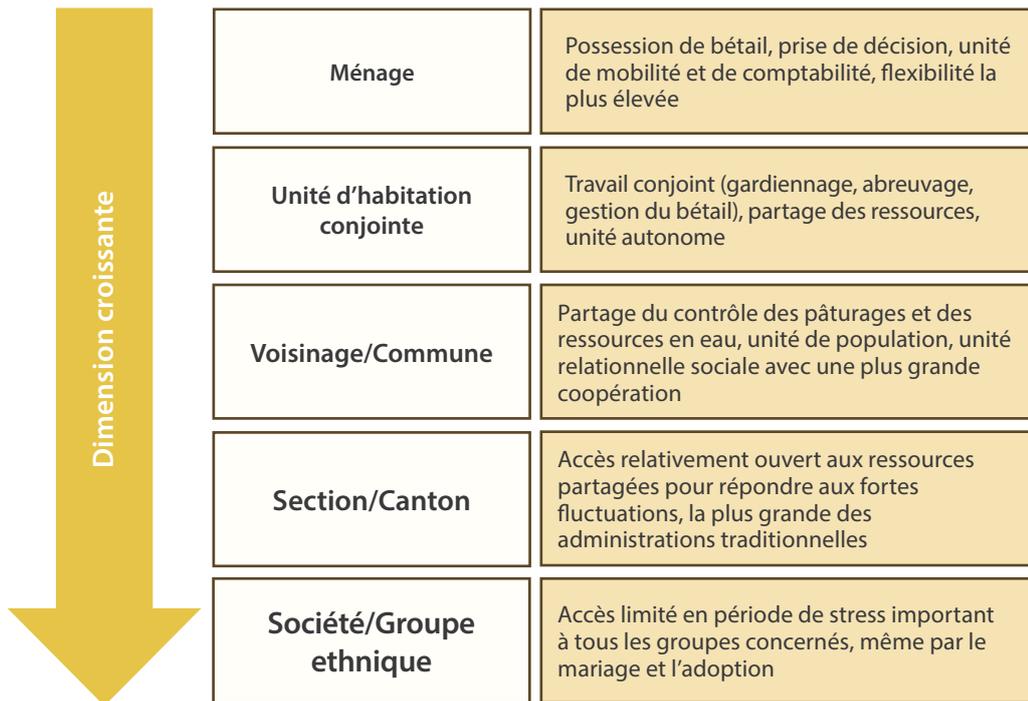


FIGURE 3:  
**La hiérarchie dans les droits imbriqués dans une société pastorale maasaï au Kenya, République-Unie de Tanzanie**

(Spear et Waller, 1993)

Cette complexité transforme le concept de propriété collective en un régime foncier plus sophistiqué, défini de manière souple, appelé «droits d'accès flous». Ces droits d'accès flous prédominent sur les dispositifs fonciers dans les environnements incertains, et sont mis en place à travers des mécanismes propres à la culture des populations basés sur des négociations officielles et des accords informels. La spécificité de ces droits est caractérisée par des droits complexes sur les terres et les ressources. Ces droits peuvent être définis sous des dimensions multiples: droits juxtaposés pour différentes ressources sur le même territoire (par exemple, des droits différents pour le fourrage, les fruits, le combustible), des droits partiels (par exemple, un droit de passage des troupeaux sur une terre, mais pas de pâturage), des droits asymétriques (par exemple, le propriétaire ne peut pas refuser l'accès à ses pâturages, mais a droit à une compensation), des frontières flexibles (par exemple, les pistes pour le bétail qui varient dans l'année), des droits limités dans le temps (par exemple, définir les périodes de pâturages et de repos pour les parcours collectifs), et la confiance mutuelle et la réciprocité.

Cette complexité, outre la coexistence de régimes coutumiers et réglementaires (pluralisme juridique), crée un vaste ensemble de réglementations qui se chevauchent et qui parfois sont contradictoires: normes culturelles locales, règles coloniales imposées, institutions officielles et informelles, cadres coutumiers et réglementaires et cadres juridiques modernes, et influences religieuses. Par conséquent, les droits doivent être codifiés de manière à ne pas interférer avec le caractère flexible et adaptable inhérent aux systèmes pastoraux ou, à tout le moins, la codification doit garantir un espace suffisant à la négociation et aux accords sur les ressources.

## Questions de parité hommes-femmes

Les femmes pasteurs assument un grand nombre des fonctions essentielles de la société pastorale et détiennent de fait, des droits sur de nombreuses ressources naturelles, comme, par exemple, contrôler l'usage de certains pâturages et de certains arbres les plus proches de leur propriété. Dans un contexte où les hommes quittent de plus en plus l'économie rurale pour rechercher un emploi, les femmes prennent la plupart des décisions les plus importantes concernant les ressources des parcours. Cependant, les hommes conservent souvent le pouvoir de décider et exercent leur contrôle quand cela leur convient, par exemple, sur la vente de terres ou de bétail. Les règles d'héritage négligent aussi en général les droits des femmes. Ainsi, les femmes pasteurs sont obligées de négocier constamment par le biais de leurs parents de sexe masculin, en tant que revendicatrices secondaires, et leur capacité à gérer et développer des activités d'élevage peut être limitée.

La position relativement faible des femmes au sein de la société pastorale devient plus flagrante lorsque surviennent des changements dans les droits fonciers, apportés notamment par les démarches effectuées pour sécuriser les droits fonciers pour la société pastorale dans son ensemble. Souvent, les droits dont bénéficient les femmes pasteurs au titre des règles coutumières sont perdus au cours du processus d'officialisation des droits de propriété. Les pasteurs étant plus sédentaires, les droits fonciers tendent à se privatiser, ce qui affecte l'accès et les droits à la terre des femmes comme des hommes. Le processus de privatisation n'offre pas à tous les mêmes opportunités d'acquérir des droits fonciers et de participer au système du marché foncier.

Si les institutions coutumières ont bien plus à offrir en matière de gouvernance des parcours à grande échelle, elles font souvent perdurer les inégalités hommes-femmes, qui doivent être combattues lors d'un renouvellement institutionnel ou d'une réforme.

### Défendre les droits des femmes sur les terres pastorales

La participation des femmes aux processus et aux décisions en matière de questions foncières, qui favorise leur autonomie et une meilleure reconnaissance de leurs droits, doit être améliorée. Dans le village culturel de Bisanda en Inde, les femmes pasteurs ont par exemple tendance à se regrouper en clans et toute mauvaise action envers les femmes est considérée comme une offense contre le clan, déclenchant certains mécanismes de défense. La gestion communautaire appliquée au sein du système Hima au Liban intègre des activités de sensibilisation sur la législation foncière et sur la reconnaissance du rôle des femmes et de leurs droits. En République-Unie de Tanzanie, le Conseil pastoral des femmes favorise l'accès des femmes et des enfants masai à l'éducation, la santé, les services sociaux et l'autonomisation économique. Les femmes ont commencé à faire entendre leur voix dans les espaces de discussion communautaires, qui abordent les questions des terres et des droits avant que des propositions soient présentées aux institutions gouvernementales (Flintan, 2008; Sattout, 2014).

Réformer les institutions coutumières est une question très sensible qui demande un engagement fort de la part des membres de la communauté et des capacités de direction de la part des femmes comme des hommes, dans la mesure où les droits fonciers façonnent les relations de pouvoir entre et parmi les différents groupes concernés. S'il existe des différences entre les sociétés pastorales – certaines pouvant être plus «démocratiques» ou «égalitaires» que d'autres, la stratification sociale et les différenciations ethniques et sexospécifiques sont souvent les caractéristiques principales de la hiérarchie sociale. Les deux plus grands groupes pastoraux d'Afrique subsaharienne, les Peuls/Fulani et les Touaregs/Kel Tamasheq, sont très stratifiés, un gouffre existant entre les élites et les basses castes. Même les Masaï, réputés égalitaires, sont gérontocratiques, les jeunes étant subordonnés aux personnes âgées, et les femmes aux deux.

## Changer les relations de pouvoir dans les communautés pastorales

Les relations de pouvoir dans les sociétés pastorales sont constamment fluctuantes, un trait étroitement lié à la mobilité et à la flexibilité. À côté de ce dynamisme intrinsèque, d'importants changements dans les relations de pouvoir, assez répandus, ont vu le jour ces dernières années, causés par de nombreux facteurs. Parmi ces derniers, le pouvoir croissant de l'État et son intrusion dans la gouvernance des terres pastorales, mais aussi la puissante influence exercée par les agences de développement et leurs projets. Les facteurs contribuant à l'évolution des facteurs de pouvoir sont notamment:

- **Les interventions de l'État:** programmes de sédentarisation forcée; lois ou application des lois inéquitables.
- **Accaparement du pouvoir pastoral par les élites:** élites instruites qui prennent le pouvoir sur les institutions coutumières; propriétaires de troupeaux absents.
- **Changement des régimes de propriété:** délimitation de zones pastorales; attribution de droits privés à des groupes ou des particuliers; accaparement/redistribution des terres.
- **Priorités pour le développement:** perte des terres, de l'eau et d'autres ressources au profit de l'agriculture, de programmes hydroélectriques, de l'urbanisation, de l'extraction minière, etc.; fermeture ou blocage des itinéraires; perte de terres au profit de projets de conservation ou d'aires protégées.
- **Changement dans les identités territoriales:** revendications foncières face aux interventions forcées sur les terres (défrichage des terres par exemple); conflits agressifs au sujet des terres.
- **Conflits armés:** conflits entre les nomades et les agriculteurs et parmi les groupes itinérants; conflits aux frontières dans les zones pastorales; perturbation de l'économie pastorale; dégradation des institutions communes de coopération et de règlement des différends.

L'émergence de l'absentéisme chez les propriétaires de troupeaux dans les sociétés pastorales a donné naissance à de nouvelles formes d'accords pour la location de cheptel, les pasteurs appauvris étant de plus en plus engagés par les riches élites. Parfois, ces propriétaires de troupeaux absents perturbent les stratégies pastorales traditionnelles; par exemple, en demandant que les troupeaux soient déplacés en fonction des impératifs du marché plutôt que de la disposition saisonnière des ressources, contribuant ainsi à la dégradation des parcours. En Afrique du Nord, par exemple, les propriétaires de troupeaux absents insistent pour que les troupeaux restent proches des marchés, où ils peuvent être vendus rapidement, ce qui mène à une importante dégradation de ces zones et à une utilisation insuffisante des parcours (Davies et Hatfield, 2007). En revanche, certains pays confrontés à l'absence des propriétaires, comme la Mongolie, n'ont montré que peu d'effets sur l'environnement et ont prouvé l'existence de relations mutuelles avantageuses entre les propriétaires absents et les pasteurs (par exemple, accès au travail et au transport qui améliore l'accès aux pâturages reculés et la connectivité aux marchés). Toutefois, l'absence des propriétaires est un problème important pour les régimes fonciers pastoraux, dans la mesure où ces propriétaires disposent de plus de droits et de forts réseaux d'influence que les pasteurs eux-mêmes.



FIGURE 4:  
**Définir les caractéristiques  
de la gestion et de la  
gouvernance pastorale**



## Les avantages d'une gouvernance efficace et des régimes fonciers sécurisés

Un accès sûr et flexible aux terres et aux ressources est vital pour jouir des avantages économiques, sociaux et économiques apportés par les parcours gérés par les pasteurs. La reconnaissance des avantages multiples du pastoralisme se cache derrière le nombre croissant d'initiatives à travers le monde pour renforcer les dispositifs fonciers. C'est le cas par exemple en Australie, où les changements dans les régimes fonciers applicables aux terres et à l'eau favorisent des utilisations plus diversifiées dans des créneaux du secteur foncier dans un cadre régissant les droits qui est clair mais souple (Commonwealth Scientific and Industrial Research Organisation [CSIRO], 2013). Les résultats attendus de ces dispositifs comprennent l'autonomisation économique des communautés autochtones, la diversification et la croissance des industries de l'élevage et un développement ultérieur de la conservation et des marchés de services écosystémiques (par exemple, le carbone et la biodiversité).

### Avantages économiques et sociaux

Le pastoralisme fournit des biens et des services qui non seulement viennent en appui aux moyens d'existence de millions de pasteurs, mais aussi dont la valeur va bien au-delà des parcours. Il s'agit de la production de nourriture, de fibres, de peaux et de fumier mais aussi de produits naturels issus de la gestion durable des parcours, comme le combustible, les fruits et les plantes médicinales. Les richesses associées au pastoralisme forment un ensemble complet et multiple, plus ou moins concrètes, certaines pouvant être mesurées tandis que nombre d'entre elles ne le peuvent pas. Les nombreuses richesses culturelles du pastoralisme, partagées par les pasteurs et la société au sens large, en font également partie. On trouve deux grandes catégories de richesses:

1. Les richesses directes, qui comprennent des produits comme le lait, la viande, les fibres textiles et les peaux, ainsi que des richesses plus difficilement mesurables comme l'emploi, le transport et la sécurité sociale.
2. Des richesses indirectes, comme les intrants pour l'agriculture (fumier, traction, transport), et les produits complémentaires comme les produits végétaux pour la cosmétique et la médecine, le miel et le tourisme de nature. Des valeurs moins tangibles, comme la gestion des risques ou la protection des services écosystémiques, pourraient faire également partie de ces richesses indirectes.

La production alimentaire est fondamentale pour la plupart des pasteurs, même si quelques-uns d'entre eux tirent leur principal revenu des fibres textiles ou du fumier. La nourriture est produite pour le marché, et bien que de nombreux pasteurs s'appuient aussi sur l'élevage pour une grande part de leur subsistance, la grande majorité complète leur alimentation avec des céréales, des légumes et d'autres aliments achetés. Il en résulte que les marchandises issues du pastoralisme contribuent aux marchés alimentaires nationaux et même mondiaux, en fournissant des produits à forte valeur ajoutée aux populations urbaines de plus en plus aisées et qui s'accroissent rapidement. Des efforts pour le développement en Afrique dans les années 70 et 80 ont été déployés dans l'idée que le pastoralisme devrait produire des produits uniques (le bœuf, par exemple) pour les marchés d'exportation et si possible, en se basant sur une gestion sédentaire en utilisant

des races importées. Des recherches ultérieures ont démontré que le choix d'espèces multiples, de produits multiples et la mobilité à grande échelle étaient bien plus productifs, durables et fiables (Scoones, 1995). Les efforts passés pour transformer le secteur pastoral ont contribué à la pauvreté, à la dégradation des terres et à la précarité des régimes fonciers et de leur gouvernance. Renforcer les droits d'accès aux terres et aux ressources peut d'autre part contribuer à surmonter ces échecs et est essentiel pour améliorer la sécurité alimentaire pastorale et le développement durable. Toutefois, les gouvernements ne disposent en général que de peu de données sur la contribution du pastoralisme aux économies nationales dans la mesure où les pasteurs nomades sont peu visibles dans les statistiques officielles, ou parce que de telles données sont collectées sur les marchés et que les gouvernements n'investissent pas de manière adaptée dans les marchés appropriés (Randall, 2015; UICN, 2008a).

Renforcer les régimes fonciers pastoraux apporte aussi des avantages intrinsèques. Des régimes fonciers plus forts peuvent contribuer à consolider l'identité des pasteurs et promouvoir le respect et la sensibilisation au sein et en dehors des communautés pastorales. Ils peuvent contribuer au pastoralisme en lui donnant une image de moyen de revenu désirable, ce qui peut encourager le retour de jeunes instruits, aux idées et aux ressources nouvelles, dans des pays où l'exode rural représente une menace majeure pour le pastoralisme, comme en Europe. Les réseaux sociaux et les institutions qui soutiennent les systèmes fonciers peuvent aussi fournir un point de départ pour d'autres initiatives, notamment pour l'aménagement du territoire, les soins de santé, des projets éducatifs ou des programmes de développement durable. L'existence de groupes fonctionnels participatifs peut faciliter les gouvernements et les ONG à mettre en place et contrôler la réussite de nouvelles initiatives, et renforcera certainement le sens de la communauté et l'entraide mutuelle.

#### **La valeur de la restauration des écosystèmes dans les parcours jordaniens**

Une initiative pour restaurer la gouvernance des parcours bédouins dans le bassin de la Zarqa en Jordanie a produit des résultats remarquables, mesurés en termes de services écosystémiques. Cette approche peu coûteuse de restauration des droits, grâce à un dialogue multipartite et une planification participative, a apporté plusieurs avantages environnementaux et économiques. En se basant sur les avantages apportés par une restauration à petite échelle, une étude a été conduite pour évaluer les coûts et les avantages pour mettre en place cette restauration. L'adoption à grande échelle d'une gouvernance améliorée sur 100 000 ha de parcours dégradés dans le bassin de la Zarqa, grâce à la relance du système Hima, bien connu et respecté au niveau local, pourrait dégager entre 203 et 408 millions de \$EU de bénéfices nets pour la société jordanienne sur une période de 25 ans. Cela comprend la somme de 34,6 millions de \$EU d'achat de fourrage évité, 369 millions de \$EU en valeur actualisée d'eaux souterraines supplémentaires et 14,7 millions de \$EU en valeur actualisée de sédimentation dans les réservoirs évitée. Le plus remarquable est que l'avantage apporté par la recharge des eaux souterraines a fait baisser la valeur de l'approvisionnement amélioré en fourrage en la divisant par 10 (Westerberg et Myint, 2014).

### **Les avantages environnementaux apportés par une gouvernance foncière améliorée ou sécurisée**

Les parcours gérés de manière durable apportent de nombreux services environnementaux de grande valeur, appréciés non seulement des pasteurs mais aussi par les communautés voisines, la population nationale et même la société dans son ensemble. Le maintien de la biodiversité productive des parcours, comme les pâturages et les arbustes, et la protection des terres contre les dégradations font partie des avantages environnementaux au niveau local. Grâce au pastoralisme, les communautés voisines tirent parti de la protection des bassins versants contre les changements d'affectation des terres, par l'amélioration de l'infiltration des eaux de pluie, l'augmentation de la recharge des aquifères et la réduction du risque d'inondations en aval. La population mondiale tire avantage du piégeage et du stockage de grandes quantités de carbone dans les sols des parcours, ce qui contribue à

### **La conservation de la biodiversité grâce à une gouvernance efficace des pâturages au Maroc**

Les agdals sont des zones naturelles qui sont conservées par les communautés pastorales du Maroc en général comme réserve de pâture pour leur bétail. Les interdictions saisonnières empêchent l'accès à ces ressources pour leur laisser une période de repos durant leur période de croissance la plus délicate (par exemple, pendant le printemps pour les pâturages de haute montagne). Les décisions concernant l'établissement et la mise en place de règles et de réglementations sur les agdals sont du ressort d'une assemblée tribale (Jmaa). On trouve un grand nombre de ces zones protégées communautaires dans les montagnes de l'Atlas au Maroc.

Les réglementations des agdals dans le Haut Atlas ont conduit à des niveaux plus élevés du couvert forestier et de la biodiversité que dans les régions sans agdals. Les zones des agdals sont demeurées des aires protégées tandis que les régions environnantes ont subi la surexploitation et la déforestation. Des aires protégées reconnues officiellement, comme les parcs nationaux, tirent profit de cette vaste mosaïque de régimes fonciers en faveur de la biodiversité qui existent autour d'elles (Dominguez, 2014).

l'atténuation du changement climatique, et ce grâce au pastoralisme (McGahey *et al.*, 2014). La biodiversité dont dépend le pastoralisme est aussi valorisée par d'autres et les pasteurs peuvent à leur tour profiter de ces avantages, notamment grâce au tourisme et aux aides publiques. Par exemple, les pasteurs, dans plusieurs pays d'Afrique, tirent à présent un important revenu provenant de l'écotourisme sur leurs terres, qui complète leur revenu de la production issue de l'élevage et qui encourage en outre une gestion durable de leurs terres (McGahey *et al.*, 2014).

Sécuriser les régimes fonciers est fondamental pour permettre aux pasteurs de gérer leurs terres de manière à en tirer profit sur le plan environnemental. Le décalage fréquent entre les besoins en matière de régimes fonciers et les cadres juridiques conduit souvent à la dégradation environnementale, mais les faits montrent que mettre en place davantage de régimes fonciers adaptés peut rapidement donner des résultats positifs sur le plan environnemental. Des régimes fonciers sécurisés, associés à des marchés adaptés, sont essentiels pour permettre aux pasteurs d'intégrer une partie des avantages environnementaux externes et ainsi encourager une

gestion durable. On plaide de plus en plus auprès des gouvernements pour qu'ils considèrent le pastoralisme comme étant beaucoup plus qu'un système de production par l'élevage et, dans les pays où le pastoralisme s'en tire relativement bien, il est considéré comme un système double de production économique et de protection environnementale (McGahey *et al.*, 2014).

## **Les avantages des régimes fonciers dans la gestion des conflits**

La nature de la production pastorale génère de nombreux risques de conflits avec les différents acteurs qui interagissent avec les pasteurs. Lorsque les régimes fonciers des populations sédentaires sont sécurisés, les régimes fonciers des pasteurs peuvent être affaiblis et les pratiques coutumières de partage des ressources menacées. Beaucoup des pressions évoquées plus haut peuvent alimenter des conflits entre les pasteurs et les non-pasteurs, ou entre deux groupes différents de pasteurs. Si des mécanismes traditionnels de gestion des conflits ont été mis en place de façon réussie dans certaines sociétés, ils peuvent être altérés lorsque la gouvernance est faible.

Renforcer la gouvernance des régimes fonciers implique invariablement de renforcer les capacités de gestion des conflits, comme on le verra dans la partie 2. Par conséquent, sécuriser les régimes fonciers apporte un avantage majeur pour la réduction des conflits. Une gouvernance foncière plus forte permet de clarifier les règles et les réglementations sur l'utilisation et la gestion des ressources et renforce le pouvoir des pasteurs dans les processus de décision pertinents. Elle donne également l'opportunité aux pasteurs de faire face aux différends de manière pacifique, à la fois par des mécanismes internes de règlement des différends et par un état de droit renforcé.

### La renonciation à des terres revendiquées

En Éthiopie, la plaine d'Ali Dege, qui s'étend sur plus de 75 000 ha de pâturages de bonne qualité, est un territoire contesté entre les tribus pastorales Afar et Issa. La majeure partie de cette terre a été abandonnée, ou alors on y accède uniquement en période extrêmement difficile, ce qui demande un énorme effort collectif en matière de sécurité de la part des pasteurs. Des conflits similaires entre les Boranas et les Somalis et entre d'autres groupes pastoraux de la corne de l'Afrique ont laissé de nombreuses terres de pâturages inexploitées.

Lorsque les pasteurs sont dans l'incapacité d'exploiter des terres, s'ensuit une invasion de la brousse qui est une forme de dégradation. Au Kenya, pendant les années 70, une région appelée Simbol a été rendue inaccessible aux pasteurs pokots à cause des risques de pillage du bétail. Cela a entraîné l'invasion des buissons épineux d'acacia sur environ six années et la perte successive de près de 80 000 ha de terres productives (UICN, 2008b).

## Les risques associés au renforcement de la gouvernance des terres pastorales

Attribuer un titre juridique de propriété à une terre auparavant détenue au titre du régime foncier coutumier est souvent perçu comme un moyen de sécuriser les terres, en partant du principe qu'un document juridique permettra de défendre ces terres contre d'autres utilisateurs éventuels. Cependant, l'attribution de droits pouvant être vendus ou transmis provoque souvent un résultat contradictoire: la pauvreté peut conduire à des ventes inappropriées ou les élites locales peuvent abuser d'un titre juridique à leur propre avantage personnel. Parfois, des personnes qui n'avaient auparavant pas de lien particulier à une zone ont enregistré un titre sur les meilleures terres en manipulant l'enregistrement et le processus de délimitation. Définir un groupe strict ou fixe d'utilisateurs des ressources collectives comporte aussi des risques. Des systèmes de droits fonciers nouveaux ou mis à jour peuvent affecter de manière négative certains groupes d'utilisateurs de terres. Parfois, ces groupes sont laissés en marge des processus participatifs (par exemple, les nomades itinérants, les femmes ou d'autres groupes cachés ou marginalisés), les empêchant de pouvoir répondre efficacement à leurs besoins ou revendications.

Les changements de régimes fonciers qui déstabilisent l'attribution de droits entre différents groupes d'utilisateurs sont source de conflit éventuel; par exemple, lorsqu'un groupe de pasteurs sent que leur revendication à une ressource est affaiblie par l'établissement d'un groupe voisin ayant un régime foncier plus sûr. La gouvernance de l'eau

### Les risques encourus en établissant des groupes d'utilisateurs des pâturages

(McCarthy *et al.*, 2000; Archambault, 2014)

Au Kenya, la conversion de vastes portions du territoire masai en une forme de régime foncier collectif appelée «ranchs collectifs» a conduit, dans un certain nombre de cas, au parcellement des terres et à l'individualisation des droits fonciers, réduisant de fait la mobilité du bétail et la qualité des terres de pâturages disponibles pour les familles. La privatisation de ces ranchs collectifs et l'établissement de ménages individuels a sévèrement altéré les dynamiques sociales de ces groupes (par exemple, dans les processus décisionnels et les réseaux sociaux) et limité l'accès à l'eau et aux pâturages. De nombreux pasteurs ont vendu leurs titres fonciers afin de démarrer de nouvelles activités, concentrant les terres entre les mains de quelques personnes, y compris des personnes étrangères au pastoralisme, outre les investisseurs. Cependant, si on a porté davantage d'attention sur les acquisitions extérieures (c'est-à-dire sur les spéculateurs fonciers, les élites nationales ou les structures étrangères), la privatisation engendre aussi une forme beaucoup plus intime d'exclusion, lorsque les pasteurs masai sont laissés en dehors des décisions sur le foncier et sur d'autres problèmes. Certains jeunes, craignant que leurs parents vendent leur héritage, se disputent avec leurs frères et sœurs sur la part qui revient à chacun. Ces nouveaux conflits et ces risques sont pratiquement ignorés lors des discussions sur la privatisation des parcours.

peut être particulièrement problématique, car c'est une ressource essentielle aussi bien pour les agriculteurs que pour les pasteurs. L'expansion des cultures sur les terres pastorales empiète inexorablement sur les réserves de pâturages saisonnières et limite l'accès aux ressources en eau. Si aucun accord adapté n'est conclu entre les groupes d'utilisateurs, un pâturage sans règle peut causer des dommages aux cultures des agriculteurs, tandis que l'accès à cette ressource essentielle en saison sèche est compromise pour les pasteurs.

## Le long chemin à parcourir pour assigner des droits fonciers appropriés aux communautés pastorales

Les efforts pour renforcer la gouvernance foncière des terres pastorales sont investis dans des contextes très variés, avec des points de départ fortement divergents. Dans tous les cas, les changements politiques et sociaux ont modifié, par le passé, la gouvernance, notamment en passant, dans de nombreux cas, par une période de colonisation suivie de l'indépendance. Si l'on y ajoute la complexité des attentes des pasteurs, qui changent rapidement, en matière de citoyenneté, d'activité des marchés et des objectifs plus vastes de subsistance, les difficultés pour mettre en place des régimes fonciers appropriés deviennent insurmontables.

Dans certaines parties du monde, il est courant de trouver des systèmes fonciers coutumiers qui soient fonctionnels, quoique compromis et pas totalement efficaces. C'est le cas de nombreuses sociétés pastorales africaines, où le pouvoir gouvernemental a effrité les régimes fonciers coutumiers de nombreuses fois, mais ne les a que rarement remplacés complètement. Dans d'autres parties du monde, notamment en Asie centrale, l'État a pratiquement éradiqué les institutions pastorales et des actions sont en cours pour les rétablir ou pour en créer de nouvelles, mais similaires. Dans d'autres pays encore, les obstacles à la mobilité pastorale et à l'accès aux pâturages par les petits propriétaires de bétail sont à la fois d'ordre administratif et économique. Aux États-Unis d'Amérique, les petits propriétaires terriens ont apprécié les avantages des systèmes de gestion collective, bien qu'ils n'aient pas une culture forte de ces actions collectives. Elles démontrent qu'il est toujours possible de trouver des solutions innovantes pour permettre les pratiques collectives.

### **La gouvernance des parcours dans un système ouvert: protéger les couloirs de transhumance dans les provinces reculées du nord du Cameroun**

À l'extrême nord du Cameroun, les ONG et les gouvernements ont eu recours à des ordonnances et des pratiques administratives pour protéger les ressources pastorales et les couloirs de transhumance qui relient les terres de pâturage saisonnières. Les pasteurs dans cette zone utilisent le système ouvert d'attribution des ressources. Les pasteurs exploitent des ressources collectives en pâturage à travers la région en utilisant les couloirs de transhumance pour se déplacer entre les régions moins densément peuplées, notamment la zone d'inondation de Logone, une région essentielle pour les ressources. Ces dernières décennies ont cependant été confrontées à une pression croissante pour l'accès aux pâturages et aux couloirs de transhumance qui relient les zones de pâturage saisonnières, liée aux pressions démographiques et au développement économique.

Les ONG ont mis en place des décrets de règlement des conflits agropastoraux (n° 78-263) pour délimiter et protéger les infrastructures pastorales dans les régions reculées du nord du Cameroun. Les zones pastorales et agricoles ont été définies et les couloirs de transhumance ont été délimités pour permettre aux pasteurs d'entrer dans la plaine d'inondation de Logone au début de la saison sèche. L'étape déterminante du processus a été de motiver et d'organiser les différents acteurs – pasteurs, cultivateurs, autorités gouvernementales et traditionnelles – à délimiter et à protéger (par consensus) les couloirs de transhumance, les campements de nuit et les zones pastorales (Moritz *et al.*, 2014).

On ne peut pas toujours établir une distinction claire entre les droits de propriété individuels et collectifs. Les systèmes fonciers collectifs peuvent donner lieu à des inégalités et des conflits tandis que certaines formes de régimes fonciers individuels peuvent favoriser des systèmes d'accès communs pour permettre le pâturage saisonnier dans des zones écologiques diverses. Parfois en Europe, il existe une relation étroite entre les droits des parcours collectifs et les droits individuels sur des parcelles de terres adjacentes; par exemple, les pâturages d'été collectifs et les pâturages d'hiver privés. Utiliser des outils valides de planification peut encourager les synergies entre les modèles, en associant les capacités pour un investissement durable générées par des droits délimités à l'assurance contre les risques que procurent des terres gérées collectivement.

#### **L'émergence d'un mouvement mondial pour mieux faire entendre la voix des pasteurs**

Ces dernières années, les pasteurs se sont mieux organisés et se sont fait davantage entendre au niveau mondial, notamment sous la bannière des «populations autochtones nomades». En 2007, des représentants de pasteurs de plus de 60 pays à travers le monde se sont rassemblés à Ségovie, en Espagne, ont lancé la Déclaration de Ségovie des pasteurs nomades et transhumants (Espagne, 14 septembre 2007). Cette déclaration appelle les gouvernements et les organisations internationales à «rechercher le consentement préalable et éclairé avant toute initiative privée ou publique qui pourrait affecter l'intégrité des territoires coutumiers, les systèmes de gestion des ressources et la nature des populations autochtones nomades»<sup>8</sup>. La Déclaration de Mera (Inde, 21 novembre 2010) a été préparée par des représentantes de femmes pasteurs provenant de plus de 40 pays et mentionne expressément les droits des femmes pasteurs, en appelant les gouvernements et autres à «assurer et défendre l'accès pastoral aux ressources, y compris [...] les terres de pâturage traditionnelles» et à «respecter les territoires de pâturage traditionnels et les schémas migratoires [...] en consultation avec ces femmes»<sup>9</sup>.

Dans la même veine, des pasteurs de plus de 50 pays ont lancé la Déclaration des pasteurs de Kiserian (Kenya, 15 décembre 2013), en appelant à «la protection des prairies et des herbages strictement pour la pratique du pastoralisme; la garantie des droits fonciers, des droits de pâturage et des droits des éleveurs de bétail; la protection des routes migratoires; la mise en place d'un mécanisme qui promeuve la participation aux politiques, aux prises de décision et à la formulation des politiques; et à l'autonomisation des communautés ou sociétés pastorales par le renforcement des institutions et des capacités»<sup>10</sup>.

## **Les enjeux prioritaires des régimes fonciers pastoraux<sup>11</sup>**

### **Enjeu 1: Réconcilier les États et les communautés pastorales**

Dans de nombreux pays, les communautés pastorales ont peu de relations avec l'État, donnant lieu à des interventions du gouvernement qui sont néfastes aux droits des pasteurs et à leurs moyens d'existence. De nombreux États considèrent encore que le pastoralisme est rétrograde et encouragent les cultures sur les terres pastorales en mettant en place des politiques d'acquisition des terres nécessaires. Cette approche peut aussi s'ajouter aux intérêts directs des élites politiques, ou peut être influencée par l'idéologie des régimes politiques ou par les différences ethniques.

<sup>8</sup> <http://www.danadeclaration.org/pdf/SegoviaDeclaration.pdf>.

<sup>9</sup> [http://www.iucn.org/wisp/resources/publications/good\\_practice\\_studies\\_/gender/?10816/MERA-Declaration](http://www.iucn.org/wisp/resources/publications/good_practice_studies_/gender/?10816/MERA-Declaration).

<sup>10</sup> [https://cmsdata.iucn.org/downloads/the\\_kiserian\\_pastoralists\\_statement.pdf](https://cmsdata.iucn.org/downloads/the_kiserian_pastoralists_statement.pdf).

<sup>11</sup> Ces priorités ont été approuvées lors d'une réunion du bureau technique supervisant ce guide.

La difficulté est de rassembler deux parties ayant un long passé de mépris mutuel, qui parfois frôlent les conflits, ou qui s'affrontent réellement. Les gouvernements doivent être convaincus de la valeur du pastoralisme comme un système d'utilisation des terres et le voir comme une priorité de développement comparé aux avantages perçus et aux profits éventuels à court terme apportés par d'autres utilisations foncières. Les communautés pastorales doivent aussi être convaincues de la légitimité et de la valeur de l'État et, parfois, doivent développer leur sens de la responsabilité civique et de la citoyenneté. Instaurer un climat de confiance, renforcer les capacités et encourager la participation est au cœur de cet enjeu: cela prend du temps et requiert des compétences spécialisées, ce qui parfois nécessite l'apport d'une médiation extérieure.

## **Enjeu 2: Gérer les intérêts conflictuels et les revendications à la terre et aux autres ressources**

Les terres pastorales sont souvent vivement disputées par des utilisateurs concurrents. Cette compétition aux terres pastorales s'explique en partie par le fait qu'elles sont considérées comme faiblement encadrées, manquant d'appui politique et que bien souvent, elles ne sont utilisées que de manière saisonnière. Utiliser les terres de manière différente est souvent considéré par les gouvernements comme étant plus viable économiquement, même si l'expérience montre clairement le contraire. Certains pasteurs, se sentant menacés, acceptent de se voir attribuer des droits qui les désavantagent et abandonnent une partie de leurs terres en tentant de sécuriser au moins une portion de leurs ressources pour garantir leur survie, conduisant à l'abandon, à de moindres investissements et à une diminution de la productivité.

Le défi pour les États et pour les niveaux moins élevés des gouvernements est d'établir des cadres de négociation qui soient réellement participatifs, de manière à clarifier les différentes revendications aux terres. Des processus plus équitables sont nécessaires pour négocier les changements d'affectation des terres et ces processus doivent être éclairés par une meilleure compréhension de la pleine valeur des terres et des autres ressources pour un pastoralisme durable. Dans certains pays, une attention spéciale et urgente peut être exigée pour traiter les séquelles laissées par des intérêts conflictuels et des différends de longue date.

## **Enjeu 3: Améliorer les mécanismes de consultation et de participation pour les pasteurs, en reconnaissant ces derniers comme des citoyens ayant des droits légitimes**

Le conflit qui existe entre la légitimité des systèmes fonciers coutumiers et la légalité des institutions étatiques peut uniquement être résolu par la participation et l'implication de nombreux acteurs. Les pasteurs en général manquent des compétences et des outils pour faire pression et négocier par la voie légale pour faire entendre leur voix et sécuriser leurs droits fonciers. Cela est particulièrement flagrant lorsqu'ils défendent leurs intérêts face à des entreprises et des fonctionnaires d'État qui ont les moyens et sont efficaces. À moins d'être soutenus par des agents externes (les ONG par exemple) pour un appui juridique, pour des problèmes techniques, les pasteurs restent dans une position vulnérable car ils ont un faible accès à l'éducation et sont marginalisés politiquement.

Le défi est de renforcer la participation des pasteurs et de leur donner une représentation réactive et responsable dans les cercles de décision et les processus liés à leurs terres. Il faudra pour ce faire mettre en place à la fois une réglementation adéquate pour assurer leur participation et leur sérieux engagement pour définir les fondations d'une gouvernance réactive, notamment en faisant entendre leurs voix et en faisant en sorte que les pasteurs soient représentés au sein des organes de décision, en tenant compte de la parité hommes-femmes comme principe de base, en renforçant les capacités parmi les communautés pastorales et en leur donnant plus d'autonomie pour défendre leurs droits.

#### **Enjeu 4: Des exigences juridiques spécifiques pour le pastoralisme**

Le pastoralisme nécessite une sécurité non seulement pour les pâturages, mais aussi pour les pistes et les couloirs de transhumance qu'ils utilisent pour parcourir leurs territoires de manière durable et pour les nombreuses autres ressources essentielles au bon fonctionnement de leur système. Le défi de mettre en place des dispositions juridiques adaptées aux terres pastorales est complexe, dans la mesure où les cadres juridiques des pasteurs doivent répondre à des problématiques incertaines, imbriquées et qui se juxtaposent. Il est difficile de trouver l'équilibre entre la flexibilité et l'imprécision nécessaires à la gouvernance pastorale et la définition officielle et éventuellement rigide des droits que suppose la sécurisation d'un titre juridique.

Toutefois, il existe un nombre croissant d'initiatives montrant l'État et les pasteurs combattant chacun ces obstacles et développant de meilleurs cadres fonciers. Des statuts peuvent être définis pour établir des règles flexibles tout en étant davantage orientées vers les procédures et les institutions. Les décideurs politiques et les pasteurs doivent être appuyés par des processus adaptés, de manière à être plus à l'aise face à des solutions négociées qui peuvent être très innovantes mais donc, de fait, peu familières. L'enjeu est de garantir un traitement juste des questions pastorales, en y répondant grâce à un cadre ouvert, négocié et flexible.

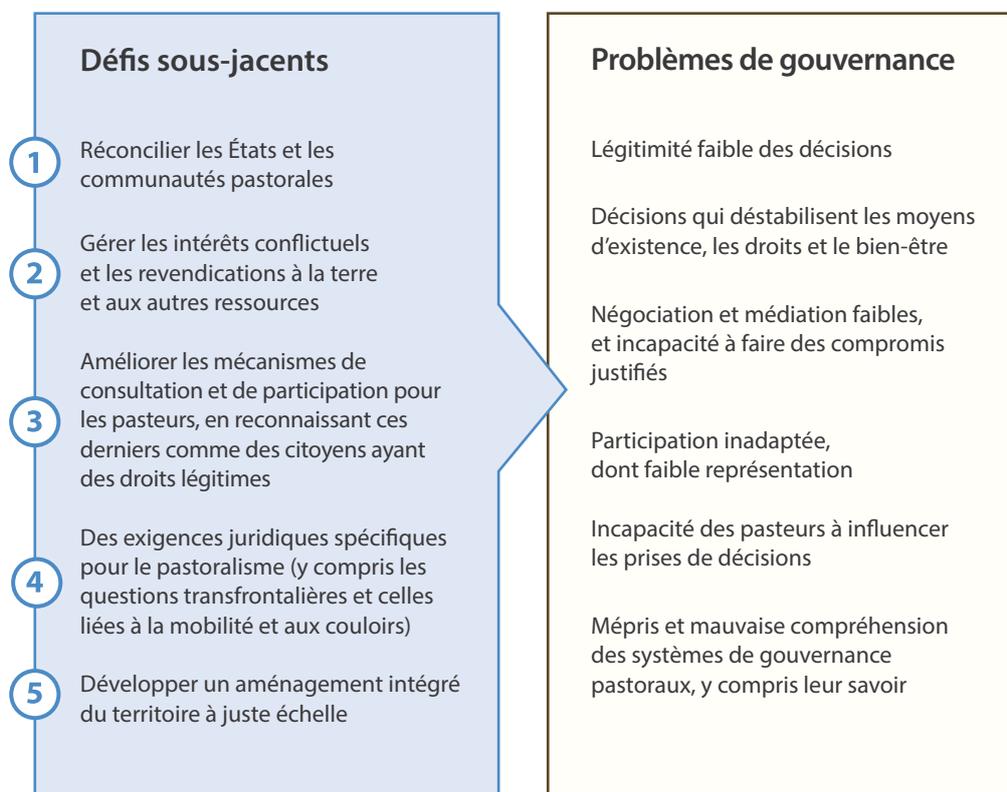
#### **Enjeu 5: Développer un aménagement intégré du territoire à des échelles appropriées**

La plupart des pays dans le monde manquent de plans d'aménagement du territoire qui orientent leur stratégie aux niveaux régional ou national, et lorsqu'ils existent, le pastoralisme tend à être pratiquement absent. Le pastoralisme est souvent considéré comme un sous-secteur de l'agriculture et son rôle dans la gestion et la conservation environnementales est souvent ignoré lors de l'aménagement du territoire. De plus, les outils d'aménagement actuels sont inadaptés pour répondre aux problématiques propres au pastoralisme. La mobilité et la flexibilité ne sont pas prises en compte dans les cartes statiques et, outre l'image faussée des pasteurs et leur faible participation dans la conception et le suivi, le rôle territorial du pastoralisme peut fréquemment être négligé dans l'aménagement du territoire.

Intégrer le pastoralisme dans l'aménagement à tous les niveaux du territoire est important pour renforcer les droits fonciers pastoraux, pour une durabilité sur le long terme. L'enjeu consiste pour les États à développer des plans d'aménagement du territoire au niveau national qui tiennent compte à la fois du pastoralisme et des autres utilisations des terres

à un niveau stratégique, en les équilibrant. Ces plans devraient aussi définir les besoins, les objectifs et les résultats attendus des politiques foncières pastorales et devraient créer un cadre national pour leur développement.

FIGURE 5:  
**Relier les enjeux  
sous-jacents aux  
problèmes communs de  
gouvernance**



### Autres enjeux à prendre en considération

De nombreux autres enjeux peuvent avoir des effets sur la gouvernance des régimes pastoraux. Les processus sociaux, économiques et politiques des communautés pastorales ou de la société plus large peuvent avoir des répercussions sur la relation des populations à la terre, tout en affectant le mode de fonctionnement des systèmes fonciers coutumiers. L'importance relative de ces «facteurs du changement» varie énormément selon les continents, les pays et les régions et même les implications qu'auraient des changements similaires sur différents contextes fonciers sont variables. Le tableau 1 résume certains de ces enjeux, dont la plupart sont traités indirectement dans les parties ultérieures.

<b>Pauvreté et misère</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Priorités concurrentes en matière d'investissement suite aux crises à répétition</li> <li>• Ambiguïté sur les droits des anciens pasteurs à l'accès aux ressources naturelles</li> </ul>
<b>Croissance et changement de la population</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ajuster les stratégies d'adaptation pour les pasteurs</li> <li>• Gérer l'augmentation des risques due à la croissance de la population</li> <li>• Éviter la dégradation des parcours suite au changement de la population</li> <li>• Maintenir le pouvoir et l'influence des pasteurs dans les situations où la population augmente</li> </ul>
<b>Urbanisation et expansion des villes</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Améliorer l'accès des pasteurs aux ressources dans les nouvelles zones urbaines</li> <li>• Gérer les problèmes liés à l'expansion urbaine, comme la privatisation ou l'urbanisation</li> <li>• Exploiter les nouvelles opportunités des marchés pour les pasteurs qui sont liées à la croissance urbaine</li> </ul>
<b>Institutions qui évoluent</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Opportunités et menaces de décentralisation du gouvernement</li> <li>• Émergence des organisations pastorales comme bases du pouvoir</li> </ul>
<b>Enjeux sur la parité hommes-femmes sur les droits fonciers</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Surmonter les contraintes liées à la parité hommes-femmes dans les droits fonciers</li> <li>• Améliorer les opportunités des femmes de développer et de gérer des activités liées à l'élevage</li> <li>• Promouvoir les droits et l'admissibilité des femmes à la terre, à l'eau et aux marchés</li> <li>• Adapter les règles d'héritage et de mariage de manière à respecter les droits des femmes</li> </ul>
<b>Faible sens de la citoyenneté</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Respecter les pasteurs en tant que citoyens légitimes et faire face à la marginalisation</li> <li>• Sensibiliser à la responsabilité civique et à la participation des pasteurs</li> <li>• Renforcer l'accès aux services gouvernementaux (administratifs, éducation, etc.)</li> </ul>
<b>Déclin des connaissances locales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Renforcer l'adaptation au changement des connaissances locales</li> <li>• Améliorer les moyens de recueillir, de conserver et de transmettre le savoir oral des pasteurs</li> </ul>
<b>Investissements dans l'eau</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Décisions éclairées et négociées pour le développement des infrastructures en eau</li> <li>• Renforcer les capacités des pasteurs à gérer l'eau et les autres ressources</li> <li>• Adopter des méthodes de gestion de l'eau pour gérer les parcours de manière rationnelle</li> </ul>
<b>Enjeux liés à l'insécurité</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Respecter les droits fondamentaux en matière de sécurité des personnes et de la propriété</li> <li>• Développer des systèmes alternatifs et durables de gestion des différends</li> </ul>
<b>Changement climatique</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adapter la gestion foncière (et celles des risques) à la distribution changeante des ressources</li> <li>• Concurrence accrue sur les ressources</li> <li>• Plus forte demande de stratégies de gestion des risques</li> </ul>

**TABLEAU 1:**  
**Enjeux supplémentaires dans la sécurisation des droits fonciers**



PARTIE

2



**Améliorer la gouvernance et renforcer  
les capacités humaines**



## Partie 2: Améliorer la gouvernance et renforcer les capacités humaines

### Faire des régimes pastoraux responsables une réalité

La gouvernance foncière se définit par: 1) la manière dont les ressources (les terres et les ressources associées, comme les parcours), les avantages, les opportunités et les responsabilités sont distribués au sein de la société; et 2) la manière dont les différents acteurs peuvent s'exprimer au cours des décisions sur les ressources et pendant la gestion de celles-ci. La volonté de tous les acteurs d'apprendre et d'être ouverts au dialogue avec chacun, la responsabilisation des gouvernements et des autres décideurs envers les pasteurs et une représentation plus efficace des pasteurs sont essentielles pour qu'ils puissent se faire entendre et qu'ils aient plus de capacités à sécuriser les avantages nés des réformes en matière de gouvernance. La gouvernance est non seulement un problème de législation, mais aussi de politique, de procédures, de relations et de pouvoir et doit être construite sur une compréhension des réalités que vivent les communautés pastorales. L'aptitude des pasteurs à user de ces améliorations en matière de gouvernance se base sur les capacités dont ils disposent. Renforcer les compétences et les capacités est un prérequis pour que les pasteurs utilisent efficacement les améliorations en matière de gouvernance de manière à promouvoir leurs droits pastoraux.

Les Directives établissent cinq obligations principales pour assurer une gouvernance responsable des régimes fonciers, dont la plupart sont encore peu assurées dans les systèmes pastoraux. Ces obligations reposent à la fois sur l'État et les acteurs non étatiques (paragraphe 3.2 des Directives).

### Des régimes fonciers responsables pour les terres pastorales

Le paragraphe 3A des Directives établit cinq principes généraux pour des régimes fonciers responsables. Chacun d'entre eux est important pour les communautés pastorales. Lorsque ces principes seront appliqués avec succès, les communautés pastorales pourront apprécier:

- 1. Des systèmes fonciers pastoraux légitimes** qui sont reconnus et respectés. Les pasteurs acquièrent le droit de gérer ces ressources selon leurs coutumes et de protéger leurs moyens d'existence. Ceci est conforme avec les engagements

volontaires pris en vertu de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (UNDRIP) et repris aux paragraphes 9 et 10.2 des Directives.

2. **Des mesures préventives contre les menaces et les violations** qui sont définies dans la législation et les politiques, et qui sont utilisées. Ces mesures de prévention pourraient protéger les terres et les couloirs pastoraux des violations ou de leur destruction par les investissements (Directives, paragraphes 12.4, 12.6 et 12.7). Lorsque les mesures préventives sont complétées de stratégies de renforcement des capacités des pasteurs pour préserver leurs propres droits, les Directives deviennent réalité. Les mesures comprennent le renforcement de la participation des pasteurs et leur représentation lors des prises de décision, et la mise en place et le soutien des organisations locales.
3. **Des droits fonciers légitimes** qui sont encouragés et promus par les États et les acteurs non étatiques. Les actions permettant de renforcer les capacités des pasteurs à exercer leurs droits sont une meilleure représentation, des moyens d'existence plus sûrs, y compris la capacité d'accéder à l'eau et aux pâturages, une sécurité personnelle améliorée et de bonnes relations sociales. L'exercice des droits est indivisible et inclut le renforcement des droits civils et politiques, tel que le recommandent les Directives.
4. **Un accès à la justice** pour traiter les violations de droits fonciers légitimes. Cette mesure va au-delà des dispositions juridiques pour un meilleur accès, équitable avec d'autres citoyens, à l'information, garantissant la pertinence culturelle et apportant un appui pour utiliser les structures juridiques.
5. **La prévention et le règlement des conflits, des différends fonciers et de la corruption.** Ces mesures incluent de mettre en place des institutions de règlement des conflits et de reconnaître le règlement des conflits selon la coutume. Des programmes couvrant les conflits et des processus décisionnels sont créés et appuyés par des stratégies actives d'apprentissage et d'écoute entre les acteurs. Ils sont complétés d'une évaluation intégrée et de systèmes de gestion des conflits.

La partie 2 présente sept domaines d'action interdépendants pour agir sur les cinq enjeux prioritaires vus dans la partie 1, comme le montre la figure 6. Dans la plupart des cas, il n'existe pas de domaine d'action individuel et clair qui réponde à chaque enjeu individuel. La plupart des domaines d'action aborde des enjeux multiples et chaque enjeu demande à son tour des domaines d'action multiples. La figure 6 montre que la sécurité foncière et une gouvernance foncière responsable ne se contentent pas de dispositions juridiques, mais ont besoin aussi de relations, de procédures, de capacités et de ressources pour la gouvernance. Il peut s'agir de l'attention portée aux droits, des écosystèmes qui soutiennent un usage durable des terres et des systèmes de production alimentaire durables, et de la capacité à faire usage des solutions disponibles et de répondre aux changements.

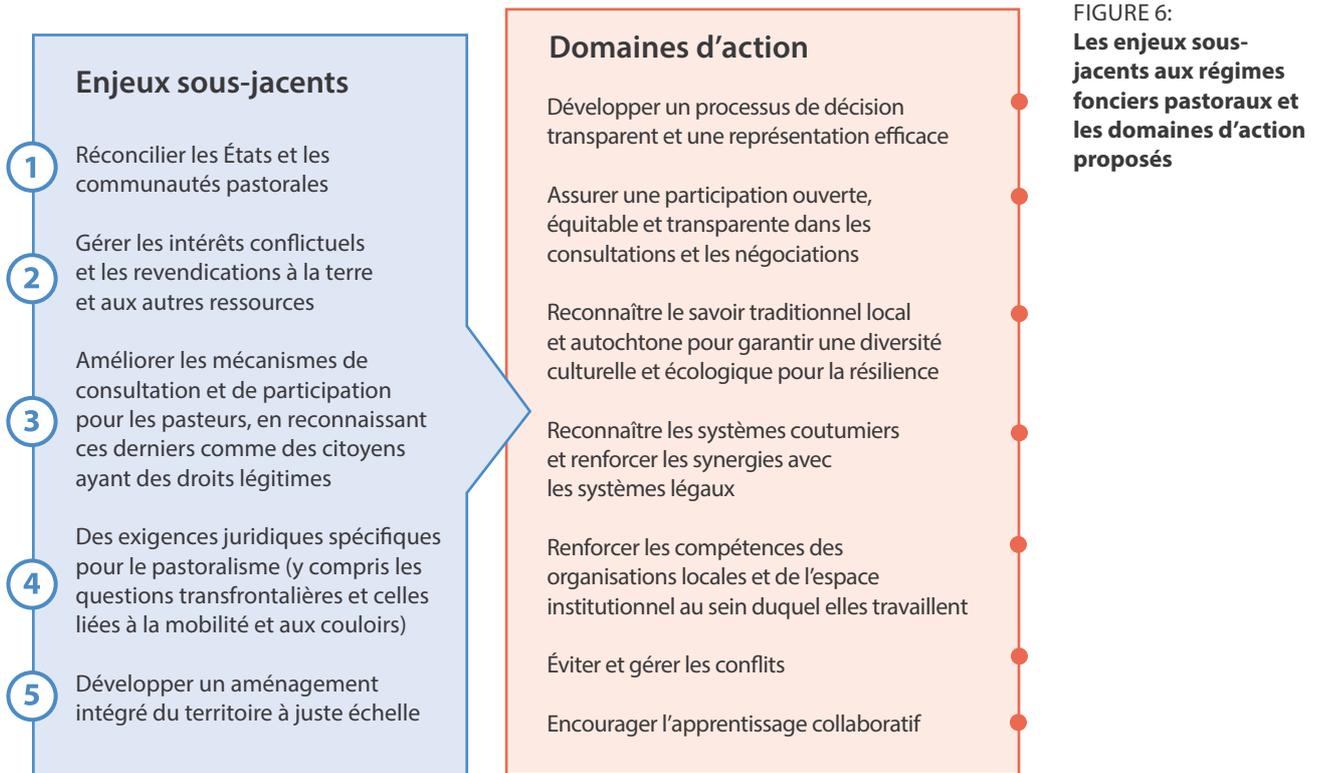


FIGURE 6:  
Les enjeux sous-jacents aux régimes fonciers pastoraux et les domaines d'action proposés

## Domaine d'action 1: Développer un processus de décision transparent et une représentation efficace

**Objectif:** La gouvernance est en substance le processus par lequel sont prises les décisions et son objectif fondamental est de veiller à ce que ces processus conduisent aux meilleures décisions, de manière à les faire accepter et respecter. L'objectif de ce domaine d'action est de mettre en place les conditions grâce auxquelles un accord sur les questions foncières relatives au pastoralisme peut être conclu. L'attention doit donc être portée en particulier sur les enjeux uniques que sont la représentation et la transparence du pastoralisme.

### Pourquoi est-ce important?

Comme on l'a vu au chapitre 1, les communautés pastorales font face à des enjeux spécifiques dans un contexte de développement économique actuel et de cadres de conservation. Les enjeux sont: d'assurer la représentation et la transparence, notamment sur la manière dont se font entendre les pasteurs; de veiller à ce que l'aménagement du territoire reconnaisse les droits, les besoins et les réalités des pasteurs et des autres

usagers, et qu'il vise à établir des compromis convenus qui satisfont aux principes des Directives et qui sont conformes aux droits de l'homme; de protéger les activités de transhumance, y compris les couloirs, et de respecter l'utilisation des ressources dans le temps et dans l'espace; et de réconcilier les droits fonciers pastoraux avec les systèmes nationaux qui favorisent les titres de propriété privés et individuels et dans lesquels l'agriculture intensive et les industries minières sont en rapide expansion.

La façon dont sont prises les décisions a des implications importantes pour les pasteurs et le pastoralisme. Par exemple, les décisions relatives à l'utilisation des terres, au développement économique et à l'expansion d'activités économiques (y compris l'agriculture à échelle industrielle, l'exploitation minière et l'extraction de minéraux, les grands développements dans les infrastructures et les investissements qui y sont liés) affectent les régimes fonciers des pasteurs (Zoomers, 2010; Herrera, Davies et Manzano Baena, 2014) et peuvent réduire leur capacité à participer à la société et à maintenir leur niveau de vie. Les déplacements conduisent à la marginalisation politique, économique et culturelle des sociétés pastorales (Dong *et al.*, 2011), avec des répercussions sur le bien-être général et la résilience.

#### **L'évaluation des effets des politiques pastorales au Niger** (Zakara et Abarchi, 2007)

Le Niger possède plusieurs lois qui viennent en appui aux droits et à la mobilité des pasteurs. Ces politiques sont fondées sur quelques principes communs:

- la reconnaissance d'une zone consacrée essentiellement au pastoralisme;
- la reconnaissance de la nature multifonctionnelle d'une zone de ressources consacrée à préserver l'intégration de l'agriculture/de l'élevage;
- l'affirmation du principe de volonté pour sécuriser les régimes fonciers de la production rurale;
- l'existence d'un système juridique pour le secteur de l'hydraulique rurale, qui tient compte des besoins des pasteurs;
- la contribution du Niger à la reconnaissance par les sous-régions des besoins en mobilité et de son utilité (transhumance internationale) dans la zone de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO).

Affirmer ces principes permettrait d'assurer aux pasteurs que leur activité, leur mode de vie et leurs droits spécifiques soient reconnus sur une importante portion du territoire national. C'est encore aujourd'hui un travail en cours et des ressources sont nécessaires pour la mise en place complète de ces politiques.

## **Orientations générales sur les processus de décision**

Les relations entre les différents acteurs sont essentielles à la manière dont sont prises les décisions. Faciliter des décisions appropriées exige de mettre en place une politique de changements à des niveaux multiples, dans les mentalités et face aux préjugés, tout d'abord, puis dans la modification des règles et des paramètres. Renforcer les processus de décision exige la mise en place des mesures suivantes:

- formation de conseillers sur les démarches relatives aux processus et sur la sensibilité à avoir face à différents savoirs et interprétations;
- renforcement des institutions, plutôt que produire ponctuellement des plans d'aménagement du territoire;

- prévoir un dialogue durable sur le très long terme;
- assurer la participation de tous les acteurs et les autorités pertinents, y compris au niveau local;
- assurer une véritable représentation des pasteurs;
- satisfaire aux obligations en matière de droits de l'homme, surtout ceux établis dans les Directives, et reconnaître les droits des pasteurs.

Beaucoup des exemples présentés dans les encadrés de ce guide technique ont bénéficié des processus nationaux de décentralisation ou de la délégation de pouvoir. La décentralisation ou la délégation des processus de décision peuvent améliorer les consultations avec les pasteurs au sujet de leurs droits fonciers, pour renforcer la participation et améliorer le sens des responsabilités. Ces processus ont été mentionnés comme étant l'un des éléments communs des récents succès en matière de renforcement des droits fonciers pastoraux à travers le monde (Herrera, Davies et Manzano Baena, 2014). Ce guide technique n'aborde pas plus longuement la décentralisation ou la délégation, le sujet étant complexe et profond et ayant des répercussions allant au-delà de la gouvernance foncière.

## Étapes essentielles du processus décisionnel

Les étapes essentielles du processus décisionnel mettent l'accent sur le renforcement des relations, afin d'améliorer la possibilité de parvenir à des compromis approuvés et largement acceptés.

1. **Assurer la représentation et la responsabilisation**, de sorte que les différents acteurs puissent influencer de manière significative sur les décisions qui touchent à leurs droits, leur bien-être et leurs moyens d'existence.
2. **Convenir de principes procéduraux et des étapes qui y sont reliées (y compris le règlement des conflits et le développement de la confiance)** pour créer un processus légitime et limiter les abus de pouvoir, en se guidant des droits substantiels existants, y compris les droits de l'homme.
3. **S'accorder sur des principes** de manière à fournir une référence lors du processus de décision et pour renforcer l'empathie et la solidarité, en suivant la législation et les principes internationaux en matière de droits de l'homme.
4. **Partager les différents savoirs et les différentes perspectives**: pour renforcer la compréhension mutuelle; pour susciter l'empathie, la solidarité et le respect pour le savoir local et les systèmes coutumiers; et pour **assurer que l'apprentissage** fasse partie des solutions innovantes et créatives de résolution des problèmes (voir le domaine d'action 7).
5. **Développer la confiance et résoudre les conflits, et mettre en place des processus de prévention des conflits** (domaine d'action 6).
6. **Négocier les décisions et résoudre les conflits**, en s'assurant que les compromis sont acceptés, en contrôlant que les résultats sont à la hauteur des principes convenus et en expliquant les effets attendus.
7. **Assurer un suivi par le public et prévoir des mécanismes de responsabilisation** pour assurer la légitimité et la crédibilité, y compris donner la possibilité d'être interrogé et d'être soumis à des sanctions sociales.
8. **Revoir les décisions** pour assurer la pertinence, la légitimité, la responsabilisation et la crédibilité, identifier les objections, quels sont leurs rapports avec les engagements existants en matière de droits et leurs implications sur les pasteurs.

## Éléments clés pour améliorer le processus de décision pour des solutions foncières spécifiques en faveur des pasteurs

Les processus de décision ne sont pas rigoureusement linéaires ni complètement rationnels. Bien que l'on s'accorde de plus en plus sur le fait que les connaissances doivent appuyer un processus de décision solide, la réalité de ce processus est infiniment plus complexe. Le savoir et son usage sont étroitement liés à la nature des sociétés, à leurs priorités, à leur vision du monde et à son influence relative et son pouvoir. Ce qui est considéré comme un savoir légitime ou crédible par une des parties est souvent réfuté par une autre. Par conséquent, définir quelles seront les connaissances à reconnaître et à intégrer dans un processus décisionnel est en soi une question de pouvoir. Les systèmes démocratiques essaient en général de restreindre l'impact des disparités de pouvoir sur les processus de décision grâce au système judiciaire, aux canaux politiques à travers la législature, des élections périodiques, des mesures procédurales légales et la définition de normes. Les mesures procédurales comprennent la participation, la transparence, la responsabilisation et le consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause. Un large éventail de droits humains ont également été adoptés pour limiter les impacts négatifs sur les moins puissants.

Il est impossible de prescrire des solutions foncières spécifiques et individuelles qui seraient applicables au niveau mondial, voire national. Les solutions doivent évoluer en fonction du contexte national tout comme des contextes pastoraux écologiques et culturels. Dans de nombreux pays, de nombreux groupes ethniques pastoraux aux cultures diverses vivent dans des écologies distinctes, ce qui demande un processus durable cherchant à identifier les solutions les plus adaptées au niveau local. Renforcer les processus de décision et les relations parmi les différents acteurs fournissent l'occasion de traiter les régimes fonciers imbriqués et juxtaposés qui caractérisent le pastoralisme. Les étapes clés du processus de décision sont présentées ci-dessous dans ce domaine d'action, traitées pour la plupart dans d'autres parties de ce guide. Ce domaine d'action met aussi l'accent sur les points fondamentaux suivants, non traités ailleurs:

1. Convenir de valeurs clés et fixer des limites.
2. Représentation effective.
3. Responsabilisation.
4. Aménagement du territoire à l'échelle.
5. Programmer les déplacements.

### 1. Convenir de valeurs clés et fixer des limites

Établir un baromètre basé sur des valeurs communes peut permettre de déceler les décisions qui ne correspondent pas au standard souhaité. En ce sens, un baromètre peut contribuer à ce que le processus de décision contribue à la réalisation de valeurs et de priorités convenues. L'avantage d'utiliser les droits de l'homme comme baromètre est qu'il existe déjà un engagement officiel exhaustif envers les droits de l'homme, y compris dans les Directives. Ces normes peuvent être établies grâce à des processus représentatifs et ouverts qui dégagent des consensus à une échelle adaptée. Les valeurs et les principes qui peuvent être utilisés pour orienter le processus de décision peuvent être issus de la législation internationale, de la législation en matière de droits de l'homme, des principes et des objectifs des Directives, et du respect et de la reconnaissance du pastoralisme.

Utiliser les droits issus de la législation internationale peut aider les décideurs gouvernementaux à se concentrer sur la manière dont les décisions affectent les régimes fonciers pastoraux, les moyens d'existence, le droit à l'alimentation, le bien-être et la sécurité alimentaire. Un résultat positif d'une telle approche est qu'elle permet de détourner l'attention de revendications plus larges sur le bien-être (comme représenté dans le PIB) pour mieux comprendre comment des peuples spécifiques dans des contextes spécifiques sont affectés par les décisions. Ceci est particulièrement important lorsqu'il faut parvenir à des compromis difficiles, comme par exemple, décider de maintenir une terre comme parcours pastorale ou la convertir pour des cultures industrielles ou pour la conservation de la nature. Des décisions qui semblent avoir des résultats positifs au niveau national peuvent avoir des conséquences désastreuses au niveau local. Les Directives reconnaissent des droits variés (voir en introduction), y compris le droit à l'alimentation: il est souhaitable que les décisions soient à tout le moins conformes à ce droit.

#### **Le droit à l'alimentation**

Le droit à une nourriture suffisante a été reconnu pour la première fois en 1999 lors du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (ci-après le Pacte international). Le droit à une nourriture suffisante est réalisé: «lorsque chaque homme, chaque femme et chaque enfant, seul ou en communauté avec d'autres, a physiquement et économiquement accès à tout moment à une nourriture suffisante ou aux moyens de se la procurer». Il comprend «la disponibilité de nourriture exempte de substances nocives et acceptable dans une culture déterminée, en quantité suffisante et d'une qualité propre à satisfaire les besoins alimentaires de l'individu» et «l'accessibilité ou possibilité d'obtenir cette nourriture d'une manière durable et qui n'entrave pas la jouissance des autres droits de l'homme». Dans un contexte pastoral, ceci inclurait les droits fonciers nécessaires à assurer des systèmes de production continus et pourrait comprendre l'accès aux couloirs pastoraux et aux pâturages, et le droit/la capacité d'en exclure d'autres personnes.

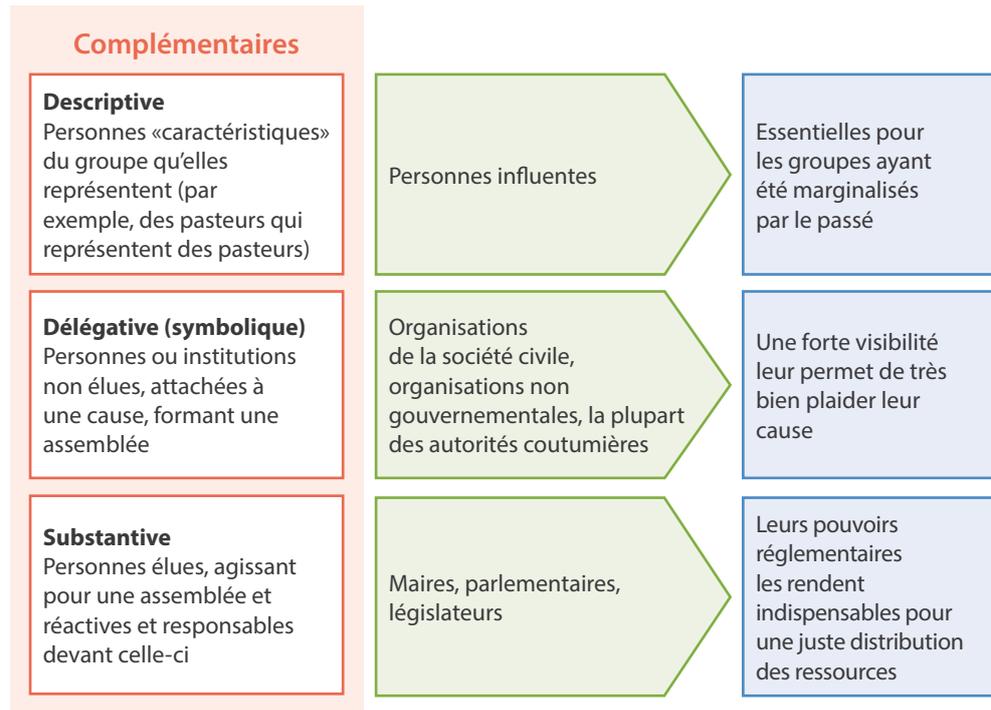
Le Pacte international a trois types d'obligations émanant du droit à l'alimentation. Les États doivent respecter, protéger et satisfaire à ce droit. Cela signifie que les États doivent:

- ne pas adopter de mesures qui empêcheraient à terme un accès à une nourriture suffisante;
- adopter des mesures pour s'assurer qu'aucun individu ne soit privé de son accès à une nourriture suffisante;
- s'engager activement dans des activités qui renforcent l'accès des populations aux ressources et à leur utilisation, y compris les moyens pour assurer leurs moyens d'existence et la sécurité alimentaire.

## **2. Une représentation effective**

On peut identifier trois types courants de représentation: la représentation des populations pastorales et de leurs intérêts dans les processus de décision peut être «descriptive», «délégative» et «substantive». Lorsque les populations pastorales s'expriment pour elles-mêmes, il s'agit d'une représentation descriptive; lorsqu'elles sont représentées par des personnes ou des institutions qui partagent leurs aspirations, il s'agit d'une représentation délégative; lorsqu'elles choisissent librement les acteurs politiques qui les représentent et qui agissent en leur faveur dans les centres de décision, elle est dite substantive.

FIGURE 7:  
Les formes  
de représentation  
dans les processus  
de décision



Les pasteurs rencontrent de nombreuses difficultés pour être représentés efficacement. Ils gèrent des vastes territoires et partagent des ressources sur de grandes étendues et partagées avec de nombreux peuples, ce qui crée des obstacles à leur inclusion dans des espaces de discussion politiques représentatifs particuliers. La mobilité peut aussi être un facteur, dans la mesure où des fractions des communautés pastorales – parfois des ménages entiers – peuvent être absentes lors des migrations saisonnières lorsque des consultations fondamentales sont tenues dans un endroit donné. En outre, dans plusieurs pays, les pasteurs ne se sont pas fortement intégrés dans les sociétés nationales et leur représentation substantive par des dirigeants élus (par exemple, des parlementaires et des conseillers) peut être faible.

Des approches participatives (qui sont une forme de représentation descriptive) sont fréquemment utilisées par les ONG, par le secteur du développement et parfois, par les gouvernements en tant que forme de représentation. Ces approches peuvent avoir des inconvénients, dans la mesure où elles visent une participation au niveau du village et ne sont pas toujours adaptées à l'échelle de participation exigée pour les terres pastorales. Il en résulte que souvent, des acteurs habilités eux-mêmes plutôt que par des groupes, sont identifiés pour représenter les pasteurs dans les processus de décision, ce qui mène au mieux à des décisions inadaptées, et au pire à une aggravation des conflits, à l'accaparement des ressources et à la marginalisation. Pour cette raison, la question de la représentation des pasteurs revêt une importance majeure. Les pasteurs, bien sûr, possèdent leurs propres systèmes de représentation, basés sur un dialogue élargi, qui sont très bien adaptés à l'échelle de l'utilisation de la ressource et aux relations qu'ils gèrent. Un premier exemple est la «cure salée», au Niger, où des centaines de pasteurs touaregs et wodaabes se rassemblent chaque année pour bénéficier des plaines salées, donnant lieu à un large dialogue.

Ces trois formes de représentation devraient renforcer l'attention sur les questions pastorales et la voix des populations pastorales dans la gouvernance foncière des écosystèmes des parcours, mais il est important de bien comprendre les opportunités et les contraintes de chacune d'entre elles. Une représentation efficace n'est possible que s'il existe une responsabilisation sur le fond.

#### **Le rôle des parlementaires comme représentants des pasteurs en Éthiopie**

Plusieurs pays africains, notamment l'Éthiopie et le Kenya, ont mis en place des comités de représentants de pasteurs désignés par élection, dont le rôle est de faire entendre les préoccupations des pasteurs auprès de la branche législative du gouvernement. Parmi eux, le Comité parlementaire des pasteurs éthiopiens, qui joue un rôle représentatif dans la société au sens large et est souvent appelé par la société civile pour représenter les pasteurs. Bien que certaines questions aient été soulevées sur la nature de la représentation et sur le fait que des personnes étrangères au pastoralisme puissent aussi voter à l'assemblée, le comité a rencontré des succès notables:

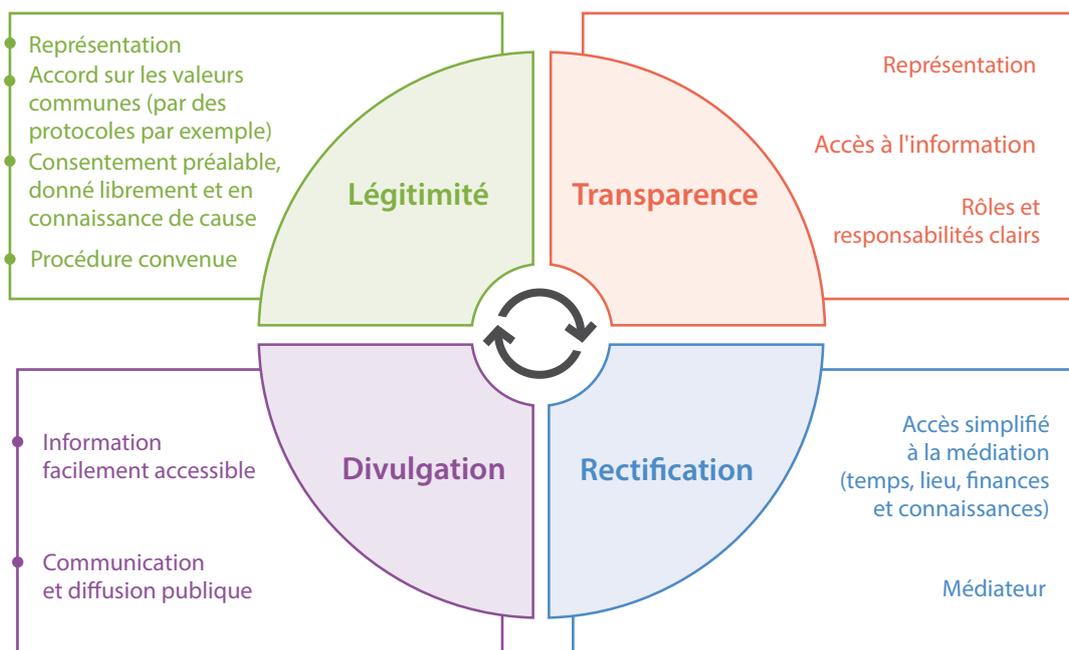
- la création de plusieurs départements au sein du gouvernement traitant expressément des questions pastorales;
- la sensibilisation des questions pastorales auprès du parlement et au sein du gouvernement (Mussa, 2004).

### **3. Responsabilisation**

Les processus participatifs et de représentation ne sont efficaces que dans la mesure où les participants sont capables de faire rendre compte aux décideurs. Les processus participatifs et de représentation sont constructifs et efficaces lorsque les participants sont en mesure de savoir comment le décideur a tenu compte de leurs contributions, ce qui est reconnu dans de nombreux systèmes de droit administratif comme un «droit à être entendu». Il comprend une obligation de la part des décideurs à considérer les idées ou les opinions des participants, à justifier la manière dont est prise toute décision et à expliquer comment ils ont tenu compte des opinions des participants. Il est important de veiller à ce que cette information soit rapidement diffusée auprès des représentants pastoraux.

Clarifier les rôles et les responsabilités des différents acteurs au cours du processus et s'assurer que ceux-ci soient bien compris peut aider les pasteurs à responsabiliser les gouvernements et autres décideurs. Cela doit être complété par des informations concernant les processus (c'est-à-dire qui est inclus et comment) et les prises de décisions (c'est-à-dire s'il existe des limites ou des contraintes; quelle information a été considérée ou prise en compte) et par des communications sur les décisions. Si les parties prenantes sentent que les processus ont manqué de mécanismes de responsabilisation, elles doivent pouvoir le corriger. Quatre aspects de la responsabilisation peuvent être identifiés, comme le montre la figure 8.

FIGURE 8:  
Composantes  
clés de la  
responsabilisation



Des mécanismes de responsabilisation bien établis incluent des pratiques démocratiques qui mettent l'accent sur une représentation habilitée par des groupes (la participation n'est pas forcément la représentation). D'autres mécanismes de responsabilisation comprennent le consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause, axé sur les concepts, la vérification des décisions et sur les mécanismes de veille. Les mécanismes de responsabilisation peuvent également comprendre des recours juridiques grâce aux cours de justice et autres tribunaux, la reddition de comptes aux électeurs ou aux contribuables, un suivi indépendant ou effectué par une partie tierce, des discussions publiques et la communication de rapports aux niveaux inférieurs des communautés. Ces mécanismes dépendent de la liberté de paroles, de la connaissance de leurs droits par les citoyens et les pouvoirs et les obligations de leurs représentants, de la transparence, la divulgation et des ressources suffisantes (par exemple, le temps, l'argent et l'information). Identifier une responsabilisation qui soit adaptée localement et culturellement est souvent essentiel pour les communautés pastorales; le fait d'avoir leurs propres organisations s'est avéré un bon moyen de responsabiliser les décideurs et les représentants.

#### 4. Aménagement du territoire et de l'utilisation des ressources à l'échelle

Dans de nombreux pays, l'aménagement du territoire n'est pas établi formellement à l'échelle nationale mais on voit des initiatives d'aménagement localisé, grâce à des initiatives menées par un projet ou par des processus de décision décentralisés. Un aménagement de projet typique, qui porte sur les ressources au niveau du village, peut se révéler inefficace dans un contexte pastoral, où les ressources s'étendent sur de vastes territoires, entre de nombreux utilisateurs et des sites administratifs multiples (Kitchell, Turner et McPeak, 2014). Lors de l'aménagement du territoire, les pasteurs peuvent être exclus des consultations pour

de nombreuses raisons déjà évoquées. Élaborer des plans adaptés de gestion des terres et des ressources pastorales à la bonne échelle exige de modifier les approches existantes en matière de planification et de mettre en place des dispositifs d'appui institutionnels, y compris la coopération s'agissant des frontières nationales et parfois internationales.

Une consultation à une échelle appropriée est nécessaire pour négocier des compromis et pour maintenir la flexibilité dans l'utilisation et la gouvernance des ressources tout comme dans la sécurité foncière, notamment au niveau de l'accès et l'utilisation. Elle peut nécessiter un accord sur les objectifs nationaux tout en veillant à ce que les droits individuels et communautaires ne soient pas bafoués sans le consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause. Elle peut aussi comprendre une évaluation de la qualité et de la disponibilité des terres et des ressources naturelles et des accords sur des cadres qui établiraient les priorités et les stratégies pour orienter les stratégies et les actions et les activités ayant une incidence sur la gouvernance foncière et l'utilisation des terres entre les États, les régions, les districts et au niveau local.

L'aménagement du territoire au niveau national doit fournir aux agences gouvernementales des outils adaptés pour équilibrer les revendications concurrentes à la terre entre les différents secteurs de l'économie (par exemple, la production alimentaire, l'exportation des cultures, le tourisme, la conservation de la nature, les logements et les équipements publics, les routes et l'industrie). Ces outils varieront d'un endroit à l'autre. Ceci requiert une coordination entre les agences du secteur impliquées dans l'utilisation des terres et des décisions collaboratives sur la législation et les mesures fiscales. Les processus d'aménagement doivent tenir compte des politiques et de la législation existantes. Les étapes suivantes sont recommandées:

- **Cartographier le réseau des environnements fonciers les plus adéquats** et les droits imbriqués se juxtaposant, y compris ceux s'appliquant aux infrastructures pastorales (couloirs, pâturages, points d'eau), en tenant compte des ressources transfrontalières.
- **Décrire et expliquer les systèmes légaux et coutumiers** qui régissent le pastoralisme, y compris les lois, les règles et les normes ainsi que les relations complexes régissant le pastoralisme et veiller à ce qu'elles soient prises en compte dans le programme.
- **Intégrer le pastoralisme en tant que système d'utilisation des terres efficace et légitime**, qui contribue aux économies locales et nationales. Une analyse de la rentabilité du pastoralisme et des autres utilisations des terres peut être effectuée pour déterminer les utilisations des terres les plus adaptées, en tenant compte à la fois des valeurs indirectes et directes des différentes utilisations des terres.
- **Veiller à ce que les programmes appuient des aspects spécifiques au pastoralisme.** Par rapport à la mobilité, par exemple, cela pourrait inclure d'élaborer des indicateurs de mobilité (les pistes du bétail et autres infrastructures pastorales) et de cartographier l'accès aux ressources en eau et aux pâturages le long des couloirs de passage.

Il est essentiel de prendre des mesures supplémentaires pour s'assurer que les plans d'aménagement du territoire n'affectent pas négativement le pastoralisme. Des mesures et des garanties devraient assurer que les utilisations qui se chevauchent dans le futur n'affecteront pas la structure spatiale et les dynamiques accompagnant le pastoralisme ou le droit des pasteurs à l'alimentation et à l'eau, ou bien qu'elles n'augmentent pas la vulnérabilité. Cela peut être accompli en établissant dans la législation générale des restrictions en matière d'aménagement qui favorisent les communautés pastorales. Faire des simulations qui intègrent les facteurs sociaux, économiques et environnementaux peut aider à évaluer les effets probables sur le pastoralisme. Établir des projections futures spécifiques favorables au pastoralisme et les tester face à d'autres projections sur le développement foncier peut aider à parvenir à des compromis.

Des processus d'aménagement multidimensionnels peuvent être nécessaires pour remédier de manière adaptée aux problématiques pastorales, comprenant:

- **Une négociation et un aménagement aux niveaux local, du village et du district**, afin de résoudre les conflits locaux sur l'utilisation des terres et les questions foncières (y compris les couloirs).
- **Une planification à un niveau plus élevé, au niveau national**, et un appui des autorités gouvernementales appropriées pour convenir de la manière la plus efficace de partager les ressources d'un pays entre différentes utilisations des terres et pour garantir une coordination par rapport aux couloirs de transhumance qui traversent des juridictions multiples.
- **Une représentation pastorale adaptée (y compris la participation) et des mesures pour rendre compte** à tous les niveaux, en veillant à ce que les plans définitifs soient soumis à des vérifications et fassent l'objet d'un accord avec les représentants pastoraux.
- **Un suivi multipartite et ouvert** afin de contrôler de manière permanente et systématique la mise en œuvre de plans allant à l'encontre des normes sociales, environnementales et de développement.

## 5. Programmer les déplacements

Pour appuyer la mobilité pastorale ainsi que son adaptation ou son évolution, il est nécessaire de comprendre les raisons de la transhumance (voir la partie 1), notamment un bon nombre des facteurs d'incitation et de dissuasion, y compris l'accès saisonnier aux ressources de forte valeur, la demande saisonnière envers les marchés et les services, et les besoins périodiques d'éviter les vecteurs de maladies ou autres risques. Il est aussi nécessaire de comprendre les risques liés aux déplacements, la nature et l'étendue des régimes fonciers relatifs aux couloirs et aux routes d'accès, en appréhendant les déplacements entre les différents acteurs et les perceptions qu'ils ont de leurs droits fonciers pastoraux par rapport à la mobilité (les droits saisonniers et les droits d'accès, par exemple). En outre, comprendre la valeur existante et ressentie qu'ils accordent à rester mobiles est important. Dans certains contextes, il peut s'agir du rôle tenu par des couloirs délimités ou d'autres routes établies dans la gestion des conflits entre les exploitants agricoles sédentaires et les pasteurs nomades.

### Favoriser les déplacements grâce à un développement stratégique des ressources en eau au Kenya

Au nord du Kenya, dans le comté d'Isiolo, les pasteurs borans ont mis au point des règles qui régissent l'utilisation des terres et des ressources en eau. Toutefois, des interventions d'urgence menées récemment ont conduit à l'installation d'un grand nombre de points d'eau sans consulter les pasteurs, ce qui a provoqué la dégradation des parcours et des conflits entre différentes communautés qui ont parfois été violents, surtout lorsque survient la sécheresse. Les consultations avec les communautés pour développer les ressources en eau ont abouti à la décision d'installer à des points stratégiques un petit nombre de barrages souterrains, apportant seulement une légère augmentation en eau et servant à mettre hors service un certain nombre d'autres installations qui perturbaient les déplacements du bétail. Les communautés sont dorénavant en mesure de rester un ou deux mois de plus dans les pâturages durant la saison humide et ainsi d'utiliser ces pâturages de manière appropriée en évitant de perturber les schémas généraux de déplacement du bétail (Roba, 2014).

Planifier les déplacements nécessite souvent des efforts pour protéger les droits d'utilisation dans des régions ayant des ressources distinctes sur le plan géographique, telles que les pâturages de saison sèche ou humide, les pâturages de montagne ou de plaine, les réserves en cas de sécheresse et les points d'eau artificiels et naturels. Ils comprennent aussi la protection des droits d'utilisation sur des ressources spéciales, comme sur certains arbres, des marais salants et autre. Les déplacements peuvent être entravés lorsque l'une ou l'autre des ressources essentielles n'est plus accessible ou lorsque les routes d'accès sont coupées. Les déplacements sont parfois restreints lorsque les pasteurs craignent de perdre leurs terres laissées vacantes, ce qui a même parfois conduit ces derniers à nuire à leur environnement, par exemple en coupant des arbres afin de prouver leur présence et par conséquent leurs droits.

La plupart des pasteurs suivent des routes déjà établies pour le déplacement du bétail, qui reposent sur des ressources positionnées à des points stratégiques (fourrage et eau) afin de pouvoir déplacer les troupeaux. Ces ressources sont parfois faibles et utilisées de manière très éphémère – peut-être quelques jours par an – mais sans elles, de nombreux territoires de parcours deviendraient inaccessibles. Quoiqu'il en soit, les routes de transhumance doivent être protégées de manière officielle par la législation et l'étendue et le contenu de cette protection dépendent de plusieurs facteurs, parmi lesquels (Kitchell, Turner et McPeak, 2014):

- la mesure dans laquelle la gouvernance coutumière, y compris la réglementation et l'aménagement du pastoralisme avec d'autres systèmes coutumiers, est encore utilisée;
- la mesure dans laquelle de bonnes relations sociales existent entre groupes d'utilisateurs au sein d'un district ou d'une partie du couloir, y compris l'étendue de la reconnaissance sociale des déplacements et de l'utilisation des couloirs, le niveau de contestation sur les portions de couloir et si le couloir a été ou non pris en compte dans l'attribution des terres et dans l'aménagement du territoire;
- l'existence d'une compréhension commune des régimes fonciers sur les couloirs, y compris la manière dont leur finalité est comprise et comment les couloirs pour le bétail sont liés aux exigences et aux droits en matière de fourrage et d'eau;
- le niveau et les types de pression sur l'utilisation des terres, notamment les pressions internes (dans quelle mesure les couloirs sont perçus et acceptés comme un élément ancien des systèmes de production locaux) et les pressions externes liées à l'empiètement ou l'expansion de l'agriculture, des activités de conservation et de l'industrie minière;
- la relation entre les régimes fonciers des couloirs et des zones d'habitation, y compris comment ont été définies les pénalités en cas de détérioration des cultures et la réglementation sur les ressources associées (broutage des arbres en forêt, approvisionnement en eau auprès des puits et des forages des villages);
- la valeur que détiennent ces couloirs auprès des communautés installées le long de ceux-ci, comme leur rôle dans l'évitement des conflits et le maintien de bonnes relations sociales.

Lorsque la cohésion sociale, les affinités et les bonnes relations sont bien affirmées et qu'il n'existe que peu de risques extérieurs, il n'est pas forcément nécessaire d'avoir recours à une protection juridique officielle. Toutefois, en cas de tendance à l'expansion des changements d'utilisation des terres, à des interventions de conservation extérieures, au développement des infrastructures etc., une approche plus ferme est nécessaire pour la gouvernance et la gestion des couloirs. Les routes migratoires ne sont cependant pas toujours fixes et cartographier les couloirs est bien indiqué dans le cadre d'un processus continu d'aménagement négocié du territoire plutôt que comme une fin en soi. Cartographier les routes migratoires peut être un bon moyen de permettre la coordination entre des institutions concurrentes.

#### **Appuyer la mobilité et la sécurité alimentaire dans le bassin du Tchad**

Les gouvernements centraux dans le bassin du Tchad ont soutenu la mobilité pastorale, en garantissant aux pasteurs l'accès libres à un ensemble de ressources communes. La mobilité saisonnière est soumise aux variations de la pluviométrie. Une fois que les eaux de la plaine d'inondation du Logone se sont retirées, les pasteurs du Cameroun, du Niger et du Nigéria affluent avec plus de 200 000 têtes de bétail dans la plaine. Les lois actuelles:

- appuient l'accès libre aux ressources communes;
- autorisent les pasteurs à se déplacer entre les zones de pâturages saisonnières du bassin du Tchad.

Ce système reconnaît les systèmes coutumiers des pasteurs, qui sont basés sur une philosophie permettant l'accès libre à tous les pasteurs qui, indépendamment de leur classe sociale, leur ethnie ou leur nationalité, disposent d'un accès libre aux régimes de propriété commune. Les inondations saisonnières de ces pâturages humides créant des réserves non aptes au pâturage, personne ne souffre pas de la «tragédie des biens communs» (Moritz *et al.*, 2014).

## Domaine d'action 2: Assurer une participation ouverte, équitable et transparente dans les consultations et les négociations

**Objectif:** L'objectif de ce domaine d'action est d'assurer une participation ouverte à tous dans le cadre du pastoralisme, au sein duquel les parties prenantes peuvent être très dispersées et faiblement représentées au sens classique du terme. Une participation plus forte des pasteurs leur permettra d'influer sur les processus de décision liés à leurs terres et de résoudre les problèmes par des solutions légitimes, adaptées et résilientes. Leur participation renforcera à la fois l'efficacité et la recevabilité des décisions publiques et contribuera à leur autonomisation générale. La participation peut également aider les pasteurs à exercer une plus grande responsabilité sur leurs terres et les ressources naturelles.

### Pourquoi la participation est-elle importante?

La participation est plus qu'une mesure de protection ou que le droit à dire non au développement, conformément au consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause. Le droit de participer (en tant qu'élément d'une représentation efficace) est bien établi dans la législation internationale (CDB), (Convention d'Aarhus), dans la législation relative aux droits de l'homme (Pacte international relatif aux droits civils et politiques), et dans les engagements non contraignants de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones et des Directives. La participation est également importante pour développer une vision commune et un sentiment d'appropriation par les pasteurs des processus et des décisions. La participation permet non seulement de prendre de meilleures décisions mais aussi d'assurer que les décisions sont plus susceptibles d'être mises en place et appliquées par tous les acteurs.

Une meilleure participation permet aussi de reconnaître le rôle des pasteurs en tant que gardiens de leurs ressources naturelles et leur responsabilité pour régir et gérer ces ressources de manière efficace. Il peut s'agir de la responsabilité de rétablir et de protéger des régimes de gouvernance et d'assurer l'équité et un partage juste des avantages issus des terres pastorales au sein de la communauté.

Dans le cadre des Directives et de la sécurisation d'une gouvernance responsable des terres pastorales, la représentation et la participation ont pour objectif de combattre les importants déséquilibres dans les rapports de force, au sein desquels les voix et les préoccupations des pasteurs sont largement invisibles, de construire des relations solidaires aux niveaux social et institutionnel qui améliorent les moyens d'existence et le bien-être des pasteurs et de réduire les conflits. La participation renforce la légitimité des voies de développement et permet de veiller à ce que les problèmes pastoraux spécifiques soient abordés, en garantissant le respect des droits de l'homme, afin d'assurer non seulement un simple processus mais des résultats qui n'entravent pas les droits à l'alimentation, à l'eau, à l'éducation, etc.

### Éléments pour garantir une participation entière, constructive et efficace

Des mesures participatives performantes doivent être entières, constructives et efficaces et ces trois éléments centraux peuvent être utilisés pour évaluer l'efficacité de la participation

(voir la figure 9). Des formes adaptées de participation et leur intégration dans des règlements varieront selon les contextes. La participation est un processus continu plutôt qu'une manifestation ponctuelle et doit être instaurée dès que possible dans toute tentative de renforcer la gouvernance foncière. Des méthodologies et des stratégies variées peuvent être utilisées pour une participation constructive, y compris l'apprentissage social, les techniques de cartographie et le renforcement des organisations pastorales. La participation peut bénéficier du développement d'institutions et de capacités complémentaires, notamment pour travailler à travers des frontières distinctes, qu'on peut considérer comme des résultats essentiels. Les étapes clés suivantes doivent être abordées lors de l'élaboration d'une stratégie de participation:

1. Préparation du terrain.
2. Établissement d'un cadre.
3. Analyse contextuelle participative.
4. Processus de délibération.
5. Enseignements tirés du processus et amélioration de l'investissement dans la participation (évaluation).

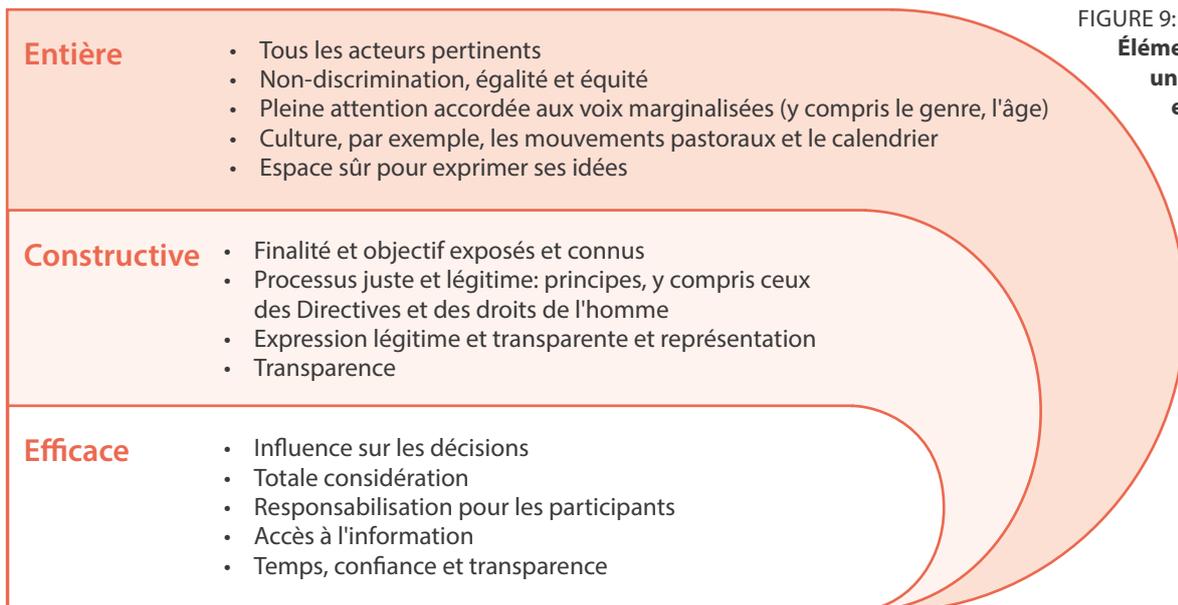


FIGURE 9:  
**Éléments clés pour  
une participation  
entière,  
constructive  
et efficace**

## 1. Préparer le terrain

### Identifier des objectifs clairs

Tous les détenteurs de droits et les acteurs principaux doivent participer à la définition des objectifs. Les objectifs doivent être spécifiques et réalisables dans des délais fixés. Tous les objectifs doivent être identifiés et énoncés de manière concise, dans un langage dépourvu de jargon.

## Identifier qui est inclus et comment

Le succès de la participation dépend de l'inclusion des acteurs pertinents, qui doit être orientée par les buts et objectifs fixés et qui doit intégrer différents représentants de groupes pastoraux, des organes administratifs, les secteurs agricoles et les acteurs œuvrant dans le domaine de la conservation. Cela implique de faire face à la discrimination et aux inégalités et de faire en sorte que les femmes et les autres groupes marginalisés soient inclus. Dans le cas des pasteurs, il peut s'agir aussi d'ajuster le processus de décision aux réalités concrètes des pasteurs et, en particulier, à leur localisation saisonnière. Une planification attentive est nécessaire pour s'assurer que les prises de décision et les consultations publiques ont lieu lorsque les pasteurs sont disponibles pour participer, ou lorsque des dispositions ont été émises pour la participation des pasteurs qui se sont provisoirement transférés.

Les opinions sur ce que signifie «avoir son mot à dire» ont considérablement changé ces 20 dernières années. On reconnaît aujourd'hui qu'une simple présence n'est pas un critère de participation constructive. Une récente publication a noté qu'«il y a 10 ans, la difficulté était d'identifier et de promouvoir chaque voix sur le pastoralisme, et aujourd'hui que cet espace a été gagné, il est nécessaire de se pencher sur la réelle légitimité de ces voix»

(de Jode, 2014). Cependant, du fait de leur marginalisation politique transmise à travers les âges, les pasteurs rencontrent des difficultés particulières à être représentés efficacement. La participation repose souvent sur le fait d'inclure directement un large éventail de pasteurs dans les processus de décision, ou d'identifier des personnes ou des institutions susceptibles de partager les aspirations des pasteurs et qui peuvent plaider en leur faveur.

### Les femmes pasteurs en tant qu'assistantes juridiques

(Flintan, 2008)

Pour répondre à la formalisation et à la privatisation des régimes fonciers, des ONG au Kenya et au Mali ont formé des assistantes juridiques, dont le rôle est d'informer les femmes pasteurs sur les droits et les rôles relatifs au foncier. Les assistantes juridiques encouragent la formation d'associations sur la propriété foncière communautaire et soutiennent les pasteurs à défendre leurs droits fonciers devant les tribunaux. Elles peuvent aussi jouer également un rôle en plaidant en faveur des droits fonciers des pasteurs en concertation avec le gouvernement.

Au Mali, l'ONG Sahel ECO forme des femmes et des hommes à l'assistance juridique pour mener des sessions d'informations dans leurs communautés sur des sujets tels que la prévention et le règlement des conflits, les régimes fonciers, les rôles et les responsabilités d'un chef de village et l'éducation civique en général. Elle a aussi fourni des renseignements sur la législation agricole et pastorale émergente et sur d'autres thèmes d'actualité.

L'ONG œuvrant pour les droits des Masai du Kenya, l'Organisation pour le développement intégré pastoral mainyoito (*Mainyoito Pastoralist Integrated Development Organisation* [MPIDO]) appuie les pasteurs pour qu'ils plaident contre les cas d'injustice devant les tribunaux. La MPIDO a mené des activités de sensibilisation sur les droits fonciers des femmes et a formé des assistantes juridiques au sein de la communauté masai. Ces assistantes juridiques encouragent la formation d'associations sur la propriété foncière communautaire, sensibilisent sur les questions des droits, font pression sur le gouvernement au sujet des difficultés des communautés locales et plaident pour une administration de la justice sur les questions des droits de l'homme, de propriété des ressources naturelles et de gestion. Elles ont aussi mis sur pied un centre de ressources communautaire où l'on trouve des informations sur de nombreuses questions foncières, environnementales et autochtones.

### Respecter le consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause<sup>12</sup>

Afin de respecter pleinement les droits humains des populations pastorales, les gouvernements et les organisations internationales doivent éviter de prendre des décisions qui affectent les terres des populations pastorales, sans leur consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause. Ce principe reconnaît le droit d'une communauté à accorder ou à refuser son consentement à des projets proposés qui pourraient affecter les terres qu'ils possèdent, occupent ou utilisent selon un système coutumier. Le consentement

<sup>12</sup> Voir *Respecter le consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause*, <http://www.fao.org/3/a-i3496f.pdf>.

préalable, donné librement et en connaissance de cause implique que les négociations entre les investisseurs, les entreprises ou les gouvernements, les ONG et les populations pastorales autochtones soient non coercitives et menées en connaissance de cause, avant tout développement, établissement ou expansion d'entreprises agricoles, d'industries, d'initiatives en faveur du tourisme et de la conservation sur leurs terres coutumières. Ce principe signifie que les personnes désirant utiliser les terres coutumières appartenant aux communautés autochtones et aux communautés locales doivent entrer en négociation avec elles. Il appartient aux communautés de décider si elles approuveront ou non le projet après avoir compris entièrement et de manière précise les implications qu'aura celui-ci sur elles-mêmes et sur leurs terres coutumières. La lecture du guide technique de la présente série sur le consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause est recommandée.

## 2. Établir un cadre

Clarté et ouverture sont à ce premier stade essentielles pour s'assurer que le processus est considéré comme légitime, qu'il est constructif pour les participants et qu'il sera efficace. Il faut convenir avec les participants de la procédure à suivre, y compris des buts et des objectifs, des principes qui orienteront la procédure, la manière dont celle-ci sera organisée, de quelle manière les participants seront en mesure de faire prendre leurs responsabilités au gouvernement et aux autres décideurs et comment tirer des enseignements de ce processus. Dans certains cas, des efforts seront nécessaires pour créer un climat de confiance, de manière à établir une relation de travail entre les pasteurs et les autorités (voir le paragraphe «Instaurer un climat de confiance» au domaine d'action 4).

Pour mettre en place un processus participatif adapté dans un contexte pastoral, il faut veiller à ce que les participants se sentent en sécurité. Mettre en place cette sûreté et cette sécurité nécessite de bien comprendre les relations et les dynamiques entre les acteurs, y compris les intérêts bien établis et les inégalités. Dans la pratique, cela demande de comprendre les inégalités liées au genre, à l'âge et à d'autres aspects et d'éviter les effets néfastes sur les droits et les intérêts pastoraux associés aux régimes fonciers. Le processus devra tenir compte des sensibilités culturelles, par exemple, en prenant en considération la mobilité pastorale et la disponibilité à participer, la langue et le respect pour les connaissances autochtones. Convenir d'un processus exigera du temps suffisant et des compétences pour instaurer un climat de confiance. Un bon processus doit être suffisamment clair pour garantir que les participants s'engagent dès l'origine dans un processus qui sera juste, transparent et impartial.

## 3. Améliorer la compréhension: analyse contextuelle participative

Le processus de décision participatif doit être documenté par une analyse appropriée de la situation, qui sera également menée avec l'entière représentation des pasteurs. Diverses méthodologies participatives peuvent être employées pour réaliser cette analyse contextuelle, notamment les techniques de cartographie des droits et le recours aux plateformes ou aux discussions multiacteurs. La cartographie participative comprend un éventail de techniques qui permettent aux communautés de représenter leurs territoires, leur ressenti et leurs connaissances géographiques selon leurs propres perspectives et en général dans leur propre langue. La cartographie des droits se rapporte à une représentation spatiale

participative des différents (bien que se chevauchant) droits à la terre et aux ressources naturelles que détiennent les différentes parties prenantes aux niveaux de la communauté, de la région et du pays. Une analyse contextuelle participative comprend les éléments suivants:

- 1. La spécification des communautés pastorales et de l'utilisation des ressources par les pasteurs**, y compris l'identification des communautés pastorales qui utilisent le territoire étudié; la description des systèmes pastoraux de gestion des terres, avec une attention particulière à leurs spécificités; la cartographie des événements d'ordre géographique liés au pastoralisme (reconnaissant la nature flexible et changeante des utilisations des terres dans le pastoralisme); l'identification des strates et des complexités des unités sociales et la manière dont on accède aux ressources, dont on les utilise ou les protège; les questions sociales (genre, pauvreté, équité et égalité) et les questions économiques (systèmes de production, contraintes extérieures, revenus, marchés).
- 2. Rapporter l'étendue et l'importance réelles des systèmes pastoraux**, y compris: les questions liées à la gouvernance et aux processus de décision; la distribution des droits fonciers (équité, sexe, transmission, exercice du pouvoir, groupes marginalisés, droits imbriqués et juxtaposés); les institutions de gouvernance et mécanismes de décision; les méthodes de négociation, de médiation et pour convenir à un accord; les valeurs et les principes soutenant la gouvernance; l'évitement et le règlement des conflits; les particularités de la gouvernance pastorale (mobilité, degré des terres en commun, extension des terres, flexibilité et négociation); les réseaux de relations entre systèmes pastoraux.
- 3. Les interactions externes au niveau économique, politique, juridique et autre avec les systèmes coutumiers de gouvernance pastorale**, y compris: les dispositions réglementaires affectant les systèmes coutumiers; les relations entre les États et les pasteurs; les autres utilisations des terres et les systèmes économiques qui affectent les systèmes pastoraux; les politiques de développement et les codes d'investissement; les conflits, la représentation et l'implication avec les systèmes nationaux; les relations entre les pasteurs et les autres parties prenantes.
- 4. Les risques et la gestion des risques supportés par les systèmes pastoraux coutumiers**, y compris les pratiques économiques spécifiques qui affectent directement les droits coutumiers et l'attribution des ressources (le partage des ressources et la réciprocité, par exemple).
- 5. Le diagnostic des systèmes pastoraux coutumiers**, y compris l'analyse des forces, des faiblesses, des opportunités et des menaces (analyse SWOT), les tendances et les évolutions attendues.

#### **Sécuriser les parcours collectifs en Jordanie** (Haddad, 2014)

Dans le gouvernorat de Zarqa, dans la Badia jordanienne, les pasteurs bédouins ont actuellement entrepris de relancer les règles et les règlements coutumiers pour une gestion durable des parcours. Ce projet a démarré par un processus appelé «dialogue multipartite pour une action concertée» qui s'est articulé autour d'une approche participative ayant rassemblé des hommes et des femmes pasteurs, d'autres utilisateurs de terres et différents départements gouvernementaux, convoqués par le Ministère de l'agriculture. La cartographie des parties prenantes et celle, participative, des ressources ont été essentielles pour amorcer un dialogue structuré en vue de résoudre les problèmes. La collaboration avec différents secteurs du gouvernement était nécessaire pour assurer un appui multisectoriel et sanctionner le transfert de droits de gestion foncière. Cette méthodologie a permis de récupérer rapidement les écosystèmes de parcours, a fait augmenter la recharge des eaux souterraines et a contribué au retour d'espèces indigènes. Une approche peu coûteuse mais qui a demandé de la patience, du temps et des compétences en médiation.

## 4. Processus de délibération

Le processus de délibération doit être facilité pour s'assurer que les acteurs dépassent les intérêts établis et qu'ils combattent les inégalités et les abus de pouvoir au sein du groupe de participants pour garantir que certains acteurs ou intérêts puissants ne dominent. Cela peut être particulièrement difficile si les pasteurs ne sont pas habitués à parler devant les représentants du gouvernement et lorsque ces derniers ont profondément ancré les incompréhensions et les préjugés envers les pasteurs. Les compétences d'un médiateur sont essentielles pour parvenir à des résultats satisfaisants, mais le projet général doit être élaboré de sorte à apporter du temps, de la transparence et de la confiance. Le temps fait souvent défaut, à cause des exigences du projet ou d'autres facteurs contraignants, mais il peut être néfaste de forcer le développement de la confiance et un processus hâtif peut totalement compromettre la participation. De la même manière, la transparence est essentielle et doit fournir des informations adéquates ainsi que leur diffusion complète sur les objectifs de la participation. La confiance est abordée dans le domaine d'action 4 et est nécessaire pour mener à une compréhension constructive, une légitimité et à la collaboration.

## 5. Enseignements tirés du processus et amélioration de l'investissement dans la participation (évaluation)

La participation étant motivée à la fois par le processus et son résultat (améliorations des régimes pastoraux, gouvernance responsable), il faut évaluer le taux de réussite en gardant ces deux objectifs à l'esprit (cette idée générale est évoquée à la figure 10). Élaborer un cadre pour évaluer la participation devrait comporter des indicateurs de développement relié à chaque élément clé et une définition de la participation comme étant entière, constructive et efficace. Les aspects essentiels de l'évaluation devraient inclure si le processus a su surmonter les obstacles existants, créer des institutions nouvelles ou développer celles qui existent (règles et organisations) pour appuyer les processus, changer les cultures internes aux organisations et assurer que la représentation soit équitable, légitime et responsable.

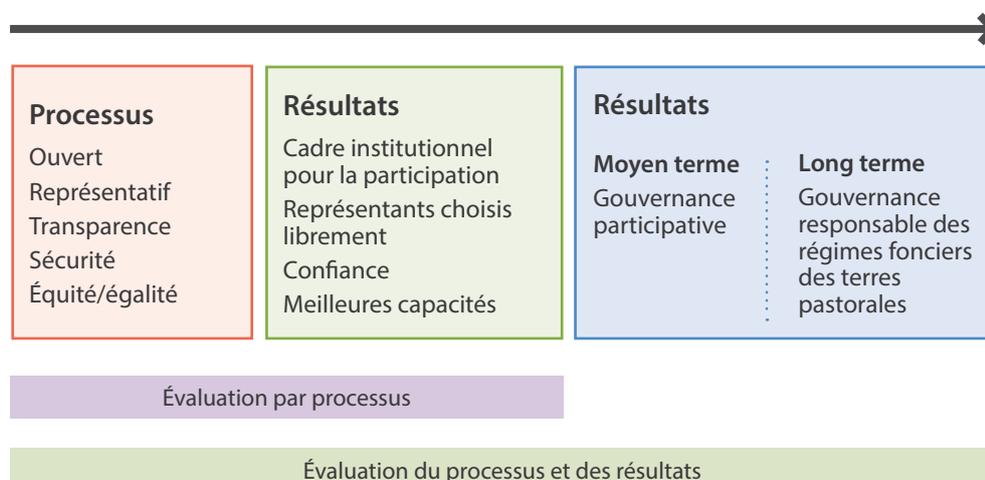


FIGURE 10:  
**Processus différencié et évaluation du processus et des résultats, avec des exemples**  
 (Brown, 2014)

## Domaine d'action 3: Reconnaître le savoir traditionnel local et autochtone pour garantir une diversité culturelle et écologique pour la résilience

**Objectif:** Ce domaine d'action encourage les gouvernements, les acteurs étatiques et non étatiques, y compris les bailleurs de fonds et les organisations de conservation et de développement, à reconnaître que le savoir traditionnel local et autochtone est un élément essentiel des interactions écologico-sociales dans le pastoralisme durable et propose des moyens pour en renforcer l'utilisation.

### Pourquoi le savoir autochtone compte-t-il pour une gouvernance responsable des régimes fonciers?

Dans toutes les sociétés, le savoir appuie les manières d'être – y compris la gestion des ressources disponibles et la gouvernance de leur usage. Les sociétés pastorales ne sont aucunement différentes. Toute communauté pastorale, des grands éleveurs privés des États-Unis d'Amérique aux bergers de la région méditerranéenne et aux nomades du Sahel, détient un savoir traditionnel spécifique qui a contribué à leur résilience socio-écologique. Par conséquent, aucune solution durable pour le pastoralisme ne pourra être envisagée sans le respect, le maintien et la transmission de ce savoir local.

Les systèmes de connaissances autochtones, traditionnelles et locales fournissent un lien essentiel entre les systèmes sociaux et environnementaux et contribuent au maintien de la diversité écologique et biologique, ce qui conforte la sécurité alimentaire. Les systèmes de connaissances locales et autochtones sont détenus et définis à la fois par les systèmes culturels et les contextes environnementaux. Ainsi, la durabilité environnementale et la création et la transmission de systèmes de connaissances culturelles et adaptés sont nées

#### Une organisation pastorale pour les droits sur les ressources au Népal (Dong, 2007)

Les pasteurs au Népal ont mis au point des systèmes efficaces de gestion des parcours, qui gèrent les pâturages et les pratiques de conservation grâce à des arrangements institutionnels locaux bien organisés et des systèmes traditionnels efficaces sur le foncier et les droits d'utilisation. La gouvernance est organisée autour de deux ensembles d'organisations locales: les comités communautaires, au niveau de la communauté, et les associations civiles, au niveau collectif. Ces organisations locales sont mieux insérées socialement que les organisations politiques et administratives externes. Un comité communautaire se compose en général de 11 ou 12 membres élus dans la communauté qui partagent des intérêts communs ou un ensemble commun de ressources. Des comités communautaires secondaires, sous le comité principal, sont souvent mis en place pour chaque association, dont les représentants sont élus en tant que membres (de cinq à sept personnes). Si les femmes et les hommes œuvrent tous les deux dans ces organisations locales à la gestion des parcours, en général, les femmes prennent les décisions sur la gestion des pâturages tandis que les hommes sont la plupart de l'année loin pour commercer ou travailler.

De manière générale, le comité communautaire est responsable de réguler les accès aux pâturages et aux ressources en fourrage grâce à la mise en place d'accords mutuels bien définis sur les droits et les règles, appuyés par des sanctions et des contrôles sociaux variés. Les comités appliquent des règles et des règlements de base sur l'utilisation des ressources des parcours en se rapportant au moment et à la durée du pâturage et à quand et où le foin peut être coupé pour le fourrage hivernal. L'association d'utilisateurs peut établir des règles de pâturage tournant, réguler les mouvements des troupeaux et prendre d'autres décisions spécifiques à l'utilisation des ressources sur les parcours grâce aux négociations et au dialogue. Elle peut aussi atténuer les conflits sur l'utilisation des parcours au sein d'un même groupe ou parmi différents groupes, avec l'appui du comité communautaire. La coordination et la coopération parmi les différentes associations d'utilisateurs, comme les associations d'éleveurs, les associations de cultivateurs, les associations forestières et les associations d'hébergement (tourisme) contribuent à assurer une utilisation intégrée des différentes ressources liées à la gestion des parcours.

dans des territoires régis par des régimes fonciers coutumiers (Crawhall, 2014). La résilience des cultures et des écosystèmes dépend des mécanismes dont disposent les sociétés pour maintenir et transmettre ce savoir (Adger *et al.*, 2014) et peut être incorporée dans les systèmes de gouvernance foncière qui sont basés sur les régimes de propriété collective. Le savoir traditionnel fait partie du système de mémoire vital pour la résilience des écosystèmes et la survie à long terme des communautés humaines dans l'écosystème (Leslie et McCabe, 2013). Respecter le savoir local encourage aussi l'apprentissage social et la solidarité, qui permet d'instaurer la confiance entre les groupes pastoraux et leurs partenaires au développement et, en temps opportun, renforce la résilience (Blair, Lovcraft et Kofinas, 2014).

## L'inclusion des systèmes de connaissances traditionnelles et autochtones dans la gouvernance

Reconnaître et inclure le savoir traditionnel et autochtone dans les systèmes de gouvernance exige de prendre en compte certains éléments, parmi lesquels:

1. Reconnaître le dépositaire des connaissances.
2. Développer des protocoles pour partager les connaissances, pour la recherche, la production conjointe et l'utilisation du savoir (domaine d'action 7).
3. Comprendre et reconnaître l'étendue et la valeur des connaissances traditionnelles et autochtones.
4. Appuyer la production conjointe de connaissances et de solutions.

### 1. Reconnaître le dépositaire des connaissances

Le savoir pastoral n'existe pas isolément de ceux qui le développent et l'utilisent, et ce savoir est en constante évolution. Il peut s'agir de connaissances sur la gestion de la variabilité des écosystèmes, qui sont essentielles pour s'adapter à des changements de situation. Selon un sage somalien:

*«un parcours ne peut être parcouru sans les pasteurs [le savoir] et un pasteur ne peut [pratiquer le pastoralisme] [...] sans les parcours – les deux sont mutuellement liés» (Oba, 2012).*

Par conséquent, il ne s'agit pas, pour reconnaître et soutenir le savoir autochtone, d'enregistrer, de reproduire et d'amplifier les pratiques autochtones, mais de donner plus de moyens aux utilisateurs fonciers pour s'investir dans un développement continu des connaissances. Sans la reconnaissance des régimes fonciers coutumiers, cette production de connaissances n'est pas possible. Lorsque les régimes fonciers coutumiers sont reconnus, le savoir indigène et coutumier joue un rôle important dans le maintien de la résilience écologique pour la sécurité alimentaire.

### 2. Développer des protocoles pour le partage, la recherche, la création conjointe et l'utilisation des connaissances

Convenir de la manière dont le savoir est partagé, recherché (de manière indépendante ou en collaboration) et utilisé est un prérequis à la reconnaissance du savoir autochtone et des droits de leurs dépositaires. Le principe du consentement préalable, donné librement et en

### Un chameau évalue mieux un sol qu'un pasteur (Oba, 2012)

Identifier et utiliser des types d'indicateurs peut aider les pasteurs et les responsables politiques dans leurs décisions. Une étude de trois systèmes coutumiers distincts dans la corne de l'Afrique – ceux des Afars en Éthiopie, des Ormas au Kenya et des Karimojongs en Ouganda – a démontré l'utilisation du savoir autochtone dans l'évaluation des parcours. Les pasteurs utilisaient des espèces végétales majeures pour évaluer l'aptitude du territoire au pâturage et les sols pour évaluer le potentiel de pâturage du territoire. Ces derniers sont essentiels pour évaluer les densités potentielles de charge que chaque territoire pourrait supporter pendant les saisons humides ou sèches de pâturage. Les pasteurs se sont appuyés sur une observation attentive du comportement du bétail pour indiquer la qualité des parcours, en utilisant des indicateurs tels que la production de lait, l'état du pelage, la prise de poids et la fréquence des accouplements pour évaluer les performances de production du bétail. Ces pasteurs éclairés ont évalué la dégradation des parcours et les tendances à venir en utilisant les connaissances historiques du territoire. Les conclusions ont confirmé que les systèmes de connaissances parmi les trois communautés pastorales sont comparables, qu'ils peuvent être utilisés pour collecter rapidement les informations nécessaires aux responsables politiques et qu'ils sont essentiels à la gestion durable des terres pastorales.

connaissance de cause jette les bases d'un tel accord (voir le guide technique *Respecter le consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause*). Ce sujet est abordé longuement au domaine d'action 7.

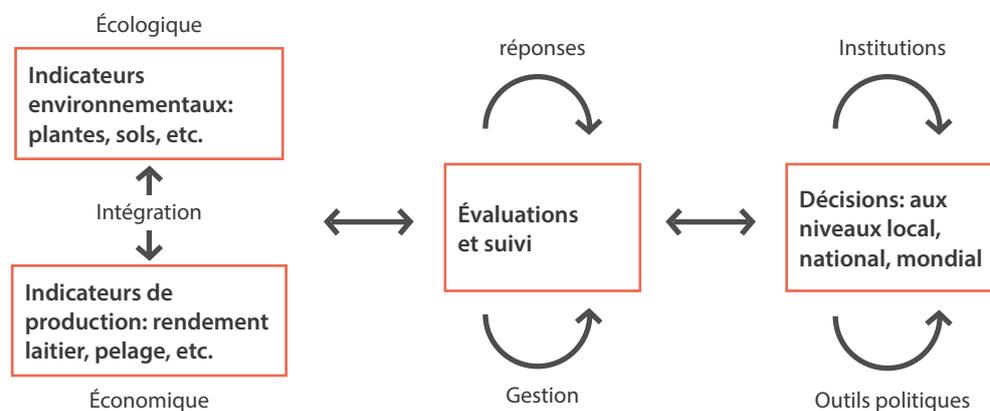
### 3. Comprendre et reconnaître l'étendue et la valeur des connaissances traditionnelles et autochtones dans la gestion et la gouvernance

Au fil du temps, les pasteurs ont acquis des connaissances précises de leurs environnements, notamment la compréhension des interactions entre l'homme et la nature. Ce savoir concerne les interventions de gestion tout comme les questions complexes sur la gouvernance. La contribution technique à ces systèmes de connaissances, en particulier liée à la sensibilité environnementale, est de plus en plus reconnue, mais moins d'attention a été portée au savoir autochtone en matière de gouvernance<sup>13</sup>.

Les connaissances techniques peuvent être utilisées pour appuyer la classification, la gestion, le suivi et l'évaluation des territoires. La classification des terres

comprend l'utilisation de divers éléments environnementaux, comme la topographie, les sols et la végétation dominante. Dans certains systèmes, les territoires ont leurs identités, décrivant leur topographie physique, les sols, la végétation ou les événements historiques, ou la combinaison de ceux-ci. Le savoir et la gouvernance sont entremêlés. Le développement du savoir est en soi une réflexion de ceux qui ont accès aux ressources foncières et sur la manière dont ils s'investissent dans ces ressources. Certaines personnes, au sein des sociétés pastorales, sont de très importants dépositaires du savoir et jouent un rôle fondamental pour déterminer comment et quand sont utilisées les ressources. Les systèmes de gouvernance et le savoir se basent aussi sur cette utilisation technique, comme l'illustre la figure 11.

FIGURE 11:  
**Relier le savoir traditionnel et les connaissances scientifiques dans les processus de décision**  
(Oba, 2012)



<sup>13</sup> Crawhall, 2014.

Les systèmes de gouvernance complexes développés par les pasteurs pour gérer les ressources naturelles sous des climats sujets à de fortes variations comportent des règles qui relient l'usage à l'expertise, des principes de partage et d'exclusion. Une planification centralisée et les changements associés dans les dispositions en matière de gouvernance peuvent perturber la disponibilité des ressources culturelles et naturelles sur laquelle reposent les moyens d'existence pastoraux.

Dans ces circonstances, la production et la sécurité alimentaires peuvent être menacées par la dégradation des écosystèmes et la perte des capacités locales à y répondre.

Les connaissances locales et autochtones jouent un rôle central dans la gestion des parcours pastoraux. Les raisons qui existent derrière les pratiques de gestion locales sont souvent mal comprises des profanes et sont souvent décrites comme étant irrationnelles ou arriérées. La mobilité en est un bon exemple: c'est une pratique fortement justifiée mais qui néanmoins continue d'être supprimée par de nombreux gouvernements au nom de la modernisation. La gestion des feux fournit un autre exemple qui est encore sujet à controverse. Les pasteurs utilisent les feux comme un outil pour modifier les parcours, y compris pour supprimer des pâturages non utilisés et promouvoir une nouvelle croissance, mais aussi pour contrôler les vecteurs de maladie. De nombreux pays ont interdit ces pratiques, ce qui a eu des coûts pour le pastoralisme ou qui a laissé les pasteurs avec l'unique choix de transgresser la loi. Les Directives abordent explicitement les droits à gérer et à utiliser les terres, ce qui inclut le droit à une utilisation responsable des feux comme un outil de gestion.

#### **La gestion des feux sur les parcours pastoraux**

Les *Recommandations volontaires pour la gestion des feux* de la FAO stipulent que les feux peuvent être bénéfiques aux habitats, aux ressources, à la réduction des menaces et au maintien des valeurs culturelles. L'agriculture, la gestion des ressources forestières et la gestion pastorale et de la nature font partie des secteurs qui utilisent les feux comme un outil pour améliorer la production et faciliter l'utilisation des terres. Les feux ont été et continuent d'être partie intégrante des pratiques agricoles utilisées par les sociétés depuis des millénaires (FAO, 2006).

## **4. Appuyer la production conjointe de connaissances et de solutions**

Faire participer les dépositaires du savoir aux prises de décisions et aux discussions politiques peut contribuer à faire valider ce savoir traditionnel et autochtone, peut encourager la participation des institutions coutumières de gestion des ressources et peut améliorer le processus de décision; par exemple lors des périodes de crises météorologiques extrêmes ou au seuil de crises liées aux systèmes de ressources naturelles (Crawhall, 2014).

Des méthodologies participatives et basées localement peuvent comprendre des discussions entre les multiples acteurs et d'autres techniques d'apprentissage collaboratives, y compris la cartographie participative (Aijazi, Mohamed-Katerere et Crawhall, 2014). La cartographie peut être utilisée pour appuyer le partage des connaissances et pour concevoir de manière collaborative des solutions avec d'autres dépositaires du savoir, notamment les agences gouvernementales. La cartographie participative, employant des techniques variées, permet aux communautés de représenter leurs territoires, leurs connaissances géographiques et leurs connaissances selon leur propre perspective et en général dans leur propre langue (FAO, 2005; Crawhall, 2014).

## Domaine d'action: Reconnaître les systèmes coutumiers et renforcer les synergies avec les systèmes légaux

**Objectif:** Ce domaine d'action oriente et appuie les États, les gouvernementaux, les agences et les départements ministériels et les acteurs non étatiques tels que les bailleurs de fonds et les organisations chargées du développement et de la conservation à: i) reconnaître les systèmes fonciers coutumiers pastoraux; et ii) renforcer les synergies avec les systèmes légaux, dans l'optique de renforcer le respect et la reconnaissance des modes de vie pastoraux; de jeter les bases pour une gouvernance efficace et équitable; de reconnaître les institutions pastorales de gouvernance comme des partenaires importantes dans la conception et la mise en œuvre de politiques nationales; et de jeter les bases pour l'évitement et le règlement des conflits.

### Pourquoi la reconnaissance des systèmes coutumiers est-elle importante?

Reconnaître les institutions coutumières jette les bases pour instaurer la confiance et le respect, ce qui crée le début d'une collaboration. Lorsque la confiance et le respect sont instaurés, il est possible de développer localement des solutions adaptées et légitimes qui sont résilientes, durables socialement et écologiquement, sachant s'adapter, acceptables culturellement, attentives aux conflits – et, surtout, qui sont appuyées et mises en œuvre au niveau local. Cela peut permettre d'identifier des synergies avec les priorités de développement, comme les objectifs de développement durable, aux échelles mondiale, nationale et locale. Enfin, cela permet aussi d'identifier des synergies renforcées avec les systèmes légaux.

#### La gouvernance de la transhumance en Espagne

De nombreux États européens possèdent encore des traces d'anciens systèmes pastoraux, profondément ancrés dans leur culture et leurs lois. Le *Consejo de la Mesta* espagnol, un conseil qui a contrôlé la transhumance, le pastoralisme et l'industrie lainière pendant cinq siècles, a laissé une profonde empreinte sur le territoire espagnol et l'utilisation de ses terres. Les restes les plus importants consistent en un dense réseau de 120 000 km de pistes pour le bétail, actuellement protégé par la législation en vertu d'une Loi sur les pistes de bétail et par un ensemble de systèmes de gestion traditionnelle qui résiste à son abandon.

#### La reconnaissance juridique de la gouvernance traditionnelle en Roumanie

D'autres pays européens, comme en Roumanie, possèdent de vastes territoires de forêts et de pâturages collectifs. Ces ressources collectives sont consignées dans trois principaux modèles administratifs. Deux d'entre eux, le *Composesorat* et l'*Obst*, sont des organisations communautaires historiques. L'*Obst* date de plusieurs siècles tandis que le *Composesorat* a été établi au début du XIX<sup>e</sup> siècle. Ces systèmes gèrent des ressources collectives par des institutions traditionnelles tandis que le reste des biens collectifs appartient à l'État et sont administrés par des conseils municipaux.

Reconnaître les systèmes coutumiers donne aussi plus d'autonomie aux pasteurs pour préserver leurs droits fonciers face à des tierces personnes, comme d'autres communautés ou des investisseurs. Cette reconnaissance apporte la valeur ajoutée de laisser un espace aux connaissances locales au niveau écologique et social pour qu'elles puissent se développer, et amorce les réponses face aux changements et aux conflits. Elle jette les bases pour une représentation et une participation plus fortes. Les systèmes coutumiers se sont développés pendant des centaines d'années pour gérer et protéger les ressources pastorales de manière efficace et ils exigent respect et valorisation pour cela. Cette reconnaissance doit être le point de départ à des accords sur la manière dont ils doivent être protégés et adaptés pour rester efficace dans le futur.

## Les éléments clés d'une reconnaissance des régimes pastoraux légitime, adaptée et fondée sur les droits

Une bonne compréhension des systèmes coutumiers de gouvernance pastorale, notamment de ses valeurs et de ses principes qui sous-tendent les processus de décision et le partage des ressources, est nécessaire pour garantir que ces systèmes soient reconnus de manière appropriée dans les processus de planification, de décision et de mise en œuvre. Cela comprend les politiques foncières et les plans d'aménagement du territoire. Une telle compréhension peut aussi permettre de renforcer le respect pour ces systèmes. Les mesures suivantes permettent d'instaurer la reconnaissance et le respect:

1. Instaurer un climat de confiance.
2. Mettre en place des processus participatifs adéquats (présenté de manière exhaustive au domaine d'action 2).
3. Faire reconnaître juridiquement les systèmes coutumiers pastoraux.
4. Sensibiliser sur les risques inhérents au renforcement des synergies avec les systèmes légaux.
5. Tirer des enseignements des réussites et des échecs (voir le domaine d'action 7).

### **Le droit des peuples autochtones à l'autodétermination**

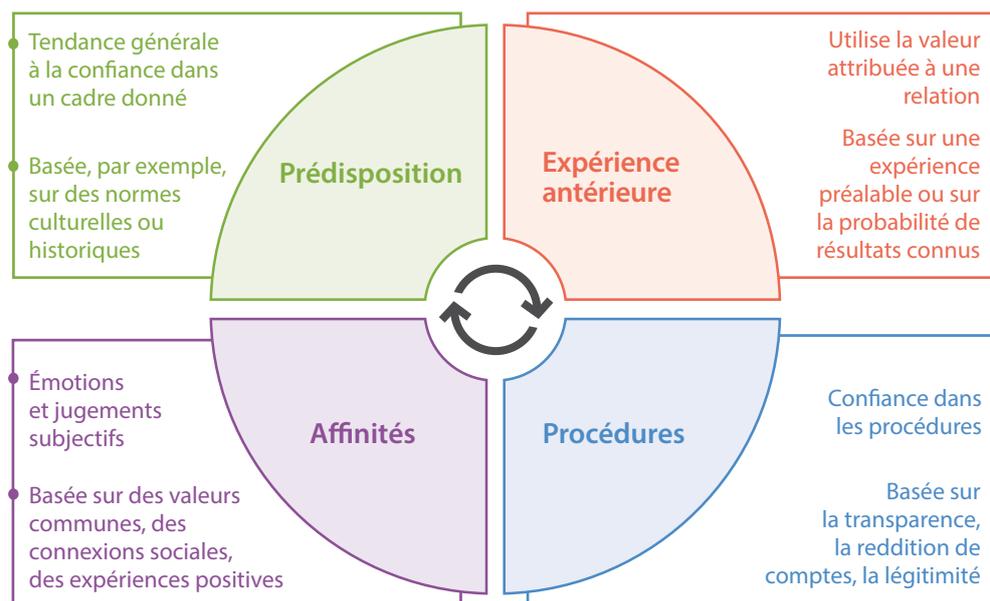
En 2008, l'Instance permanente des Nations Unies sur les questions autochtones (UNPFII) a officiellement reconnu les pasteurs comme des «peuples autochtones nomades». Les représentants des peuples autochtones avancent souvent que la mobilité est un droit culturel, qui est non seulement important dans la pratique pour permettre un pastoralisme efficace, mais qui a également une valeur intrinsèque et qui est fondamental à l'identité des populations pastorales. Il convient toutefois de noter que tous les pasteurs ne revendiquent pas un statut en tant que peuples autochtones.

Les peuples autochtones détiennent des droits de propriété et de jouissance sur leurs territoires (Convention [n° 169] relative aux peuples indigènes et tribaux de l'Organisation internationale du travail, 1989) ainsi que le droit de les gérer conformément à leurs propres valeurs (droit à l'autodétermination). Ces droits s'étendent à des terres dont les peuples autochtones n'ont plus le contrôle exclusif. Ces droits et d'autres droits sont stipulés dans la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones.

## 1. Instaurer un climat de confiance

Instaurer la confiance parmi les communautés pastorales et entre différents acteurs est nécessaire pour renforcer une véritable compréhension, la légitimité et la collaboration. Les processus destinés à instaurer la confiance doivent respecter les droits des pasteurs, y compris leur droit à refuser de s'engager. Par exemple, les communautés pastorales ont aussi le droit de ne pas partager leur savoir ou de demander que le partage d'informations ait lieu dans le cadre du développement des relations. Instaurer la confiance est un processus qui implique aussi bien un engagement envers les populations (solidarité) et du temps. Cela demande de prendre des mesures qui contribuent à améliorer les quatre aspects de la confiance, comme illustré à la figure 12.

FIGURE 12:  
Les éléments clés  
de la confiance  
(Modifié à partir  
de Stern et  
Coleman, 2014)



**L'humilité et l'expertise** sont d'importants aspects pour instaurer la confiance et modifier les pratiques d'intervention. Elles peuvent rendre plus faciles les méthodes de mise en place d'un travail collaboratif. Les équipes externes chargées de faciliter les processus de partage des connaissances et de collecte de l'information nécessitent des compétences à la fois techniques et sociales, notamment:

1. Comprendre les cultures autochtones et leur façon de connaître, comprendre les systèmes pastoraux de gestion et comprendre leur gouvernance.
2. La capacité d'écoute et d'apprentissage auprès des citoyens du monde pastoral lors de la conception et la mise en œuvre des processus participatifs (voir le domaine d'action 7 sur l'apprentissage collaboratif).
3. La recherche du consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause pour la collecte et l'utilisation des informations.
4. L'aptitude à comparer les résultats et à gérer les informations discordantes grâce à des groupes de discussion appuyés par un médiateur et d'autres méthodologies.

## 2. Faire reconnaître juridiquement les systèmes coutumiers pastoraux

Intégrer les systèmes coutumiers dans les cadres juridiques nationaux, ainsi que dans les accords bilatéraux et régionaux, peut être une étape vers l'entière reconnaissance des systèmes coutumiers pastoraux. Lorsque les États soutiennent les systèmes coutumiers pastoraux, ces populations sont plus aptes à sécuriser leurs moyens d'existence et à assurer la sécurité alimentaire. Une reconnaissance juridique fournit les bases pour la reconnaissance et le respect des régimes fonciers pastoraux en:

1. Reconnaisant le pastoralisme comme un système de gestion foncière fiable.
2. Reconnaisant les injustices vécues par le passé par les pasteurs.
3. Appuyant les initiatives multinationales pour accompagner les moyens d'existence pastoraux.
4. En attestant que les dépositaires soient reconnus en tant qu'acteurs de la gouvernance et titulaires de droits.

La reconnaissance juridique montre l'intention de l'État de reconnaître les systèmes coutumiers et de les incorporer dans les pratiques et les processus de décision. La reconnaissance juridique peut aussi être montrée comme un réel engagement et progrès dans le développement du processus, en donnant plus de moyens aux populations pour s'investir. Il est important que les gouvernements reconnaissent les injustices vécues par le passé par les pasteurs. Par exemple, la section 260 de la Constitution kényane de 2010 reconnaît les populations et les communautés pastorales, qu'elles soient nomades ou sédentaires, comme un groupe marginalisé (Kenyan Law Reports, 2010). Le Gouvernement reconnaît que les pasteurs ont été discriminés par la législation nationale, ce qui a eu des conséquences néfastes sur les ressources naturelles dont les populations pastorales dépendent pour leurs moyens d'existence et leur bien-être. En rendant visibles les pasteurs dans la constitution kényane et en reconnaissant que les coutumes et les traditions des communautés pastorales peuvent contribuer de manière positive à la gestion du territoire, le Gouvernement a amélioré sa légitimité au niveau local.

La reconnaissance est nécessaire au plus haut niveau de l'État et dans les cadres législatifs spécifiques pour assurer que les dispositions soient inscrites dans les volets du droit substantiel et juridiquement applicables (justiciables), et non seulement inscrites dans le préambule. Les préambules dans les lois applicables peuvent fournir un cadre et souligner l'importance du pastoralisme dans le pays, et traiter des principales problématiques qui y ont trait, tandis que les articles de loi doivent reconnaître l'existence des institutions et des systèmes coutumiers en leur donnant le crédit qu'elles méritent en tant qu'acteurs actifs des politiques foncières.

Les formes prises par cette reconnaissance varieront d'une région à l'autre et entre et au sein des pays, si l'on tient compte des différents droits et intérêts. Il est important que la reconnaissance juridique soit adaptée au niveau géographique et qu'elle tienne compte des droits existants, y compris, par exemple, les droits des peuples autochtones. Les formes de la reconnaissance juridique comprennent la reconnaissance des droits à l'autodétermination et/ou la reconnaissance juridique des systèmes coutumiers. Il peut s'agir de reconnaître les systèmes coutumiers comme base de la gouvernance des terres pastorales que les États, les agences gouvernementales et les acteurs non étatiques respectent, en se conformant aux décisions prises en vertu de ces systèmes. Cela suit l'objectif du chapitre 9 des Directives sur les communautés autochtones, y compris la reconnaissance des institutions coutumières.

#### **Renforcer la gouvernance des communautés pastorales au Maroc** (Boutaleb et Firmian, 2014)

Par le passé, les tribus pastorales suivant les systèmes coutumiers ont géré de manière collective les parcours du Maroc. Cette gestion a périclité suite à la mise en place de divisions administratives et une tendance vers l'individualisation des terres. L'établissement par le Gouvernement marocain de «périmètres d'amélioration pastorale» dans les années 70 et 80 était destiné à améliorer la gestion des parcours, mais ces institutions ayant ignoré les systèmes de gestion tribale existants, elles ont plutôt contribué à aggraver la dégradation des parcours et à affaiblir les moyens d'existence.

Pour pallier ce problème, le Gouvernement a mis en place des coopératives de gestion communautaire des parcours (GCP) qui sont reconnues officiellement par la législation marocaine. Ces coopératives bénéficient des politiques de décentralisation opérées dans les années 80 et de la réorganisation des zones rurales en communes, qui ont été définies sur la base des terres tribales. Les coopératives sont basées sur les institutions communautaires et l'affiliation tribale, et promeuvent des processus de décision par voie de consensus. Elles fournissent des services de base aux éleveurs, notamment des produits vétérinaires et du fourrage pour le bétail. Elles gèrent les infrastructures installées par le Gouvernement et sont responsables des négociations avec d'autres coopératives sur la gestion des parcours et la mobilité. Les gérants des coopératives sont formés et supervisés par les services gouvernementaux et leurs membres achètent des parts dans la coopérative pour accéder aux services et aux pâturages. Intégrer ces institutions hybrides aux institutions tribales a été la clé du succès pour le développement de la réglementation des parcours et l'adaptation à de nouvelles connaissances et opportunités.

Lorsque les États revendiquent la propriété de terres collectives, ils devraient reconnaître les droits des pasteurs à accéder aux terres et aux ressources naturelles associées et à les utiliser. Ce travail peut être réalisé grâce à des formes variées de gestion, comme la gestion conjointe de ces terres entre l'État et les institutions coutumières ou par des modèles imbriqués. La gestion conjointe peut être mise en place à travers de nombreux dispositifs, notamment en :

- reconnaissant les règles et les principes locaux et coutumiers, en les intégrant dans le cadre juridique et en créant de nouvelles institutions, plus adaptées;
- créant de nouvelles instances mixtes, qui intègrent les institutions coutumières modernisées pour qu'elles puissent prendre des décisions sur la gestion foncière.

#### **La reconnaissance légale des régimes fonciers coutumiers au Niger**

Le Niger agit depuis longtemps sur la question des régimes fonciers pastoraux.

- La loi de 1961, déterminant les frontières de l'exploitation agricole dans le nord du pays a reconnu les frontières traditionnelles séparant les régions pastorales dans la partie nord des zones agricoles. Dans les zones pastorales, l'agriculture était proscrite.
- En 1987, le décret n° 87-077 est allé encore plus loin, en attribuant aux pasteurs un droit saisonnier pour faire paître leurs animaux dans les zones agricoles pendant les mois de décembre et janvier, après la période de récolte.
- En 1993, l'ordonnance n° 93-15, appelée aussi «Code rural», a reconnu :
  - que tous les peuples du Niger, y compris les communautés pastorales, ont un accès égal aux ressources naturelles du pays;
  - que les droits coutumiers consolident donc les revendications des pasteurs du Niger à leurs terres traditionnelles de pâturage et aux couloirs de migration entre elles.

Si ces efforts ont contribué à protéger le secteur pastoral au Niger et à faire du pays un modèle en Afrique, des obstacles financiers et techniques sont à l'origine d'une mise en œuvre insuffisante du Code rural (Fonds international de développement agricole [FIDA], 2006).

### **3. Sensibiliser sur les risques inhérents au renforcement des synergies avec les systèmes légaux**

Il est important de reconnaître qu'il existe des risques inhérents à essayer d'intégrer deux cadres juridiques distincts – légal et coutumier. En général, le droit écrit, étant codifié, n'a pas la souplesse et la réactivité des systèmes pastoraux. Lorsque des droits juridiques sont instaurés ou imposés sans tenir compte des systèmes coutumiers, ou si ces droits échouent à embrasser le pluralisme juridique de manière adaptée, des perturbations sociales et écologiques peuvent survenir. Un autre danger est que les institutions foncières deviennent plus rigides et que les pasteurs soient moins aptes à répondre aux difficultés socio-écologiques. Pour développer des régimes juridiques appropriés, il faut assurer la complémentarité entre ces différents systèmes juridiques à travers et au sein même des différents niveaux spatiaux (du niveau transnational au niveau local).

La reconnaissance légale des droits n'implique pas forcément de délimiter et d'enregistrer officiellement les droits des utilisateurs. Une alternative aux approches reposant sur la délimitation des droits est de s'attacher à renforcer les processus, y compris l'apprentissage collaboratif (domaine d'action 7), et d'identifier collectivement des solutions pour permettre une flexibilité permanente, ce qui peut permettre une meilleure

reconnaissance des droits mal définis (y compris ceux imbriqués et qui se juxtaposent), gérée de manière flexible par des négociations et des accords. Tout effort d'intégrer les pratiques coutumières dans les systèmes juridiques officiels doit se fonder sur des systèmes forts de responsabilisation et des mesures adéquates (juridiques et autres) pour assurer un accès à la justice et le respect des droits (domaine d'action 1).

#### 4. Tirer des enseignements des réussites et des échecs

Les processus et les résultats de la gouvernance sont difficiles à contrôler; néanmoins, cela est essentiel pour assurer des améliorations dans la gouvernance foncière et la réalisation progressive des objectifs des Directives, surtout ceux liés à l'alimentation, aux moyens d'existence et à la pauvreté. Dans sa partie 7, les Directives promeuvent le développement et la mise en œuvre de systèmes de suivi et d'évaluation. Des plateformes multipartites doivent servir de moyen pour suivre et évaluer la mise en œuvre et les répercussions. Certains des critères exigés pour ces processus sont identifiés, notamment le fait qu'ils soient participatifs, qu'ils tiennent compte de l'égalité des genres, qu'ils soient applicables en pratique et qu'ils soient économiquement acceptables et durables (paragraphe 26.2). L'apprentissage est traité en détail au domaine d'action 7.

### Domaine d'action 5: Renforcer le potentiel d'action des organisations locales, des réseaux sociaux et de l'espace institutionnel au sein duquel ils travaillent

**Objectif:** Le potentiel d'action des organisations locales et des réseaux sociaux conditionne la manière dont les pasteurs travaillent collectivement à répondre aux enjeux de la gouvernance. Ce domaine d'action poursuit deux objectifs: améliorer, pour les institutions pastorales, les opportunités de renforcer la gouvernance foncière; et permettre à ces institutions de tirer davantage parti de ces opportunités. Pour ce faire, tant les institutions coutumières que gouvernementales auront pour mission, entre autres, de renforcer les interactions, d'instaurer un climat de confiance et de prendre des mesures concrètes pour défendre les régimes fonciers.

#### Pourquoi le potentiel d'action des organisations locales et des réseaux sociaux est-il important?

Le potentiel d'action en matière de gouvernance de la communauté et des organisations gouvernementales au niveau local est essentiel pour renforcer de manière efficace les régimes fonciers des communautés pastorales. Cela comprend la capacité des organisations et des particuliers à interagir et à collaborer de manière à appuyer une gouvernance responsable des régimes fonciers, à éviter et à régler les conflits, à apprendre et à résoudre les problèmes, et à identifier des réponses qui soient nouvelles et créatives. Les réseaux sociaux renforcent l'aptitude de toute société à répondre aux difficultés et aux crises,

souvent en donnant un accès aux ressources requises ou un appui en période difficile. Les réseaux sociaux peuvent reposer sur les communautés et les mouvements sociaux. D'autre part, les gouvernements peuvent intervenir en créant des services sociaux et en offrant une assistance pour éviter une rupture dans les relations menant à des conflits.

Le domaine d'action 5 présente des moyens pour renforcer le potentiel local d'action en matière de gouvernance, en insistant plus particulièrement sur les organisations pastorales, les réseaux sociaux et sur l'appui des organisations gouvernementales tout en reconnaissant que ce potentiel d'action est affecté par les organisations et les institutions à des niveaux multiples.

QUEL EST LE POTENTIEL D'ACTION?	DISTINGUER LES INSTITUTIONS DES ORGANISATIONS
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Le potentiel d'action en matière de gouvernance se réfère à l'aptitude d'influer sur les prises de décision. Le potentiel d'action des organisations, dans ce contexte, signifie leur capacité à exercer leurs fonctions conformément aux principes des Directives.</li> <li>• Le potentiel d'action est distinct de la capacité, qui est parfois utilisée au sens strict pour se référer à l'aptitude d'exercer une tâche donnée, comme la capacité nécessaire pour concevoir un outil de gouvernance.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Les institutions et les organisations sont différenciées dans ce chapitre.</li> <li>• Les institutions se réfèrent aux droits, aux règles et aux procédures de décision<sup>14</sup>. Dans la pratique, cependant, les institutions et les organisations voient leur rôle se chevaucher en tant que partie d'un ensemble complexe de réponses humaines pour régir et gérer les sociétés<sup>15</sup>.</li> </ul>

Les multiples potentiels d'action dont les organisations et les individus au sein d'entre elles ont besoin pour exercer leur mission de renforcer la gouvernance foncière peuvent être regroupés sous l'aptitude à:

- 1. Interagir et s'engager auprès d'acteurs multiples** ayant des opinions, des connaissances et des compétences diverses dans:
  - les prises de décision;
  - l'apprentissage, la faculté d'innover et d'élaborer des solutions réformatrices, modifiant les mentalités;
  - le développement de nouvelles politiques institutionnelles.
- 2. Coordonner les activités d'acteurs multiples** (y compris les agences gouvernementales) pour renforcer la complémentarité des actions de ces acteurs face à un objectif commun.
- 3. Renforcer la confiance**, comme moyen de travailler ensemble pour trouver des solutions amiables.
- 4. Défendre** (et revendiquer) **les droits de gouvernance foncière.**
- 5. Reconnaître et tenir compte des liens** entre les écosystèmes et la durabilité sociale.
- 6. Apprendre et répondre** aux risques, aux pressions et aux menaces.
- 7. Œuvrer comme une véritable entité.**

<sup>14</sup> Young, 2003.

<sup>15</sup> Stern et Coleman, 2015; Lebel, 2015.

## Potentiel d'action 1: Interagir et s'engager auprès d'acteurs multiples

Renforcer le potentiel des agences gouvernementales, des communautés pastorales et des agriculteurs locaux à s'investir davantage auprès de chacun exige souvent de reconstruire les relations, de renforcer l'apprentissage et de traiter les questions institutionnelles qui y sont liées. Cet investissement représente en même temps l'objectif final désiré et une partie du processus d'amélioration des interactions. Il pose les bases pour instaurer un respect mutuel à travers la reconnaissance des coutumes et des traditions (savoir, législation et pratiques) et les capacités de gestion autonome qui sont ancrées dans les institutions locales et autochtones (Ravera, Tarrason et Simelton, 2011)

Renforcer ce potentiel d'action peut demander de résoudre les inégalités dans le processus de gouvernance, comme celle liées à la parité hommes-femmes dans les institutions à tous les niveaux, y compris dans la législation. Les dirigeants locaux sont souvent considérés par les pasteurs comme un élément central pour négocier les droits aux ressources et peuvent être perçus comme les interlocuteurs les plus légitimes, bien que cela change à mesure que la représentation politique (comme les conseils locaux) se développent. Un potentiel plus fort peut être nécessaire pour résoudre les conflits latents et les injustices ressenties par le passé sur le partage des ressources. Un potentiel plus fort peut aussi être nécessaire pour négocier les réparations, par exemple, lorsque les terres pastorales ont été perdues au profit du développement public ou d'aires protégées.

Identifier des facteurs principaux de motivation au dialogue peut renforcer les compétences. Trouver des points communs dans les intérêts ou les objectifs parmi les différents groupes peut servir de base à la concertation. Dans le nord du Nigéria, par exemple, la santé et l'élevage du bétail fait partie intégrante de la vie quotidienne des pasteurs fulanis et fut l'un des principaux facteurs de motivation pour une gouvernance autonome réussie (Okello *et al.*, 2014). Développer de nouveaux réseaux sociaux qui encouragent l'interaction entre les pasteurs et d'autres acteurs peut conduire à des partenariats pour répondre à des difficultés de plus en plus répandues, comme la perte des régimes fonciers, les risques associés avec les marchés mondialisés et la gestion des bassins versants à l'échelle régionale qui perd de vue les besoins spécifiques en eau (Ravera, Tarrason et Simelton, 2011).

### La participation pastorale dans la réserve de biosphère des Ancares Leoneses

Les Ancares Leoneses sont une région montagneuse du nord-ouest de l'Espagne, reconnue comme réserve de biosphère en 2006. La réserve est gérée par plusieurs communes dans la province de León conjointement avec la Fondation CIUDEN. La planification et la gestion participatives sont devenues des approches bien établies pour une meilleure gestion de la réserve et ont renforcé les consultations au sujet de plans stratégiques à son sujet. Un «conseil de participation» a été mis en place, fondé sur des règles et une composition approuvées, qui dirige le processus de décision sur la réserve. Le conseil représente la population locale qui est concertée et qui est impliquée dans la gestion et dans certaines actions de la réserve, et il travaille en partenariat avec le comité scientifique de la réserve.

Le succès de la réserve de biosphère des Ancares Leoneses a été possible grâce au renforcement du tissu social de la communauté rurale. Ce succès a été accompli grâce au développement de réseaux locaux de pasteurs comme moyen de développer leur influence et leur visibilité et leur rôle actif dans l'aménagement du territoire. Cette stratégie, toutefois, exige des pasteurs qu'ils prennent un rôle notable dans la gestion de la réserve, ce qui demande un degré élevé de connaissances et de compétences, et le déploiement de meilleures ressources humaines et financières. Les pasteurs d'Espagne bénéficient de la sensibilisation et du soutien croissants du public, notamment grâce à une plus grande sensibilisation de leurs rôles dans la gestion environnementale. Néanmoins, les efforts sont poursuivis pour qu'ils renforcent leurs capacités à faire pression, pour améliorer leur visibilité et pour garantir des cadres juridiques d'appui pour leur participation (Herrera, 2014).

## Potentiel d'action 2: Coordonner les activités d'acteurs multiples

De manière générale, deux types de problèmes liés à la coordination se posent aux institutions pastorales. Le premier est le besoin d'entente entre les institutions. De même

### De nouvelles approches pour reconnaître la gouvernance locale

La gouvernance à la base est apparue à plusieurs endroits des États-Unis d'Amérique comme un moyen de renforcer la capacité des grands éleveurs à tirer profit des parcours. Le besoin d'un effort collaboratif a porté ses fruits au Texas, où les *Wildlife Management Associations* (associations de gestion de la faune sauvage) ont aidé les éleveurs à commercialiser les produits issus de la chasse, à gérer celle-ci et à obtenir des allègements fiscaux. Une agence gouvernementale, le *Texas Parks and Wildlife Department* (Département de la faune sauvage et des parcs du Texas), est un médiateur essentiel, qui établit des lignes directrices par des plans de gestion de la faune sauvage. Ainsi, les grands éleveurs peuvent améliorer leurs profits issus de l'utilisation intelligente d'une ressource, souvent sous-exploitée, obtenant ainsi des incitations économiques pour conserver leurs vastes propriétés ensemble, plutôt que de les fragmenter et les vendre.

Le *Malpai Borderlands Group* (Groupe des régions frontalières de Malpai) est une association à but non lucratif capable de gérer des servitudes environnementales en Arizona (États-Unis d'Amérique). Ces servitudes sont des contrats entre propriétaires terriens et d'autres organisations qui confèrent des droits spécifiques pour promouvoir les services environnementaux apportés par un ranch, donnant ainsi naissance à une action collective permettant de restaurer et de conserver un territoire sain, non fragmenté, dont les valeurs en termes de biodiversité et de processus naturels ont augmenté (Huntsinger, Sayre et Macaulay, 2014).

que le nombre d'institutions opposant leur veto augmente, la difficulté de parvenir à des accords augmente (Tsebelis, 1995). Cela est particulièrement vrai pour la gouvernance pastorale, le pastoralisme traversant les districts et les frontières internationales. À ce niveau, les organisations concernées – avec droit de veto – peuvent avoir différentes préoccupations et priorités politiques. Cela augmente le risque de pièges liés aux décisions conjointes, ce qui peut conduire à des résultats pas toujours idéaux (Scharpf, 1988). De telles situations peuvent refléter des défaillances en matière d'apprentissage et un manque d'articulation entre les institutions (Ostrom, Gardner et Walker, 1994).

Un deuxième ensemble de problèmes de coordination «survient lorsque les institutions, à différents niveaux, échouent à se reconnaître l'une l'autre, de sorte que les actions prises dans le cadre d'une institution s'opposent avec les actions et les décisions prises par d'autres institutions» (Poteete, 2012). Dans la gouvernance pastorale, cela est plus prononcé dans les conflits et les difficultés en matière de gouvernance qui émergent avec le développement à grande échelle de l'agriculture. Dans ce contexte, les pasteurs et leurs systèmes de production alimentaire sont dans l'«angle mort» des organisations, qui poursuivent le développement de l'agriculture à grande échelle comme solution à

l'insécurité alimentaire et à la faiblesse de la croissance économique. D'autres angles morts se rapportent à la concurrence sur les ressources ou aux conflits en matière d'autorité comme les nombreux contacts entre les autorités traditionnelles et les organisations gouvernementales le prouvent (Lund, 2006).

Améliorer l'aptitude à coordonner demande que l'attention soit portée sur les éléments suivants:

- 1. Mettre en place des mécanismes de coordination** en connectant plusieurs centres de gouvernance, que l'on appelle parfois gouvernance «imbriquée» ou polycentrique. Les dispositifs institutionnels doivent respecter et autoriser: a) de nombreuses unités autonomes totalement indépendantes les unes des autres; d) de choisir ses actions d'une manière qui tienne compte des autres; et c) des processus de coopération, sur la concurrence, les conflits et le règlement des conflits (Ostrom, Gardner et Walker, 1994).
- 2. Réduire les coûts de transaction** liés à la mise en place d'une coopération dans ce cadre de problèmes complexes et diffus liés au pastoralisme. Ce sujet est abordé à la Compétence 1 et lors de la solution sur l'apprentissage social (domaine d'action 7).
- 3. Renforcer les institutions pastorales et les organisations communautaires**, comme médiateurs principaux de coordination entre les institutions publiques.

Les institutions gouvernementales peuvent tirer profit du vaste savoir et de la flexibilité des institutions pastorales en travaillant officiellement avec celles-ci et en les respectant, ce qui, en retour, pourra favoriser le respect réciproque pour les organisations étatiques.

### Potentiel d'action 3: Renforcer la confiance

Les relations entre les organisations qui s'investissent ou interfèrent dans la gouvernance des régimes fonciers pastoraux sont caractérisées à la fois par la collaboration et par l'opposition sur le droit de régir l'accès, l'utilisation et la distribution des ressources. La défiance entre les acteurs porte préjudice à la gouvernance, qui se manifeste par des impasses dans le processus de planification, des poursuites intentées contre les actions de gestion, la non-conformité avec les règlements, les protestations publiques et même des conflits violents, ainsi que des possibilités d'apprentissage et d'expérimentation affaiblies. À l'inverse, une plus grande confiance entre les organisations foncières peut encourager le réexamen des hypothèses et promouvoir un travail commun plus efficace (Stern et Baird, 2015).

Renforcer la confiance signifie souvent de restaurer les relations existantes, en augmentant les échanges positifs et en réduisant les effets négatifs aussi bien des dispositifs institutionnels que des interactions (Dirks, Lewicki et Zaheer, 2009). Le renforcement de la confiance peut comporter des éléments tels que des mécanismes de responsabilisation, une reconnaissance et une intégration efficace, une plus forte représentation et le respect de la gestion, de la gouvernance et des systèmes de connaissance traditionnels. Ces aspects sont abordés ailleurs dans ce guide. Les autres stratégies sont notamment:

- 1. De créer un espace pour faire apparaître des organisations communautaires et des réseaux sociaux** qui soient forts et efficaces, ainsi que de meilleurs mécanismes pour faire entendre leurs voix et qu'on en tienne compte. Il peut s'agir de renforcer les organisations et les institutions traditionnelles.
- 2. De reconnaître les autorités traditionnelles**, afin de restaurer la confiance. Choisir qui sera reconnu comme la «voix pastorale» relève de la décision des pasteurs eux-mêmes. De multiples formes de représentation seront susceptibles d'être abordées (domaine d'action 1).
- 3. Développer des réseaux d'information, y compris l'accès à des informations sur les initiatives et les actions qui affectent** le pastoralisme et les régimes fonciers pastoraux. Les réseaux d'information peuvent améliorer la transparence et peuvent aussi appuyer les pasteurs à répondre plus efficacement aux pressions et aux menaces. Les informations doivent être communiquées de manière appropriée, y compris par voie orale.
- 4. Renforcer les mécanismes de responsabilisation et de représentation** (voir le sujet au domaine d'action 1).

### Potentiel d'action 4: Défendre (et revendiquer) les droits fonciers

De nombreux gouvernements entreprennent de réformer les régimes fonciers; toutefois, les communautés pastorales n'ont pour l'essentiel pas été en mesure de contribuer à la manière dont ses droits sont définis et mis en œuvre. Les stratégies suivantes peuvent promouvoir cette capacité communautaire.

### Renforcer la voix des pasteurs

Ces 10 dernières années, les efforts consentis par des organisations telles que l'Initiative mondiale pour un pastoralisme durable (IMPD) et l'Alliance mondiale des peuples autochtones transhumants (WAMIP), et plus récemment, la Plateforme des connaissances pastorales de la FAO, ont contribué de manière significative à faire mieux entendre la voix des pasteurs et à améliorer la gouvernance des parcours. Pour ce faire, ces initiatives ont travaillé avec des groupes pastoraux, des organisations de la société civile et des organisations gouvernementales et de développement international. En dépit du progrès considérable accompli ces 10 dernières années, les pasteurs dans le monde entier sont toujours aux prises avec l'incertitude de leur futur en raison des doutes persistants quant à l'implication des gouvernements pour respecter leurs droits humains et assurer leur bien-être.

**1. Développer et renforcer les organisations communautaires et les réseaux sociaux.** Comme décrit au chapitre 3, soutenir des organisations pastorales et des réseaux sociaux plus forts est essentiel pour renforcer les capacités des pasteurs, notamment de défendre leurs droits. Ces organisations apportent une plateforme de partage de l'information et sensibilisent aux droits et aux responsabilités des gestionnaires fonciers, y compris sur les options juridiques existantes et aussi sur les innovations apportées par d'autres communautés pastorales en matière de sécurisation des droits. Les réseaux sociaux peuvent jouer un rôle particulièrement important dans l'autonomisation des femmes et leur permettre de s'investir dans les discussions sur les terres et la gouvernance.

**2. Lever l'ambiguïté de savoir à qui revient la responsabilité d'attribuer des droits fonciers.** Les tensions au sein des différents ministères de l'État et celles entre les organisations gouvernementales

et traditionnelles au sujet de l'attribution des terres peuvent être exploitées par certaines personnes appelant à faire intervenir l'autorité qu'elles perçoivent comme étant la plus susceptible de servir leurs intérêts (Ribot et Peluso, 2009). Les ambiguïtés peuvent reposer sur le chevauchement entre les organisations gouvernementales qui peuvent approuver différents usages des ressources pastorales, en particulier celles dont la propriété n'est pas clairement définie. Pour lever ces ambiguïtés, il peut être nécessaire de réviser les lois et d'instaurer un dialogue entre les organisations ayant des intérêts et des revendications qui se croisent.

**3. Renforcer les processus institutionnels neutres et accessibles au niveau local pour régler les questions foncières.** Décider de formes adaptées et de pouvoirs spécifiques doit être fait à travers des processus participatifs dans les prises de décision et les règlements des conflits (domaines d'action 2 et 6).

## Potentiel d'action 5: Reconnaître et tenir compte des liens entre les écosystèmes et la durabilité sociale

Comme on l'a vu à la partie 1, les systèmes pastoraux sont à la fois des systèmes sociaux et écologiques, qui ont des institutions complexes pour appuyer leur résilience dans ces deux aspects. Lorsque des pressions extérieures affectent les ressources naturelles, les populations souffrent aussi. Renforcer les compétences des gouvernements et des acteurs des communautés pour préserver cet équilibre fragile peut être accompli:

- 1. En reconnaissant les systèmes pastoraux traditionnels,** y compris leurs institutions et leurs connaissances, comme étant l'acteur principal responsable de ces régions. Voir le domaine d'action 4.
- 2. En échangeant les connaissances sur les impacts environnementaux** exercés sur les terres pastorales par des activités externes et sur la valeur économique des services écosystémiques protégés par les pasteurs. Des espaces dédiés à l'apprentissage peuvent améliorer la compréhension de ces impacts, ce qui peut amener différents acteurs à choisir des mesures durables à la fois sur le plan écologique et sur le plan social (voir le domaine d'action 7).

**3. En reconnaissant les systèmes institutionnels imbriqués**, dans lesquels la gouvernance et la gestion foncières sont effectuées au plus bas de l'échelle. Placer la gestion foncière au niveau le plus bas (c'est-à-dire au sein des communautés, aussi bien par leurs systèmes traditionnels que par les systèmes étatiques locaux) renforce l'apprentissage à travers une gestion et des approches de gestion qui sachent s'adapter.

### Potentiel d'action 6: Apprendre et répondre aux risques, aux pressions et aux menaces

Comme évoqué au domaine d'action 7 sur l'apprentissage collaboratif, la création conjointe de connaissances (compréhension nouvelle, y compris la capacité d'utiliser les informations existantes de manière innovante) peut renforcer les compétences des gouvernements en rassemblant des systèmes de connaissances différents de manière à apporter des changements sociaux éclairés (Lebel, Wattana et Talerngsri, 2015). Ce type d'apprentissage étant basé localement et en fonction du contexte, la capacité des acteurs locaux tout comme celle des acteurs extérieurs à s'investir dans cet apprentissage est essentielle. On le verra plus en détail à la section dédiée.

### Potentiel d'action 7: Œuvrer comme une véritable entité

Les organisations locales jouent un rôle essentiel dans le renforcement de la gouvernance foncière. Une approche courante de renforcement de la gouvernance est de mettre en place des institutions hybrides qui agissent comme interfaces entre les institutions coutumières et gouvernementales, telles que les comités de gestion pastorale ou les associations de pasteur. Si ces organisations peuvent être un pilier du succès, elles peuvent constituer un point de faiblesse si elles ne sont pas elles-mêmes bien gouvernées et administrées. Le développement organisationnel local doit donc faire partie de la stratégie de renforcement de la gouvernance foncière. Il peut s'agir de leur octroyer un statut juridique, des structures de gouvernance internes et des systèmes simples pour la reddition de compte et l'efficacité organisationnelle.

#### Mettre en place des institutions en Mongolie

En Mongolie, les pasteurs ont observé un contrôle politique sur leurs 128 millions d'hectares de pâturages, qui sont passés du contrôle monastique à celui de l'État séculier mongol en 1921. L'État a institué un programme de collectivisation (le negdel) pour les pasteurs en 1950 et a ensuite décollectivisé le secteur pastoral au début des années 90, lorsqu'il a commencé à privatiser ses propres ressources. Si les terres pastorales n'ont pas été privatisées, le retrait de l'État a créé un vide dans les processus de décision, que les institutions chargées des parcours pastoraux et reposant sur les liens de parenté, n'ont pu combler. La collectivisation a affaibli le système de parenté; le retrait de l'État a ainsi créé la confusion et généré des conflits entre les pasteurs. Outre cette situation confuse, l'État a commencé à allouer des concessions minières à des entrepreneurs privés, ce qui a eu pour effet de restreindre l'accès aux pâturages et de polluer les ressources en eau.

Les pasteurs mongols, confrontés à ces problèmes, ont commencé à défier l'État par des mouvements sociaux locaux, dont le plus populaire fut connu sous le nom de «Mouvement du fleuve Ongi», formé en 2001. Pour renforcer la capacité des groupes locaux à gérer les ressources en pâturages et pour contester les décisions de l'État quant à la gestion des ressources pastorales, des organisations internationales de développement, telles que l'Office allemand de la coopération internationale (GIZ), le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et la Banque mondiale, ont commencé à mettre en place des programmes de gestion des ressources en Mongolie. Les programmes visaient aussi à renforcer les capacités des agences gouvernementales pour gérer les ressources naturelles mongoles. Les activités de ces partenaires internationaux de développement et des mouvements sociaux tels que l'Alliance mondiale des peuples autochtones transhumants (WAMIP) ont renforcé les mouvements sociaux pastoraux en Mongolie.

## Potentiel d'action 6: Éviter et gérer les conflits

**Objectif:** La plupart des conflits dans les régions pastorales ont trait aux régimes fonciers et aux ressources qui y sont associées, bien qu'il existe d'autres facteurs également importants. Un conflit important peut affecter la capacité des nations à parvenir à la sécurité alimentaire et à d'autres objectifs de développement. Pour ces raisons, remédier aux conflits est d'une importance cruciale pour la mise en œuvre des Directives. Ce domaine d'action est conçu pour éviter et gérer les conflits, afin d'assurer que les interventions et les politiques foncières soient sensibles aux conflits (dans le sens qu'elles ne contribuent pas aux conflits) et pour renforcer la collaboration et la coopération. Cette partie n'aborde pas les conflits de grande envergure (au niveau du pays), bien qu'il soit reconnu que ces derniers influencent profondément la gouvernance des régimes fonciers pastoraux dans certains pays.

### Pourquoi un conflit est-il source d'inquiétude?

Dans certains pays, le pastoralisme est fréquemment associé aux conflits, et si cela ne reflète pas la situation mondiale du pastoralisme – qui se distingue par ses mécanismes internes de gestion des conflits –, on suspecte un lien étroit entre les conflits liés aux ressources et une faible gouvernance foncière. En outre, pendant les efforts consentis pour renforcer les régimes fonciers, il existe des risques d'aggraver les conflits ou d'en générer de nouveaux si des précautions nécessaires ne sont pas prises. De nombreux systèmes et communautés pastoraux sont morcelés par les frontières domestiques ou internationales, ce qui peut être un facteur aggravant, et les pasteurs sont parfois englués dans des conflits politiques à différentes échelles.

Un conflit est très complexe et rarement imputable à un ou deux facteurs seulement. Des sources de tension multiples, ou la vulnérabilité, peuvent interagir, comme la pauvreté, les tensions ethniques et religieuses, les traditions de vols de bétail, l'accès accru aux armes à feu, des régimes fonciers peu clairs, la corruption et le népotisme, les pressions sur les terres et sur la population, l'industrialisation et l'expansion agricole, le sous-emploi des jeunes et beaucoup d'autres. Parmi les «multiplicateurs» de conflit, des phénomènes tels que l'accaparement des terres, les investissements fonciers étrangers et le changement climatique, dont la plupart sont aggravés par l'insécurité foncière. Les conflits affaiblissent, en outre, la sécurité alimentaire, y compris la capacité de parvenir à la sécurité alimentaire<sup>16</sup>, aucun pays en conflit n'y étant parvenu (Sen, 1999).

Malgré les nombreux risques de conflit dans les sociétés pastorales, les relations principales entre les pasteurs et d'autres acteurs sont en général collaboratives et synergiques. C'est un fait important à prendre en compte, car renforcer la collaboration et les relations positives, et mettre en place des mécanismes de négociation entre communautés, peut aider à réduire l'étendue d'un conflit.

### Éléments principaux d'une approche qui tienne compte des risques de conflit dans la mise en œuvre des Directives

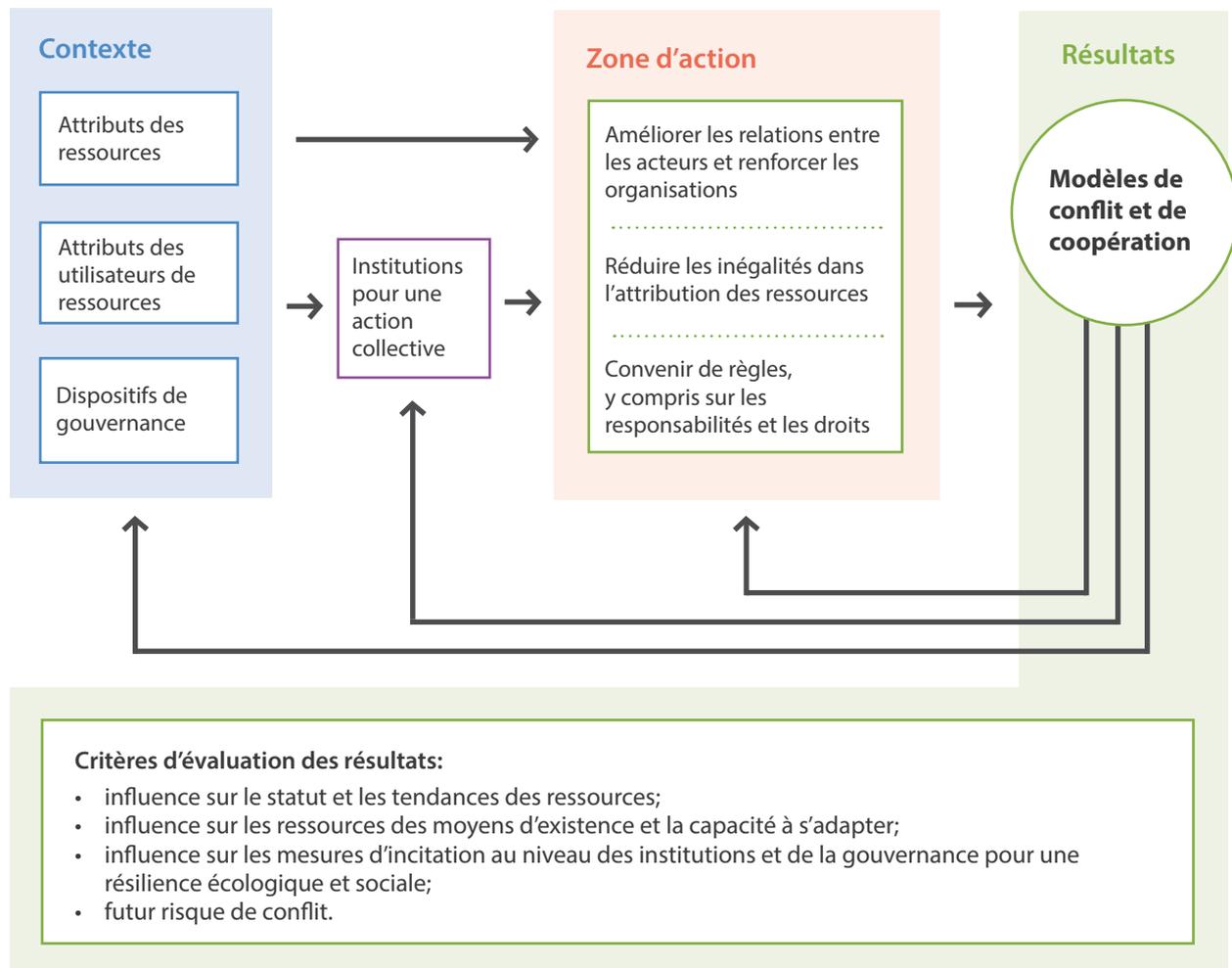
Des réponses efficaces et durables doivent tenir compte des causes profondes du conflit. Un conflit éclate le plus souvent lorsque les inégalités et la pauvreté sont élevées, et les

<sup>16</sup> IFPRI.

opportunités limitées. Les réponses aux conflits doivent s'attaquer à ces causes profondes et aux fondements structurels, tels que le manque d'accès pour les populations pauvres à des ressources matérielles comme la terre. Sans solutions foncière sur le long terme, durables et justes, il est fort peu probable d'éviter un conflit dans les communautés pastorales. Il faut remédier en outre à d'autres facteurs contribuant à la pauvreté, tels que la marginalisation économique due au manque de soutien productif et le fait d'être chassé par l'expansion agricole.

Un règlement de conflit productif doit aussi tenir compte des questions d'échelle. Lorsque les conflits sur les ressources sont liés aux couloirs qui traversent les frontières nationales ou aux politiques économiques régionales, les solutions doivent être abordées à ce niveau. À un niveau localisé, que les communautés pastorales et d'autres acteurs choisissent le conflit ou des stratégies coopératives pour résoudre les problèmes auxquels ils sont confrontés, le résultat dépend de leurs capacités et de leurs motivations.

FIGURE 13:  
**Une approche conceptuelle pour comprendre un conflit**  
(Ratner *et al.*, 2013)



Une des approches pour comprendre les conflits et y répondre est de s'attacher à analyser les différentes dimensions qui caractérisent le contexte. Il peut s'agir de déclencheurs provenant des domaines sociaux et économiques, des relations entre les acteurs et leurs opportunités respectives, et des dispositifs de gouvernance. Ces déclencheurs peuvent, selon les capacités existantes, résulter soit en réponses collaboratives, soit en conflit. Face à la pénurie (terres, eau, etc.), les communautés sont plus susceptibles de coopérer et d'établir des mécanismes de partage plutôt que de combattre, si elles sont en mesure de négocier et de dialoguer avec chacun (Kok, Lotze et van Jaarsveld, 2009). Voici les principaux éléments permettant de prévenir et de gérer les conflits:

1. Comprendre les déclencheurs et les multiplicateurs de conflit – analyse du conflit.
2. Redonner aux institutions traditionnelles leurs capacités.
3. Renforcer la cohésion sociale et les bonnes relations sociales.
4. Renforcer la gestion et la durabilité environnementales.
5. Restaurer les relations.
6. Rendre plus justes les processus de décision et de gouvernance.
7. Établir des régimes fonciers clairs.
8. Renforcer la capacité (institutionnelle) à endiguer les crises et à y répondre.
9. Agir sur les facteurs sous-jacents à l'inégalité structurelle.

### 1. Comprendre les déclencheurs et les multiplicateurs de conflit: analyse du conflit

Chaque situation de conflit est différente. Par conséquent, effectuer une analyse des déclencheurs et des multiplicateurs des conflits liés aux régimes fonciers et aux moyens d'existence pastoraux est un premier pas important. Cette analyse fournit une base pour identifier des réponses adaptées. Cette analyse doit être transversale et examiner les facteurs sociaux, environnementaux, économiques et politiques, comprenant:

- 1. Les droits fonciers.** Les changements dans les droits fonciers et l'accès aux ressources naturelles sont des éléments déclencheurs clés, dans la mesure où la perte de terres peut être synonyme de perte d'opportunités et de vulnérabilité accrue. Identifier les changements opérés dans les droits et leur raison sous-jacente (possible déclencheur de conflit) aide à comprendre ces déclencheurs fondamentaux.
- 2. Changements des conditions agropastorales et compréhension de la manière dont ils affectent les moyens d'existence et la vulnérabilité.** Cela comprend d'identifier les principales ressources et les pertes lors des processus de changement environnementaux, comme le changement climatique et la dégradation des ressources. Le changement climatique comprend le régime des pluies, les conditions des prairies, etc. Cette analyse permet d'identifier les facteurs de stress environnementaux et la vulnérabilité qui y est associée. Elle donne en outre une idée de l'augmentation ou non de la pénurie.
- 3. Efficacité des approches concernant les moyens d'existence et répercussions sur ces derniers.** Cela comprend notamment d'examiner les filets de sécurité existants tels que les liens de parenté et l'appui social, l'aggravation de la pauvreté et les pertes ou les changements en ce qui concerne le bétail.

- 4. Relations et réseaux.** Les relations passées et en cours avec l'État doivent être analysées en incluant l'existence de conflits latents, l'état du climat de confiance et les relations passées avec d'autres pasteurs. Cette analyse révèle comment les communautés en temps de crise croissante.
- 5. Organisations communautaires locales, y compris les autorités traditionnelles.** L'évaluation doit tenir compte de la force de ces systèmes, à quel degré ils sont perçus comme légitimes et l'existence de systèmes de règlement des différends. Cela fournit un aperçu des mécanismes de défense internes.
- 6. La représentation et le sens des responsabilités,** y compris la manière dont se font entendre les pasteurs dans la gouvernance foncière et les ressources associées et s'ils se sentent ou non marginalisés. Cela permet de comprendre comment les pasteurs se voient par rapport à l'État.

## 2. Redonner aux institutions traditionnelles leur potentiel d'action

Reconnaître la gouvernance pastorale locale et les systèmes de règlement des différends qui y sont intégrés peut être un moyen efficace de résoudre les conflits locaux, même entre utilisateurs provenant de communautés différentes, dans la mesure où l'on retrouve souvent des similarités suffisantes et des principes communs. Dans certains systèmes pastoraux, comme dans la région soudano-sahélienne de l'Afrique, les conflits locaux ont été négociés par le passé grâce à des relations sociales complexes, ramifiées, qui mettent en relation différents groupes d'utilisateurs (Kitchell, Turner et McPeak, 2014). Au Soudan, les organisations traditionnelles ont été capables d'arbitrer et de résoudre des conflits avec des acteurs extérieurs qui étaient intéressés à la région après la réhabilitation des pâturages. Cette approche est plus efficace dans des contextes où il n'existe pas de différences majeures de pouvoir entre les acteurs du conflit.

	FORCES	FAIBLESSES
Mécanismes coutumiers	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ils encouragent la participation des communautés et respectent les valeurs et les coutumes locales</li> <li>• Ils sont familiers avec les expériences du passé</li> <li>• Ils peuvent être plus facilement accessibles car ils sont économiques, utilisent une langue locale et sont flexibles dans la programmation</li> <li>• Le processus de décision est souvent fondé sur la collaboration, avec l'obtention d'un consensus après des débats approfondis, encourageant souvent la réconciliation locale</li> <li>• Ils contribuent à un processus d'autonomisation et de confiance des communautés</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Les populations n'ont pas toutes un accès équitable aux pratiques coutumières de gestion des conflits, en raison du genre, de la caste, de l'appartenance ethnique ou d'autres discriminations</li> <li>• Les tribunaux et la législation administrative ont supplanté les autorités qui manquent de reconnaissance légale</li> <li>• Les communautés sont de plus en plus mélangées, ce qui affaiblit l'autorité et les relations sociales</li> <li>• Ils ne peuvent souvent pas répondre aux conflits entre différentes communautés, ou entre les communautés et les structures gouvernementales ou les organisations externes</li> </ul>

TABLEAU 2:  
**Forces et faiblesses des différents mécanismes de gestion des conflits**  
(Ratner *et al.*, 2013)

	FORCES	FAIBLESSES
Systèmes étatiques	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ils sont établis de manière officielle, avec des procédures normalement bien définies</li> <li>• Ils tiennent compte des intérêts, des préoccupations et des problématiques du pays</li> <li>• Les décisions sont juridiquement contraignantes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Souvent inaccessibles aux pauvres, aux femmes, aux groupes marginalisés et aux communautés isolées, à cause des coûts, de la distance, de la barrière de la langue, de l'analphabétisme et des discriminations politiques</li> <li>• Les spécialistes techniques et juridiques manquent souvent d'expertise, de compétences et d'intérêt dans la gestion participative des ressources naturelles</li> </ul>
Gestion alternative de conflit	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elle promeut la gestion et le règlement des conflits en s'appuyant sur les intérêts communs et en cherchant des points d'entente</li> <li>• Les processus sont similaires à ceux existant dans de nombreux systèmes de gestion des conflits</li> <li>• Économique et flexible</li> <li>• Favorise, à travers ses solutions et ses processus de mise en œuvre, le sens de la propriété</li> <li>• Met l'accent sur le renforcement des capacités au sein des communautés de sorte que les populations locales deviennent de bons gestionnaires et des médiateurs efficaces au sein d'un conflit</li> <li>• Peut rencontrer des difficultés à réunir toutes les parties prenantes à la table des négociations</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Peuvent ne pas pouvoir être en mesure de surmonter les différences de pouvoir entre les parties prenantes, suite à quoi certains groupes restent marginalisés</li> <li>• Les décisions ne sont pas toujours forcément juridiquement contraignantes</li> <li>• Certains spécialistes voudront essayer d'utiliser des méthodes développées dans d'autres pays sans les adapter aux contextes locaux</li> <li>• Manque d'instrument pour assurer l'état de droit</li> </ul>

### 3. Renforcer la cohésion sociale et les bonnes relations sociales

Dans les régions où les relations entre les pasteurs et leurs voisins sont relativement stables et sont suffisantes pour favoriser des négociations informelles sur l'accès aux ressources, sécuriser les terres et les couloirs de manière officielle n'est en général pas jugé indispensable (Kitchell, Turner et McPeak, 2014). Il s'agit plutôt de régions dans lesquelles les pasteurs transhumants passent une bonne partie de l'année et y reviennent les années suivantes, conduisant à nouer des liens étroits entre les groupes adoucissant les différences entre «initiés» et «profanes». Cela suggère qu'investir dans le renforcement de ces relations peut diminuer les conflits. Promouvoir la communication, le dialogue et d'autres interactions peut contribuer à renforcer les liens parmi les populations. Il peut s'agir de simplement faciliter les échanges au sujet de souhaits généraux et non précis, ou plus spécifiquement de développer des projets communs.

## 4. Renforcer la gestion et la durabilité environnementales

Dans la mesure où les communautés pastorales sont largement exposées et sensibles aux changements des écosystèmes et à la vulnérabilité, un déclin dans la résilience des écosystèmes peut faire office de déclencheur ou de multiplicateur de conflit. Rétablir et gérer la durabilité des écosystèmes peut par conséquent contribuer à réduire l'éventualité d'un conflit. Il importe de noter que la restauration des écosystèmes peut stimuler de nouvelles revendications et contestations, et peut faire apparaître des gagnants et des perdants. Pour cette raison, les stratégies écologiques doivent être complétées par des systèmes institutionnels et de gouvernance. Renforcer les moyens d'existence et augmenter la productivité en cas de stress environnemental (ou en fait, de n'importe quelle pression) peut aider les communautés à en contenir les conséquences négatives et à réduire le risque que l'environnement ne devienne un facteur de conflit.

## 5. Restaurer les relations

Les conflits, dans de nombreuses régions pastorales, ont une origine historique ou sont devenus endémiques. Dans un tel contexte, les relations entre les différents acteurs sont devenues extrêmement hostiles. Restaurer ces relations, dans un premier temps, exige d'instaurer une volonté de s'engager. Une première collaboration peut être utilisée pour promouvoir une meilleure compréhension entre les différentes factions sur les difficultés, les problèmes et les aspirations. C'est une étape importante de la réconciliation. Les processus sur le long terme devraient inclure d'instaurer la confiance et la volonté de s'engager pour trouver des solutions durables à long terme. Il peut être également nécessaire d'intégrer les agences gouvernementales dans le règlement d'un conflit ayant vraisemblablement lieu entre des groupes locaux, dans la mesure où la plupart des conflits entre différents groupes locaux sont liés à la manière dont l'État attribue les ressources (y compris les terres, les prêts, les opportunités et les avantages sociaux).

## 6. Rendre plus justes les processus de décision et de gouvernance

Souvent, les conflits sont liés à des pratiques considérées comme inéquitables ou injustes. Il peut s'agir des circonstances dans lesquelles ont été prises des décisions qui affectent les moyens d'existence et le bien-être pastoraux sans que les peuples pastoraux aient été représentés ni qu'ils aient participé. Les conflits liés aux pratiques observées peuvent naître aussi lorsque les procédures qui ont été convenues n'ont pas été respectées. Le domaine d'action 1 décrit comment améliorer les processus de décision, notamment en faisant entendre davantage la voix et l'autorité des pasteurs lors des prises de décisions qui affectent leurs moyens d'existence et leur bien-être.

## 7. Établir des régimes fonciers clairs

Au niveau local, de nouveaux modèles et de nouvelles règles sur l'utilisation des ressources naturelles et sur leur accès ont fait augmenter l'insécurité des régimes fonciers, par exemple en séparant davantage les autorités dépositaires de celles prenant

les décisions. Tels sont par exemple les régimes de gestion conjointe, qui confère un rôle décisionnaire aux multiples parties prenantes mais aucune responsabilité pour la tutelle des ressources. Des droits fonciers faibles, notamment un manque de précision sur les droits des différentes parties prenantes sur l'accès et l'utilisation, peuvent créer des tensions. Selon le contexte général, ces tensions peuvent faire accroître le nombre de facteurs de conflit. Malgré la décentralisation, de nombreux gouvernements locaux manquent des ressources humaines et des investissements nécessaires pour appuyer de manière constructive les communautés, pastorales et autres. Renforcer les capacités des organisations et des gouvernements locaux pour assurer des filets de sécurité peut contribuer à diminuer le risque de crise pouvant dégénérer en conflit.

#### Qui a les droits les plus importants?

Dans les parcs nationaux de la Norvège, les pasteurs sames ont remarqué que les pressions exercées par les randonneurs dans certaines zones peuvent affecter les pâturages destinés aux rennes et augmenter la vulnérabilité d'un écosystème si le problème n'est pas réglé à un stade précoce. Les représentants locaux non autochtones chargés de la gestion des parcs ont tendance à percevoir cette activité croissante et créative de valeur comme étant positive pour la communauté locale, car elle peut faire croître l'économie.

Les représentants sames en revanche voient cette pratique croissante comme une menace pour leur activité. Un pasteur explique: «Nous avons utilisé ces terres pour faire paître les rennes depuis des générations. Puis, quelqu'un vient pour protéger ces terres que nous avons protégées nous-mêmes pendant toutes des années. Le peuple norvégien estime que son mode de protection est meilleur que le nôtre, mais en tant qu'éleveur de rennes, les terres se sont fragilisées. Ce n'est pas la protection le problème; ce sont tous les intérêts que les personnes détiennent sur cette aire protégée. Elle est maintenant fréquentée par plein de personnes qui ne connaissent pas nos moyens d'existence (Risvoll *et al.*, 2014).

## 8. Renforcer la capacité (institutionnelle) à endiguer les crises et à y répondre

Endiguer les répercussions négatives peut être une stratégie importante pour réduire les probabilités de conflit. Des systèmes d'alerte précoce peuvent fournir une base pour identifier là où le besoin de mesures d'enrayement se fait le plus sentir. Il peut s'agir, par exemple, de lutter contre les implications de la sécheresse, de l'aridité accrue et de la perte de la qualité des sols sur la sécurité alimentaire.

## 9. Agir sur les facteurs sous-jacents à l'inégalité structurelle

Dernièrement, supprimer le risque de conflit nécessite de s'attaquer aux inégalités et aux injustices structurelles, y compris dans la gestion foncière. Les inégalités structurelles comprennent les rôles, fonctions, droits et opportunités qui sont inégalitaires et qui résultent de la manière dont fonctionne la société. Les inégalités face aux régimes fonciers et aux préjudices passés sont fondamentales pour la majeure partie des pasteurs dans la mesure où la terre appuie leur pouvoir et leurs opportunités relatifs. D'autres facteurs structurels sont liés à des inégalités dans l'accès à l'éducation, à la finance, aux réseaux sociaux, etc. Enfin, appuyer les pasteurs nécessite de lutter contre ces multiples facettes de l'inégalité.

## Domaine d'action 7: Encourager l'apprentissage collaboratif

**Objectif:** Développer ses connaissances est nécessaire pour résoudre les problèmes et essentiel pour faire bouger les mentalités, notion indispensable à un changement en profondeur (figure 14). Le domaine d'action 7 s'attache au développement du savoir entre les différents acteurs, au sein de et entre différentes échelles, comme un élément clé de règlement de problèmes complexes. L'objectif est de renforcer l'apprentissage collaboratif de manière à améliorer les relations et faciliter la coopération, dans l'optique de parvenir à une gouvernance responsable des régimes fonciers qui tienne compte du pastoralisme et des régimes fonciers pastoraux. Apprendre est un élément central de tous les domaines d'action proposés.

### Pourquoi est-il important d'agir sur l'apprentissage?

L'apprentissage est un élément important d'une gouvernance responsable dans la mesure où il sous-tend la capacité à innover et permet de développer des solutions crédibles et créatives dans des systèmes complexes. Il est aussi essentiel pour s'adapter aux changements constants du système, ou dans les éléments du système. Cela est particulièrement vrai pour le pastoralisme, dans la mesure où il fait face à de nombreuses difficultés pour exister de manière durable, comme on l'a vu à la partie 1. Aborder ces enjeux nécessite de rompre avec les schémas actuels de gouvernance et d'aborder de nouvelles approches pour garantir une gouvernance responsable qui reconnaisse les valeurs du pastoralisme et qui respecte, protège et fait appliquer les droits pastoraux.

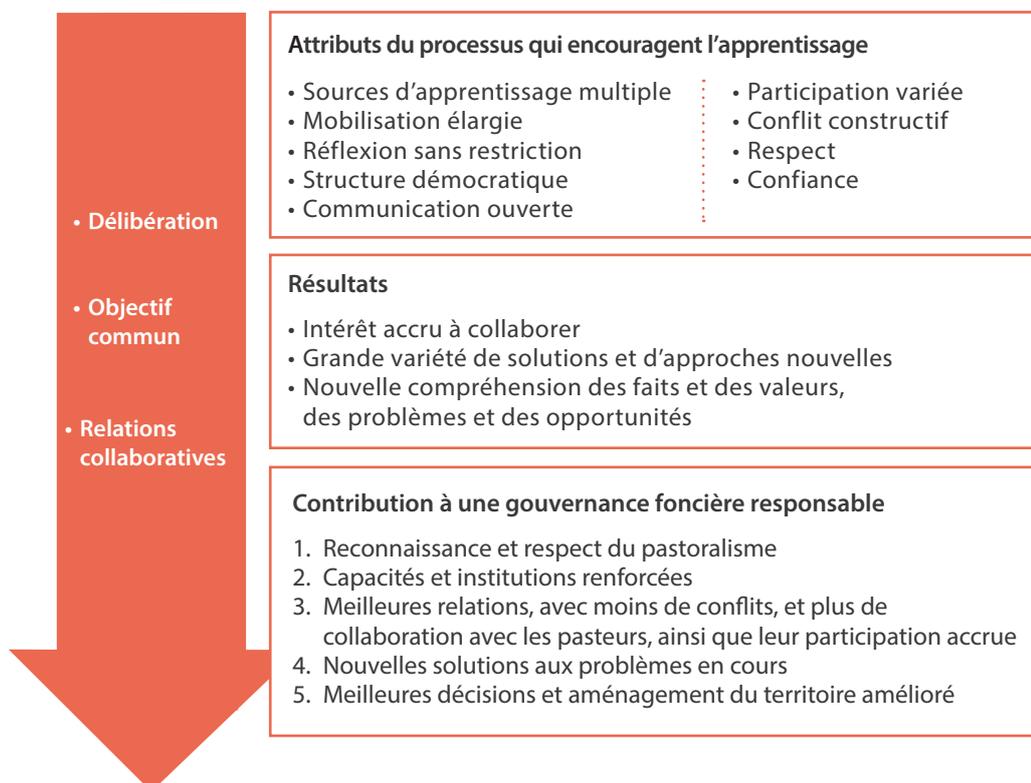


FIGURE 14:  
**Les contributions de l'apprentissage social à une gouvernance foncière responsable qui reconnaisse le pastoralisme**

Il est largement admis que l'apprentissage est un aspect essentiel de la résilience et de la capacité d'adaptation des sociétés (Folke, 2006; Stern et Coleman, 2014). Un apprentissage collaboratif, participatif ou social peut contribuer au développement d'une vision commune, à l'interconnectivité, à la cohérence et à la contextualisation des problèmes. Il permet de comprendre les enjeux pastoraux dans les contextes dans lesquels ils se développent; par exemple, les couloirs pastoraux protégés sont un élément essentiel de la structure de la sécurité alimentaire pour des secteurs essentiels de la population. Des pratiques d'apprentissage social bien conçues, qui rassemblent différents acteurs, permettent d'instaurer un climat de confiance, de mettre en place un apprentissage collaboratif et une vision commune qui permettent de résoudre les conflits de manière significative en luttant contre les facteurs de conflit sur le long terme et en encourageant davantage la résilience (Tompkins et Hurlston, 2011).

## Les éléments d'un apprentissage collaboratif pour une gouvernance foncière responsable

Renforcer les capacités d'apprentissage exige:

- 1. Des connaissances satisfaisantes parmi les participants.** Il s'agit de disposer d'un savoir technique, social et culturel satisfaisant en relation avec les questions spécifiques considérées. Par exemple, les gouvernements peuvent apprendre de la part de leurs pairs dans d'autres pays des mesures pour protéger et officialiser des systèmes de régimes fonciers pastoraux.
- 2. Se documenter sur les différents systèmes de connaissance** des différents acteurs, y compris le savoir local et autochtone et les différentes disciplines scientifiques. Apprendre au-delà de ces frontières nécessite sensibilité et respect pour partager les différentes impressions sur l'histoire et les expériences vécues. Toutefois, apprendre au-delà de ces frontières peut aussi contribuer à instaurer la confiance et à restaurer les relations.
- 3. Identifier et surmonter les obstacles institutionnels et politiques** et reconnaître que la création de nouvelles structures organisationnelles sans remédier à la défiance et à des relations peu solides peut nuire à une production conjointe efficace de connaissances (Van Kerkhoff et Lebel, 2015).
- 4. Agir sur les disjonctions entre échelles.** Pour apprendre au niveau local comment agir sur les politiques aux niveaux supérieurs, il faut lever les contraintes institutionnelles et organisationnelles. Une planification rigoureuse et la prise en compte de l'échelle dans la production conjointe de connaissances permettent d'élargir la portée de la compréhension locale de la gouvernance foncière (Van Kerkhoff et Lebel, 2015).
- 5. Garantir des ressources suffisantes pour l'apprentissage.** Ces ressources comprennent les ressources financières et du temps suffisant. Des capacités de médiation et de conciliation peuvent aussi être nécessaires pour appuyer les processus itératifs.

Ces cinq aspects de l'apprentissage collaboratif peuvent être rassemblés autour de deux problématiques fondamentales:

1. Se mobiliser autour de tout le savoir nécessaire et avec les dépositaires de ce savoir.
2. Donner à la liberté et au libre choix un espace sûr.

## 1. Se mobiliser autour de toutes les connaissances nécessaires et avec les dépositaires de ce savoir

Les outils d'apprentissage participatif sont souvent utilisés pour surmonter les différences épistémologiques entre les dépositaires du savoir. La rigidité et la bureaucratie des institutions modernes et de la science peuvent limiter la capacité de certains acteurs à admettre qu'ils n'ont pas solution à tout (Ross *et al.*, 2011). C'est uniquement en acceptant ce fait que les institutions et les particuliers pourront s'ouvrir à différents moyens d'acquérir des connaissances et seront capables de penser hors des schémas établis.

L'apprentissage entre différents acteurs peut s'avérer difficile et il faut que ces divers acteurs comprennent les différents systèmes de connaissance et les différentes façons de faire. Néanmoins, une fois ces obstacles dépassés, mobiliser activement tous les acteurs et titulaires de droits de la communauté dans des processus itératifs et discursifs avec les décideurs peut aider à promouvoir la légitimité et la confiance envers des solutions et un objectif commun. Pour apprendre comment appuyer de manière efficace les communautés, les cadres d'apprentissage devront prévoir des conditions qui encouragent des changements et des réponses au sein du système entier. L'apprentissage au-delà des frontières est possible, comme le montre une expérience en Mongolie d'apprentissage interacteurs avec des pasteurs, où les connaissances intégrées et leur application à plusieurs reprises permettent de trouver des solutions significatives aux difficultés en cours (Baival et Fernández-Giménez, 2012).

Des outils et des méthodologies variés, y compris la cartographie, le dialogue, l'apprentissage pour l'action et d'autres méthodes participatives ont été employés pour faciliter l'apprentissage et surtout comprendre que les systèmes pastoraux sont des systèmes socioécologiques interconnectés. Un tel apprentissage est efficace uniquement s'il est capable d'entendre ceux qui sont souvent les plus isolés des processus de décision, notamment les femmes. Un apprentissage ouvert à tous aide à développer des approches globales. Il peut s'agir par exemple d'aborder les questions de la protection des droits des femmes pasteurs.

La législation coutumière et d'autres normes locales peuvent aussi limiter l'espace d'intégration des femmes dans les processus de décision. Inclure les femmes dans les processus d'apprentissage, tout comme lors des échanges évoquant la manière dont leur absence de droits (par exemple, sur le bétail) les affecte, suscite la compréhension, l'empathie et la solidarité à travers les obstacles hommes-femmes. Cela peut également encourager des attitudes positives et des normes sur leur intégration dans les processus de décision.

### **Mongolie: Une mobilisation réussie entre les dépositaires du savoir pastoral, les donateurs et les experts extérieurs**

Le savoir traditionnel n'est pas figé, il se développe en permanence face aux changements, ce qui peut faciliter l'intégration de différents systèmes de connaissance si les processus sont judicieusement menés. En Mongolie, les pasteurs ont été réceptifs aux connaissances apportées par les donateurs et par d'autres experts extérieurs. L'expérience a suggéré que les éléments clés d'une intégration réussie sont liés à:

- La manière dont le savoir est partagé: l'apprentissage et l'intégration étaient plus faciles si les échanges étaient faits verbalement, plutôt que de diffuser des dossiers, des manuels et autres documents.
- Du temps suffisant et à l'ouverture du processus: les pasteurs étaient plus à l'aise lors des réunions et des rassemblements qui n'étaient pas circonscrits dans le temps et qui étaient ouverts sur le nombre de participants à pouvoir s'exprimer.
- Des espaces de discussion discursifs adaptés: Avec la présence de visages familiers, des termes familiers et des moyens familiers d'échanger les informations pour introduire de nouvelles informations (Baival et Fernández-Giménez, 2012).

### **L'apprentissage social pour résoudre les tensions entre les pasteurs et les exploitants agricoles** (Crawhall, 2014)

La modélisation 3D participative (P3DM) du Comité de coordination des peuples autochtones d'Afrique (IPACC), avec l'Association des femmes peules autochtones du Tchad (AFPAT), a été employée pour créer un modèle géoréférencé à l'échelle du territoire de Baïbokoum, où les pasteurs nomades et les exploitants agricoles connaissaient des tensions croissantes au sujet des droits d'accès à l'eau. Le projet a montré qu'une situation gagnant-gagnant pouvait aboutir grâce à l'étude géospatiale du territoire, moyennant quelques légers ajustements à l'accès et à la gestion de la berge de la rivière par la communauté agricole dominante. Parallèlement, le modèle a fait voir une rapide déforestation, qui nécessitait une action conjointe par le gouvernement et les communautés.

Le processus de modélisation participative a amélioré la solidarité entre les clans pastoraux et a stimulé le dialogue entre les exploitants agricoles et les pasteurs. Qui plus est, il a permis aux décideurs politiques de ce district d'avoir une image bien plus claire des changements dans l'utilisation des terres qui étaient sources de conflit et du potentiel de grave conflit en cas de crise due à la sécheresse. Outre ces avantages, les femmes nomades se sont montrées capables de diriger et ont pu montrer leurs compétences techniques lors des projets participatifs de gestion des connaissances. Les pasteurs ougandais, tanzaniens et nigériens ont noté qu'ils vivaient les mêmes formes de changements d'utilisation du territoire, les mêmes formes de conflit réel ou potentiel et que l'utilisation au plus tôt d'une cartographie ou d'une modélisation du territoire participative serait un bon moyen d'empêcher un conflit et de protéger les ressources.

## **2. Un espace sûr pour la liberté et le libre choix**

L'apprentissage collaboratif est plus efficace dans des espaces où les participants sentent qu'ils peuvent partager leurs connaissances et leurs idées sans crainte. Créer un espace sûr pour l'apprentissage et pour le règlement des problèmes est une exigence fondamentale pour un apprentissage efficace. La rigidité d'un cadre législatif et réglementaire peut en revanche nuire à l'apprentissage dans un environnement participatif. Apprendre au sein d'un cadre prédéterminé de concepts et de normes conforte les manières de faire existantes et n'est en général pas satisfaisant pour innover ou transformer. Les changements à des niveaux périphériques sont alors les seuls possibles.

La confiance est une autre exigence fondamentale à un apprentissage innovant. Lorsque les groupes sont capables de s'accorder une confiance mutuelle, ils sont plus à même de partager et d'examiner leurs hypothèses entre eux, de travailler ensemble de manière efficace (Stern et Coleman, 2014) et d'encourager l'expérimentation. À l'inverse, la défiance peut donner lieu, au sein et à travers les organisations, à une culture qui résiste aux nouvelles idées et aux changements, rendant impossible d'apporter des réponses créatives et innovantes à de nouvelles conditions (Stern *et al.*, 2014). Des niveaux faibles de confiance peuvent être liés aux disparités de pouvoir, les moins puissants pouvant être moins en mesure de participer. Répondre à l'inégalité et à l'injustice, y compris aux inégalités entre les genres et aux schémas établis de discrimination, est essentiel pour que les femmes et les autres groupes marginalisés puissent participer librement. Cela nécessite de se pencher sur l'héritage historique et sur les facteurs politico-économiques qui affectent le pouvoir.

**Mettre en place des espaces d'apprentissage pour rendre les parcours sûrs<sup>17</sup>**

Un des éléments principaux de l'Initiative en faveur des parcours de la Coalition internationale pour l'accès à la terre est de créer un espace parmi et entre les différents acteurs pour apprendre comment rendre les parcours sûrs. Il faut pour cela éclairer les décideurs politiques qui, tout autant que les autres, sont aux prises avec la complexité des systèmes fonciers pastoraux et qui se battent pour identifier le meilleur moyen de les protéger. L'Initiative en faveur des parcours de la Coalition internationale pour l'accès à la terre travaille étroitement avec les gouvernements nationaux pour ouvrir des espaces d'apprentissage afin qu'ils examinent et analysent les expériences d'autres pays et pour apprendre de leurs pairs, des chercheurs, des acteurs du développement, des ONG et des organisations de la société civile et des communautés. Ces espaces devraient permettre des réunions internationales, des voyages d'étude, des parcours d'apprentissage, des tables rondes ou des entretiens en tête-à-tête. En outre, l'initiative assume le risque (financier, technique, etc.) de piloter des activités innovantes avec le gouvernement. Ces innovations font office de centres d'apprentissage pour d'autres et serviront de base pour être intensifiées en cas de réussite. Un élément clé du succès a été d'expérimenter l'aménagement conjoint des terres d'un village en République-Unie de Tanzanie, de manière à protéger les ressources communes qui traversent les limites du village; ce processus novateur est maintenant en train d'être mené à une plus grande échelle par les gouvernements et les parties prenantes intéressées.

Une importante opportunité pour l'apprentissage collaboratif peut être offerte par les cycles de suivi. Un suivi, une évaluation et un apprentissage participatifs sont une bonne opportunité pour tirer des enseignements des réussites et des échecs. Les processus de gouvernance et les résultats sont difficiles à surveiller, mais leur suivi est essentiel pour permettre des améliorations dans la gouvernance foncière et la concrétisation progressive des objectifs et des buts des Directives, notamment ceux liés à l'alimentation, les moyens d'existence et la pauvreté. La partie 7 des Directives promeut le développement et la mise en œuvre de systèmes de suivi et d'évaluation. Des plateformes multipartites sont réservées au suivi et à l'évaluation de la mise en œuvre et de ses répercussions. Certaines des exigences de ces processus sont identifiées, notamment qu'ils soient participatifs, qu'ils tiennent compte de la question de l'égalité des genres, qu'ils soient applicables en pratique et économiquement acceptables et durables (paragraphe 26.2).

<sup>17</sup> [www.landcoalition.org](http://www.landcoalition.org).



PARTIE

3



**Définir des cadres politiques  
et juridiques pour le pastoralisme**



## Partie 3: Définir des cadres politiques et juridiques pour le pastoralisme

La partie 2 a présenté les principaux domaines dans lesquels des mesures peuvent être prises pour renforcer une gouvernance foncière des terres pastorales responsable. La partie 3 fournit des orientations pour développer un appui politique et juridique pour les régimes fonciers pastoraux, et décrit les étapes à suivre pour développer une politique sur les terres pastorales et les principes existants pouvant inspirer sa mise en œuvre. Cette partie présente les éléments juridiques et institutionnels permettant de mettre en place ou d'améliorer la législation foncière, un des principaux outils utilisés pour mettre en œuvre les objectifs politiques. De nombreux pays disposent de lois permettant d'appuyer les progrès vers une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres pastorales, mais ces lois ne sont pas toujours appliquées. Si la législation pastorale ne résout pas à elle seule le problème de la précarité des régimes pastoraux, elle apporte une base juridique pour agir. À cet égard, les parties 2 et 3 sont complémentaires.

La partie 3 est conforme aux principes généraux des Directives en s'appuyant sur les instruments internationaux et régionaux qui traitent des droits humains et des droits fonciers, y compris les objectifs de développement durable<sup>18</sup>. Ces principes et éléments fournissent des orientations sur les pratiques acceptées au niveau international sur les systèmes juridiques qui traitent des droits d'utilisation et de contrôle des terres pastorales. En outre, ils contribuent à améliorer et à développer des cadres politiques, juridiques et organisationnels qui réglementent les différents droits fonciers qui existent sur les terres pastorales. Ils peuvent également renforcer les capacités et les opérations des organismes de mise en œuvre, des autorités judiciaires, des gouvernements locaux, des organisations paysannes, des coopératives et des petits propriétaires ou occupants des terres pastorales.

### **La gouvernance responsable des régimes fonciers et le droit: un guide destiné aux juristes et autres prestataires de services juridiques**

Ce guide technique sur une gouvernance foncière responsable et le droit montre comment utiliser la législation pour promouvoir une gouvernance foncière du territoire qui soit responsable. Il faut lire la partie 3 en parallèle à ce guide, qui la complète. Le guide technique sur une gouvernance foncière responsable et le droit reconnaît la législation comme un outil important pour transcrire les normes internationales en réel changement. Par exemple, les *Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale* donnent des orientations sur les caractéristiques des cadres juridiques, sur les processus législatifs et sur l'assistance juridique accordée aux groupes vulnérables. Le guide technique sur *La gouvernance responsable des régimes fonciers et le droit* donne des conseils plus spécifiques dans les quatre domaines suivants qui sont directement applicables aux terres pastorales:

<sup>18</sup> Voir <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/7891TRANSFORMING%20OUR%20WORLD.pdf>.

- comment appréhender les cadres juridiques pour évaluer dans quelle mesure ils sont conformes aux Directives;
- comment promulguer ou réviser des lois lorsque c'est nécessaire;
- comment s'assurer que la législation est dûment appliquée;
- comment utiliser les Directives dans un contexte de règlement des différends.

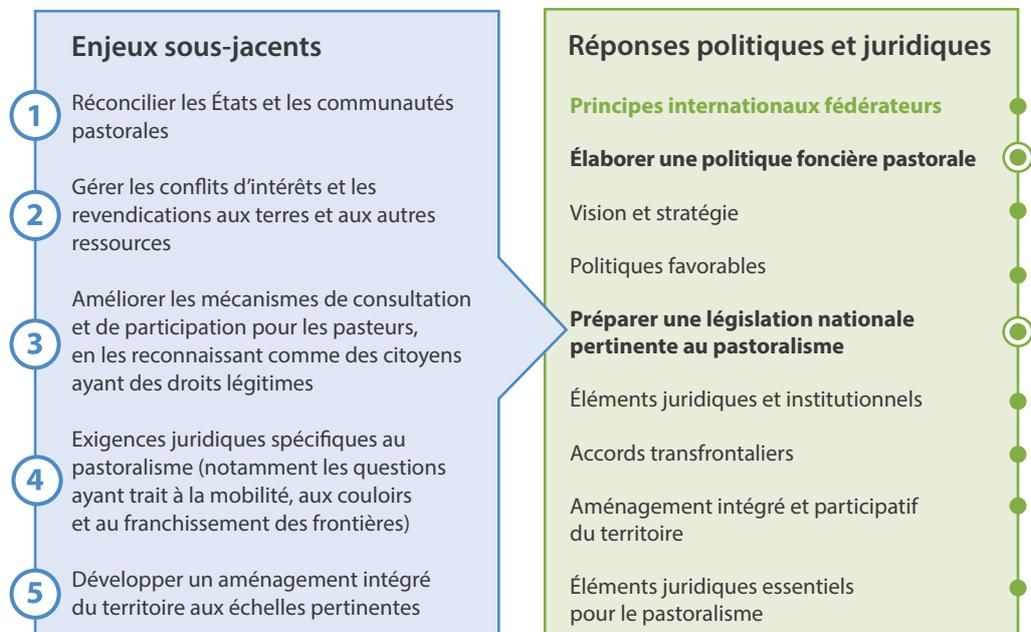
En particulier, la section 3A des Directives présente cinq principes généraux pouvant être utilisés en tant qu'indicateurs généraux pour évaluer le cadre juridique de la législation sur les terres pastorales dans un pays:

- la reconnaissance et l'attribution des droits fonciers par voie juridique;
- la protection des droits fonciers contre les menaces et les violations;
- la promotion et la facilitation de l'exercice des droits fonciers légitimes;
- l'accès à la justice;
- la prévention des différends, des conflits et de la corruption.

Ces facteurs ont conditionné la sélection des éléments juridiques et institutionnels présentés dans la partie 3.

Mettre en place une politique et une législation au niveau national sur les terres pastorales en suivant les principes et les éléments exposés dans la partie 3 contribuera à une meilleure gouvernance. Il peut s'agir d'introduire de nouvelles lois, d'amender ou d'abroger celles qui existent et de mettre en œuvre les traités internationaux à travers la législation nationale. Les dispositions de ces traités devraient en règle générale être appliquées à travers la législation et les politiques nationales, avant qu'elles ne prennent effet sur les particuliers et les groupes de personnes. Même sans application officielle, ces instruments internationaux peuvent stimuler les processus au niveau du pays et avoir, indirectement, une incidence sur la gouvernance foncière (FAO, 2016), en se penchant plus spécifiquement sur l'administration foncière, la fiscalité, le transfert des terres, l'attribution de droits fonciers, l'aménagement du territoire et autres planifications territoriales, le règlement des différends sur les droits fonciers, la fiducie foncière, les systèmes fonciers coutumiers, le changement climatique et la résilience aux catastrophes naturelles. En traitant les questions liées à la gouvernance foncière de manière générale, les Directives fournissent des orientations qui peuvent accélérer la mise en application de multiples instruments.

FIGURE 15:  
Les enjeux  
sous-jacents  
et les réponses  
politiques et  
juridiques



## Des principes internationaux fédérateurs

Au vu des exigences des Directives et du manuel du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) *Training manual on international environmental law* («Manuel de formation au droit environnemental international»), les principes internationaux suivants sont issus de nombreuses sources pertinentes à une gouvernance foncière responsable des terres pastorales. Les principales sources des principes et des concepts juridiques environnementaux méritant d'être mentionnées sont indiquées, le cas échéant. Ces principes peuvent être utilisés aussi bien pour réformer que pour encadrer la législation pastorale nationale (Gillespie, 1997) en tant que:

1. Politique fondamentale et position éthique pour encadrer un élément juridique et institutionnel particulier permettant de réaliser les dispositions d'une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres pastorales.
2. Élément juridique et institutionnel séparé, spécifique à l'État, ou intégré avec un autre élément au niveau de l'État.

### Principe 1: Une bonne gouvernance

Les États ont la responsabilité d'adhérer à une gouvernance responsable et aux principes internationaux relatifs aux droits de l'homme pour la gestion des terres pastorales. Cela reflète une plus grande prise de conscience de l'importance qu'une gouvernance transparente, responsable et honnête a sur le développement durable, ainsi qu'une plus grande prise de conscience des effets délétères de la corruption sur les principes moraux des personnes, l'efficacité économique, la stabilité politique et le développement durable, en général. Cela implique, entre autres, d'adopter des procédures décisionnelles démocratiques et transparentes et une responsabilisation financière, en respectant le juste processus des procédures et plus généralement en observant l'état de droit, et en conduisant les marchés publics de manière transparente et sans acte de corruption. Les États doivent aussi reconnaître les droits de l'homme et le rôle vital des peuples traditionnels et autochtones et leurs communautés et d'autres communautés dans la gestion des terres pastorales, notamment les avantages issus de leur connaissance des pratiques dans l'utilisation durable des terres pastorales et la gouvernance de leur régime foncier.

Afin d'appliquer ce principe de manière appropriée, les États devraient reconnaître et dûment appuyer l'identité, la culture et les intérêts des peuples traditionnels et autochtones et permettre leur véritable participation et le transfert du savoir coutumier pour une utilisation durable des terres pastorales (Licht, Goldschmidt et Schwartz, 2007)<sup>19</sup>.

Une bonne gouvernance exige la non-discrimination et l'égalité entre les genres, ce qui inclut la participation des femmes à tous les niveaux de prise de décision. Les femmes jouent un rôle vital dans la gestion des terres pastorales et dans la gouvernance des régimes fonciers. Leur entière participation est essentielle pour réaliser une utilisation durable des terres pastorales au niveau mondial. Les femmes et les jeunes filles pasteurs comptent parmi les personnes les plus exclues dans le monde et sont de plus

<sup>19</sup> Déclaration de Rio, Principe 22.

en plus vulnérables aux crises environnementales et socioéconomiques<sup>20</sup>. Les femmes pasteurs sont des agents du développement des moyens d'existence. Elles sont actives dans les activités socioéconomiques et culturelles, dans la conservation et la gestion des ressources naturelles et dans la préservation des régimes fonciers coutumiers. Malgré les nombreuses difficultés auxquelles elles sont confrontées, les femmes pasteurs sont pleines de ressources pour trouver les moyens de garantir à leur ménage leurs besoins élémentaires. Néanmoins, la valeur de ce rôle n'est que partiellement reconnue. Les femmes pasteurs sont particulièrement désavantagées par les contraintes qu'elles rencontrent au sein de leurs propres sociétés, par exemple, pour devenir propriétaires ou pour participer aux processus de décision. Sensibiliser aux problèmes des femmes et sur la valeur de leur apport particulier est une première étape pour renforcer le rôle des femmes dans les communautés pastorales, réduisant ainsi leur vulnérabilité aux chocs extérieurs. Les États doivent veiller à ce que les femmes et les filles aient des droits fonciers et un accès aux terres pastorales égalitaires, indépendamment de leur statut civil et marital (Flintan, 2008).

### Principe 2: Le développement durable, l'intégration et l'interdépendance

Il faut que les nations souveraines promeuvent un développement des terres pastorales et des ressources qui y sont associées qui soit sain et durable, de manière à améliorer la qualité de vie des populations sans compromettre les générations futures. La protection environnementale doit faire partie intégrante du processus de développement, et s'applique particulièrement aux communautés autochtones et autres communautés traditionnelles qui occupent les terres pastorales (Nations Unies, 1992).

#### La gouvernance de la conservation par les pasteurs

Les Aires de patrimoine autochtone et communautaire (APAC) ont été signalées comme un moyen d'intégrer les droits territoriaux des communautés locales et des peuples autochtones aux objectifs de conservation officiels. Les APAC sont aujourd'hui de plus en plus défendues par l'Union internationale pour la conservation de la nature et au sein du processus de la Convention pour la diversité biologique (CDB). En 2013, le Centre de surveillance de la conservation mondiale de la nature a diffusé un outil pour appuyer la conservation par les populations pastorales et les communautés locales. Les APAC sont un vecteur pour de renforcement de la gouvernance foncière pastorale, rassemblant des spécialistes dans le domaine de la conservation et des pasteurs: deux groupes souvent historiquement opposés pour cause de concurrence à la terre. Une plus grande attention devra être portée aux différents modèles pour la conservation des communautés dans les terres pastorales, en examinant les facteurs de succès tout comme les facteurs d'échecs (Corrigan et Hay-Edie, 2013).

Les écosystèmes pastoraux interagissent avec la lithosphère, la biosphère, l'hydrosphère et l'atmosphère. Ils produisent de la biomasse et forment un habitat biologique et une réserve génétique. Ils sont essentiels à la gestion du système climatique de la Terre. Ce concept d'intégration montre que l'engagement à s'adapter aux considérations et aux objectifs en matière d'environnement est au cœur des relations internationales. Le concept d'interdépendance est exposé dans la Déclaration de Copenhague sur le développement social, qui stipule que «le développement économique, le développement

social et la protection de l'environnement constituent des éléments interdépendants et qui se renforcent mutuellement dans le processus de développement durable».

<sup>20</sup> Voir la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes adoptée en 1979 par l'Assemblée générale des Nations Unies (disponible à l'adresse: <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/fconvention.htm>).

### **Principe 3: L'égalité inter et intragénérationnelle**

Les générations futures ont droit à un héritage adéquat qui leur offrira une qualité de vie non moindre à celle des générations actuelles. Les générations anciennes doivent apporter une stabilité environnementale aux jeunes et futures générations qui leur apportera les mêmes opportunités de développement qu'ils ont eues. Ce principal est en relation directe avec les principes éthiques d'ordre environnemental et de solidarité<sup>21</sup>.

Au-delà de l'argument selon lequel les droits des futures générations n'existent que s'il y a un intérêt reconnu à protéger, et que les générations actuelles ont le droit d'utiliser, d'apprécier et de gérer leurs terres en vue d'une meilleure qualité de vie, ces droits générationnels doivent être abordés comme des droits collectifs et non individuels, dans la mesure où ces futurs droits existeront indépendamment du nombre de personnes de chaque nouvelle génération. La Déclaration de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) sur les responsabilités des générations présentes envers les générations futures (UNESCO, 1997) affirme la nécessité d'établir à l'échelle mondiale des liens de partenariat et une solidarité intragénérationnelle qui soient nouveaux et équitables, et de promouvoir une solidarité intergénérationnelle pour la perpétuation de l'humanité.

### **Principe 4: La responsabilité des dommages transfrontaliers**

Les pays partageant le même système pastoral devraient s'efforcer de gérer ce système comme une seule unité écologique nonobstant les frontières nationales. Ils devraient coopérer sur la base de l'équité et de la réciprocité, en particulier grâce à des accords bilatéraux et multilatéraux, de manière à élaborer des politiques et des stratégies harmonisées qui couvrent le système entier des terres pastorales. Cela implique un échange mutuel des privilèges entre les États ou les nations ou, au niveau local, entre les districts et les communautés.

Les États doivent effectivement coopérer pour décourager ou prévenir le déplacement et le transfert vers d'autres États de toute activité ou substance causant la perte d'intégrité des terres pastorales (Benvenisti, 2002). Lorsque les mouvements saisonniers du bétail par les populations pastorales impliquent, selon la coutume, de traverser les frontières internationales, cela doit être reconnu par des accords officiels entre les États respectifs.

Cette responsabilité oblige les États à notifier immédiatement aux autres États toute catastrophe naturelle ou toute autre situation d'urgence qui risque d'avoir des effets néfastes soudains sur les terres pastorales de ces derniers. La communauté internationale doit faire tout son possible pour aider les États sinistrés. Les États doivent prévenir suffisamment à l'avance les États susceptibles d'être affectés et leur communiquer toutes informations pertinentes sur les activités qui peuvent avoir des effets sur les terres pastorales établies de part et d'autre des frontières et mener des consultations avec ces États rapidement et de bonne foi<sup>22</sup>.

<sup>21</sup> Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, Principe 3. Juin 1992 (disponible à l'adresse: <http://www.un.org/french/events/rio92/rio-fp.htm>).

<sup>22</sup> Déclaration de Rio, Principes 7, 18 et 19.

### **Principe 5: Transparence, participation publique et accès à l'information et aux solutions**

Ce principe est longuement décrit à la section 2. Il garantit, dans le contexte pastoral, une participation ouverte à tous, y compris une meilleure participation des pasteurs aux processus de décision et un meilleur accès à l'information comme les registres publics, les cartes cadastrales et les registres fonciers. Cela permettra aux pasteurs d'influer sur les décisions relatives à leurs terres et permettra de trouver des solutions qui soient légitimes, résilientes et qui sachent s'adapter.

### **Principe 6: Coopération et responsabilités communes mais distinctes**

Les États doivent coopérer dans un esprit de partenariat mondial pour conserver, protéger et restaurer la santé et l'intégrité des terres pastorales de la planète. Compte tenu de leurs différentes contributions à la dégradation pastorale mondiale, les États ont des responsabilités communes mais distinctes. Les pays développés doivent reconnaître leur responsabilité dans la recherche au niveau international d'une utilisation durable des terres pastorales en tenant compte des pressions exercées par leurs sociétés sur l'environnement mondial en général et sur les terres pastorales en particulier, et des technologies et des ressources financières dont ils disposent. Le principe de coopération est devenu fondamental dans le droit environnemental international<sup>23</sup>.

La communauté mondiale et les États individuels ont la responsabilité de protéger et de conserver les terres pastorales d'une manière qui soit durable et de préserver leurs régimes fonciers au bénéfice des générations présentes et futures (Bosselmann, Engel et Taylor, 2008). En particulier, les États devraient agir pour prévenir les dangereuses interférences anthropiques avec le système climatique. Ils devraient prendre des mesures qui visent à renforcer la capacité des écosystèmes pastoraux à s'adapter au changement climatique et devraient restaurer ou réhabiliter les écosystèmes dégradés<sup>24</sup>.

### **Principe 7: Précaution**

Pour protéger l'environnement pastoral, des mesures de précaution doivent être largement appliquées par les États selon leurs capacités. En cas de risque de dommages graves ou irréversibles, l'absence de certitude scientifique absolue ne doit pas servir de prétexte pour remettre à plus tard les mesures de prévention sur les terres pastorales (De Sadeleer, 2002)<sup>25</sup>.

Ce principe est central à un modèle de gestion basé sur les écosystèmes, et est particulièrement pertinent dans le contexte des terres pastorales et de la gestion des régimes fonciers, étant donné les risques encourus si plusieurs générations perdent leurs capacités à cause de la mise en place de mauvais systèmes de gestion.

### **Principe 8: Prévention**

Les États doivent adopter des mesures dirigées vers la prévention des dommages sur les terres pastorales. Une des obligations découlant de ce concept de prévention est de réaliser

<sup>23</sup> Voir le Préambule à la Convention sur la diversité biologique. Voir aussi Sands, 2003, pp. 285-290.

<sup>24</sup> Articles 1(5) et 3(3) de la Convention sur les changements climatiques de 1992.

<sup>25</sup> Adapté du Principe 15 de la Déclaration de Rio.

une évaluation préalable des activités potentiellement néfastes. Dans la mesure où l'échec à gérer rigoureusement de manière préventive les dommages transfrontières peut aboutir à des responsabilités au niveau international, on peut considérer qu'une étude d'impact environnemental correctement menée peut servir comme une norme pour déterminer si oui ou non un contrôle diligent a été mené. Des mécanismes de prévention peuvent ainsi intégrer des mesures de suivi, de notification et d'échange d'informations, qui sont toutes des obligations dans presque tous les accords récents sur l'environnement.

La prévention complète de manière prudente de l'obligation internationale de ne pas porter un grave préjudice et de respecter le principe pollueur-payeur, qui n'oblige pas nécessairement les pollueurs à réduire leur pollution en leur demandant d'internaliser leurs coûts. Les mesures préventives ne devraient pas dépendre sur l'apparence des problèmes écologiques sur les terres pastorales, elles devraient anticiper le danger ou, s'il a eu lieu, de faire en sorte qu'il ne s'étende pas (de Sadeleer, 2002)<sup>26</sup>.

#### **Les modèles de bonne gestion sur les terres pastorales irlandaises**

La fiducie foncière et la titularisation des terres sont des outils privés de conservation de la nature largement développés en Amérique du Nord et en Europe. Ils sont fondés sur des accords libres signés entre les titulaires de droits fonciers et les structures fiduciaires. Ces arrangements délivrent des avantages sociaux et/ou économiques aux parties prenantes en échange de leur maintien des utilisations des terres respectueuses de la nature ou qu'ils préservent la biodiversité. Une catégorie spécifique, appelée titularisation agraire, est destinée à promouvoir des activités agricoles en préservant la biodiversité et les valeurs naturelles. Le pastoralisme et le pâturage extensifs sont des cibles fréquentes de ce type d'accord en Europe. Le *Burren Life Project*<sup>27</sup>, était destiné à protéger la très grande richesse écologique de ce paysage irlandais qu'est le Burren. Ces richesses sont fortement dépendantes des systèmes de pâturage traditionnels, qui ont décliné suite à la restructuration du secteur de l'élevage. Le projet, conçu en collaboration avec les éleveurs, a mis en place une rémunération en proportion des résultats en matière de conservation.

#### **La préservation des habitats par les pasteurs espagnols** (Fundacion Biodiversidad, 2015)

Le projet de défense du grand tétras (ou grand coq de bruyère) de Cantabrie en Espagne, mandaté par l'association d'agriculteurs de la réserve de biosphère des Ancares Leoneses, ouvre la voie à la préservation, par le bétail, de petites parcelles de forêts pour améliorer l'habitat du grand tétras. En échange, les propriétaires de bétail peuvent accéder à de vastes zones de prairies sans arbustes. Cet accord gagnant-gagnant, supervisé par la réserve de biosphère, profite non seulement aux agriculteurs et aux oiseaux mais met aussi en lumière le rôle crucial de l'élevage extensif sur la préservation du paysage. Des types d'accord de tutélarisation des terres similaires sont utilisés avec d'autres agriculteurs et utilisateurs de terres dans la région pour les engager à préserver la biodiversité.

### **Principe 9: Principe pollueur-payeur (PPP)**

Le PPP est issu de la Déclaration de Rio sur l'internalisation des coûts. Selon le PPP, les coûts environnementaux des activités économiques, y compris les coûts pour prévenir d'éventuels dommages, devraient être internalisés plutôt que d'être supportés par la société dans son ensemble. Toute personne dont les activités causent ou sont susceptibles de causer la perte de l'intégrité écologique des terres pastorales doit supporter les coûts des mesures complètes de prévention ou de réparation (de Sadeleer, 2002)<sup>28</sup>.

<sup>26</sup> Voir l'Article 14 de la Convention sur la diversité biologique de 1992.

<sup>27</sup> <http://burrenlife.com/>.

<sup>28</sup> Le PPP apparaît sous une forme contraignante à l'Article 2.5(b) de la Convention d'Helsinki sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux de 1992 (disponible à l'adresse: <https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/water/pdf/waterconf.pdf>).

**Principe 10: Accès et partage des avantages concernant les ressources naturelles**

Les activités dans une région donnée doivent être menées au profit de l'humanité dans son ensemble, quelle que soit la localisation géographique des États, en accordant une attention particulière aux intérêts et aux besoins des États en développement et des peuples n'ayant pas acquis leur pleine indépendance ou un autre statut d'autonomie reconnu par les Nations Unies. Les autorités doivent pourvoir au partage équitable des avantages financiers et autres avantages économiques issus des activités dans la région par tout mécanisme approprié sur une base non discriminatoire.

Les pasteurs et les autres communautés locales doivent avoir le droit d'accéder et de bénéficier de manière durable des ressources naturelles communes sur lesquelles ils s'appuient pour leurs moyens d'existence et leurs vies. Les termes et conditions pour l'exercice de la liberté de circulation doivent être convenus entre les États et les États de transit concernés par des accords bilatéraux, sous-régionaux ou régionaux. Les États de transit, dans l'exercice de leur entière souveraineté sur leur territoire, doivent disposer du droit de prendre toutes les mesures nécessaires pour garantir que les droits et les facilités octroyés ne portent en aucune manière atteinte à leurs intérêts légitimes (Traité international sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture, 2009; CNUDM, 1982).

**Principe 11: Patrimoine commun et préoccupation commune à l'humanité**

Ce principe est basé sur l'établissement d'un patrimoine commun à l'humanité, qui est à l'origine de l'existence d'une préoccupation commune sur la protection, la préservation et l'amélioration de l'environnement naturel, une bonne gestion du système climatique, la diversité biologique, la faune et la flore sur la Terre. Ces éléments dépassent les objectifs

**Non-régression**

Le principe de non-régression est issu de la législation internationale sur les droits de l'homme et exige que les normes précédemment adoptées par les États ne soient pas révisées si elles supposent un retour en arrière sur la protection des droits individuels et collectifs (Prieur et Garver, 2012). Par exemple, l'affaiblissement des normes relatives aux droits de l'homme et les principes du droit international, y compris les obligations existantes de respecter, protéger et remplir ces droits ou ces principes constituerait un retour en arrière. Par conséquent, ce principe doit être également pris en compte dans le droit environnemental.

La régression prend de nombreuses formes. Au niveau international, elle peut être le fait de refuser d'adhérer aux traités environnementaux universels, en boycottant leur mise en œuvre, voire les dénonçant. La législation environnementale nationale est sujette à une régression accrue: changer les procédures afin de limiter les droits du public sous un prétexte de simplification; abroger ou amender les règles environnementales en réduisant ainsi les moyens de protection ou en les rendant inefficaces. Dans son Observation générale 3 du 14 décembre 1990, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels condamne «toute mesure délibérément régressive»<sup>29</sup>.

Ce principe est applicable à la protection des droits humains des pasteurs, qui est fortement dépendant de leurs droits aux terres et aux ressources naturelles qui ont été établis à travers le droit écrit et coutumier, là où l'abolition ou les changements à ces droits seraient préjudiciables aux pasteurs et aux communautés pastorales.

<sup>29</sup> Paragraphe 9, Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Observation générale 3: La nature des obligations des États parties (art. 2, par. 1, du Pacte)*, 14 décembre 1990, E/1991/23 (disponible à l'adresse: <http://hrlibrary.umn.edu/gencomm/french/epcom3-f.htm>).

individuels particuliers et immédiats des États ou d'autres acteurs. Certains éléments mondiaux, vus comme bénéfiques pour l'humanité, ne doivent pas être gérés de manière unilatérale par les États ou leurs ressortissants, mais pour l'humanité dans son ensemble, les responsabilités devant être partagées selon des accords internationaux spécifiques.

## Élaborer une politique foncière pastorale

Les politiques foncières pastorales peuvent prendre plusieurs formes. Les procédures, les fonctions ou les activités dans le cadre de la législation foncière pastorale peuvent donner lieu à divers instruments qui expriment une stratégie ou une position éthique sur des aspects spécifiques des terres pastorales et la manière dont elles sont liées aux régimes fonciers. Tout ce qui promeut une ligne de conduite visant à contrôler ou gérer tel ou tel aspect de l'utilisation des terres pastorales, notamment les valeurs et régimes fonciers coutumiers, peut être considéré comme relevant du domaine de la politique foncière pastorale (Herrera, Davies et Manzano Baena, 2014). Le développement des politiques comprend certains champs d'action au niveau du maintien des valeurs et des pratiques coutumières et traditionnelles, impliquant la communauté dans la gestion et la protection de l'environnement pastoral, le développement de normes écologiques et la manière dont elles seront appliquées et contrôlées, et des politiques sur l'adaptation aux effets du changement climatique et sur leur atténuation.

### Une vision et une stratégie

Le projet de développer une politique spécifique sur le pastoralisme et ses régimes fonciers, ou d'améliorer la législation existante, vise à promouvoir l'inclusion sociale des pasteurs grâce à la reconnaissance juridique de leurs droits fonciers, y compris les droits communautaires et les régimes fonciers coutumiers. L'objectif est de parvenir à une distribution juridique des terres selon les trois droits fonciers élémentaires: de pouvoir jouir des terres, de les utiliser et de les gérer. Comme l'indique clairement la partie 2, développer une législation et des politiques nouvelles demande la participation des groupes pastoraux, par des appuis renforçant leurs capacités; par exemple, grâce à des programmes éducatifs qui leur permettront de comprendre et de mieux exercer leurs droits.

La reconnaissance juridique des droits fonciers des pasteurs contribuera à améliorer la productivité, à faciliter l'accès au crédit et à encourager le développement de marchés et de filières justes et équitables. Ainsi, les pasteurs pourront améliorer leur niveau de vie et sortir de la pauvreté. Renforcer les capacités et le capital social des sociétés pastorales peut contribuer à de meilleurs processus de décision, de meilleurs ciblages de crédit et d'investissements, un meilleur accès à une assistance technique, au transfert de technologies et à l'innovation, et une meilleure commercialisation des produits. Renforcer la transparence, la participation (de la simple consultation jusqu'au consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause) et la représentation entre les groupes de pasteurs peut améliorer la gouvernance foncière.

Une gouvernance plus responsable des régimes fonciers pastoraux permettra de garantir la durabilité environnementale et sociale et protégera la transhumance, y compris les couloirs de transhumance, et de respecter l'utilisation spatiale et temporelle des ressources.

En particulier, les Directives pourvoient spécifiquement à l'amélioration des cadres et des politiques juridiques pour gérer les terres pastorales, comme suit:

5.1 «Les États devraient mettre en place et maintenir des cadres politique, juridique et organisationnel qui assurent la promotion d'une gouvernance responsable des régimes fonciers relatifs aux terres, aux pêches et aux forêts [...]»

5.3. «Les États devraient faire en sorte que les cadres politique, juridique et organisationnel relatifs à la gouvernance des régimes fonciers reconnaissent et respectent, conformément à la législation nationale, les droits fonciers légitimes, y compris les droits fonciers coutumiers légitimes qui ne sont pas actuellement protégés par la loi; ils devraient par ailleurs faciliter, promouvoir et protéger l'exercice des droits fonciers. Ces cadres devraient tenir compte de l'importance sociale, culturelle, économique et environnementale des terres, des pêches et des forêts. Les États devraient proposer des cadres non discriminatoires et promouvoir l'équité sociale et l'égalité des sexes [...]»

5.5 «Les États devraient élaborer des politiques, des lois et des procédures pertinentes, au moyen de processus participatifs impliquant toutes les parties concernées, et faire en sorte que les femmes comme les hommes y soient associés dès le départ. Ces politiques, législations et procédures devraient prendre en compte la capacité de mise en œuvre [...]»

#### Les Van Gujjars et leurs droits fonciers, Inde

Les Van Gujjars sont des éleveurs bovins transhumants de l'état de Uttarakhand en Inde. Ils se déplacent selon les saisons à différentes altitudes des montagnes de l'Himalaya, des prairies plus basses de Chillarveli dans le Shivalik en automne aux régions montagneuses plus élevées en été et pendant la saison des pluies. Cette pratique de transhumance a été mise à mal par la création du parc national de Rajaji en 1983 et l'éviction des familles Van Gujjars par le département des forêts. La loi indienne de 2006 sur la protection des tribus répertoriées et autres habitants traditionnels des forêts (reconnaissance des droits forestiers) a expressément attribué aux Van Gujjars des droits saisonniers sur les régions forestières qu'ils n'utilisent que de manière périodique, donnant à ces pasteurs des moyens juridiques leur permettant de défendre leur présence historique et leurs droits d'accès (UICN, 2011b).

### Développer une stratégie foncière pastorale au niveau national

Une stratégie foncière pastorale au niveau national est un moyen de parvenir aux objectifs de la législation pastorale. Elle présente la manière dont les institutions foncières pastorales géreront les dispositions des régimes fonciers. La stratégie doit répondre à l'objectif et au dessein de la législation et exprimer l'objectif de parvenir à une utilisation durable des terres pastorales comme un objectif environnemental national<sup>30</sup>. Les États doivent développer des politiques, des lois et des procédures pertinentes grâce à des processus participatifs impliquant toutes les parties concernées, en veillant à ce que les femmes comme les hommes y soient associés dès le départ. Les politiques et les procédures doivent intégrer des approches en faveur de l'égalité des genres, qui doivent être clairement exprimées dans les langues appropriées et largement diffusées. Une stratégie foncière pastorale au niveau national inclut, par exemple:

- des références aux objectifs de développement national et international et des stratégies, politiques et traités environnementaux, ainsi que leurs relations à l'utilisation des terres pastorales et aux régimes fonciers<sup>31</sup>;

<sup>30</sup> Voir la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification (CCNUCC), Stratégie décennale, Secrétariat de la Convention sur la lutte contre la désertification, 2007, Rapport, 8<sup>e</sup> session, Conférence des Parties, Madrid, 3-4 décembre 2007, ICCD/COP (8)/16/Add.1, 23 octobre 2007.

- le devoir de protéger les valeurs des communautés autochtones et traditionnelles;
- le devoir de veiller à ce que les différents aspects des régimes fonciers soient gérés correctement;
- le devoir de veiller à gérer les effets du changement climatique;
- un engagement pour développer des programmes visant à instaurer des terres pastorales durables;
- une présentation du rôle des programmes de formation communautaires sur les terres pastorales et des avantages qu'ils apportent.

### Changer les mentalités

Nombre de facteurs conduisent la réforme nationale à faire reconnaître juridiquement les régimes fonciers coutumiers. Dans certains pays, il est désormais possible d'enregistrer les droits coutumiers sans qu'ils soient supprimés et remplacés par une autre forme de régime foncier. Dans certains cas, les propriétés détenues à titre collectif, telles que les terres pastorales, peuvent aussi détenir un titre les désignant comme appartenant à la communauté. Un des effets de ces changements est que les droits coutumiers sur les terres deviennent des droits statutaires de la propriété coutumière. De plus en plus systématiquement, les politiques gouvernementales, la pénurie de terres, l'éducation et, plus spécialement, la marchandisation des terres et la répartition des communautés entre classes riches et classes pauvres, du fait de la mutation capitaliste permanente, ont tous affecté la manière dont les relations coutumières à la terre sont formées et réglementées. Ainsi, il n'est pas surprenant que les notions sur ce qui constitue un droit coutumier à la terre semblent vraiment se rapprocher des normes sur les régimes statutaires introduits. Dans bien des cas, il en résulte une appropriation disproportionnée des terres communautaires par des hauts responsables et des propriétaires de troupeaux (Alden-Wily, 2012).

Tous ces facteurs contribuent à rendre les régimes coutumiers particulièrement malléables. Ces dernières décennies, ces changements au sein du secteur coutumier ont pu être largement observés en Afrique (Alden-Wily, 2012) et comprennent:

- le déclin des sanctions contre la vente de terres familiales;
- l'introduction de transactions formulées par écrit;
- le passage des usufruits agricoles en droits de propriété perpétuels et absolus;
- l'augmentation des processus de décision démocratique dans l'exercice de la juridiction coutumière, et un glissement du centre de gravité des domaines communaux des territoires tribaux vers des zones appartenant à un clan, ou à un village, à mesure que la population augmente; un durcissement des frontières périmétrales entre les villages voisins;
- un durcissement des attitudes envers l'accès et les régimes fonciers coutumiers par des personnes étrangères, quand les effets de la pénurie de terres se font sentir;
- des signes de pression accrue sur les groupes vulnérables au sein des communautés, comme les femmes;
- un attachement moindre aux anciennes normes qui stipulent que toutes les familles de la communauté devraient détenir des terres, accompagné d'une polarisation des richesses au sein des communautés coutumières modernes, avec pourtant un durcissement inverse des demandes pour plus d'égalité.

<sup>31</sup> *Adaptation, under the frameworks of the CBD, the UNCCD and the UNFCCC*, Joint Liaison Group of the Rio Conventions, 2008: <http://www.cbd.int/doc/publications/cc-adaptation-en.pdf>.

### **Les éleveurs ovins nomades kirghizes à la croisée des chemins**

La réforme foncière et les aspects de la privatisation de la Constitution de 2010 du Kirghizistan ont introduit le principe que toutes les terres appartiennent à l'État et que ce dernier peut attribuer des droits de possession sous la forme de concessions pendant une période donnée. La gestion des terres a été placée sous la responsabilité du Service d'inspection des pâturages. Cependant, suite aux réformes toujours en cours, la propriété des terres concédées souffre toujours d'un manque de transparence. En outre, la mise en œuvre des réformes foncières a été confiée aux comités ruraux sur la réforme foncière/agraire qui ont pu conduire à des conflits d'intérêts et une collision entre le gouvernement local et les responsables des fermes d'État transformées en fermes collectives et les éleveurs nomades (Schillhorn van Veen, 1995).

## **Des politiques favorables**

L'inefficacité des politiques peut être en partie attribuée à une faible compréhension des systèmes pastoraux par les décideurs politiques, comme on l'a vu à la partie 1. De nombreux États considèrent encore le pastoralisme comme un gaspillage des terres et la priorité nationale est souvent de convertir les terres pastorales en terres de cultures, promulguant des politiques pour acquérir les terres nécessaires. Les enjeux prioritaires des régimes fonciers pastoraux énoncés à la partie 1 touchent aux aspects liés à la politique, comme l'amélioration des mécanismes de consultation et de participation pour les pasteurs, et le développement de l'aménagement intégré du territoire à juste échelle.

Le domaine d'action pour améliorer la gouvernance et renforcer les capacités humaines présentées à la partie 2 montre que la sécurité foncière et une gouvernance foncière responsable ne sont pas uniquement une question de dispositifs juridiques mais aussi de relations, de procédures, de capacités et de ressources pour la gouvernance. Elles touchent à de nombreuses questions liées aux politiques, qui ont été illustrées par plusieurs exemples.

Cette section propose un bref aperçu des politiques d'appui à des moyens d'existence ruraux durables, comme celles présentées par le Groupe d'experts de haut niveau (HLPE, 2013). Les politiques doivent être intégrées, dans le sens que chaque politique soutient (plutôt qu'elle n'entrave) les autres politiques. Par exemple, les politiques d'appui à la gestion des ressources naturelles durables ne conduiront pas nécessairement à une amélioration tant que d'autres politiques ne sont pas mises en œuvre pour créer de nouveaux marchés adaptés. Les gouvernements devront adapter ces politiques aux besoins des éleveurs, notamment à leur besoin de mobilité.

## **Investir dans les biens et les services publics**

Investir dans les biens et les services publics pour la population rurale, y compris les éleveurs nomades, est fondamental au développement. Les investissements ne sont pas toujours directement liés à la production alimentaire ou à la gestion des ressources naturelles, mais ils sont essentiels pour offrir aux populations les conditions leur permettant d'investir dans leurs systèmes de production. Les investissements éventuellement nécessaires à un développement durable dans les terres pastorales concernent les routes et les communications, l'électricité, l'éducation, la santé, l'eau et l'assainissement. Les services tels que la santé, l'éducation et les administrations locales peuvent avoir besoin de s'adapter aux besoins locaux des éleveurs, en s'adaptant par exemple aux calendriers saisonniers et aux schémas de mobilité, ou encore aux exigences linguistiques locales.

### **Ouvrir les marchés aux éleveurs nomades**

Il faut faire en sorte que les marchés fonctionnent pour des moyens d'existence plus durables pour les éleveurs en réduisant les coûts de transaction, en améliorant les infrastructures, en garantissant un investissement public clé et en supprimant les inégalités de prix en fonction du genre. Pour créer des conditions favorables, il peut être nécessaire de développer de nouveaux marchés (comme les modèles d'achat public) et de réglementer différemment les marchés existants. Le pastoralisme est un système double de production du bétail et de gestion de l'environnement et, dans de nombreux cas, des marchés novateurs sont nécessaires pour encourager, compenser et protéger le rôle des pasteurs en tant que gardiens et protecteurs de services écosystémiques comme les biens publics.

### **Une recherche appropriée et des systèmes de sensibilisation adaptés**

La recherche et les systèmes de sensibilisation sont essentiels à la conception et à la promotion de systèmes appropriés et de pratiques adaptées aux besoins des éleveurs sur les questions de gestion des parcours, les procédures et les technologies qui sont adaptées à leur mobilité. Les méthodologies de recherche participative ainsi que l'intégration des objectifs de recherche dans les prises de décision en amont sont fondamentales pour s'assurer que les éleveurs intègrent les résultats de la recherche (voir la partie 2, domaine d'action 7 sur l'apprentissage collaboratif).

### **L'accès aux services financiers**

Les éleveurs ont besoin de services financiers adaptés à leur besoin et notamment à leur mobilité. Les produits financiers doivent s'adapter aux conditions de la production pastorale, y compris aux taux élevés de rendement, aux longs délais de remboursement et la volatilité élevée. Des solutions novatrices sont nécessaires pour réduire les risques financiers, faire baisser les coûts de transaction et pour faciliter les investissements sur le long terme, en reconnaissant le rôle que joue actuellement le bétail comme fonds d'épargne dans de nombreuses sociétés pastorales. Les services financiers doivent également s'adapter pour remédier aux inégalités internes, y compris celles vécues par les femmes dans les sociétés pastorales.

## **Préparer une législation nationale pertinente pour le pastoralisme**

### **Éléments juridiques et institutionnels**

Les éléments juridiques et institutionnels présentés dans cette partie sont perçus comme «génériques» et, collectivement, ils appliquent de nombreux aspects des Directives concernant la bonne gouvernance et les régimes fonciers. La législation nationale ne doit pas seulement reconnaître mais aussi protéger et promouvoir des droits fonciers fondamentaux. Il peut s'agir de permettre aux titulaires de droits de sécuriser ces derniers, même s'ils ne sont pas définis

### Les aspects politiques et juridiques de la gestion des parcours: la Mongolie (Hannam, 2014)

S'il existe une loi promulguée en 1995 sur la protection environnementale en Mongolie, cette loi n'a pas la capacité de gérer de manière efficace tous les problèmes environnementaux associés à l'utilisation des parcours du pays. Ces problèmes sont des faiblesses structurelles et procédurales, une faible administration gouvernementale de l'environnement des parcours, des opérations institutionnelles inadaptées et un manque de participation efficace des communautés. Le Gouvernement mongol a déjà entrepris des actions pour établir un cadre juridique, politique et institutionnel pour améliorer la gestion des parcours. Une «Loi sur les terres de pâturage» est en préparation et sera la principale loi sur la gestion des parcours. Il faut néanmoins noter que pour que la loi soit efficace à remplir ses objectifs, il est nécessaire de mettre en place un système institutionnel spécialisé pour les terres pastorales.

de manière officielle, et d'assurer la disponibilité et l'accessibilité des institutions chargées de veiller au respect de la loi. Ces éléments pourvoient aux droits et aux titres fondamentaux des peuples autochtones, y compris la participation aux négociations et aux prises de décision, le développement des institutions qui peuvent représenter les droits coutumiers et le maintien et la transmission de pratiques traditionnelles et coutumières. À cet égard, ils peuvent faire partie du droit écrit concernant l'utilisation des terres pastorales.

Il peut être opportun de mener une évaluation juridique de la législation nationale existante en prenant les Directives pour référence et en suivant les procédures établies dans le *Guide technique sur une gouvernance foncière responsable et le droit* (FAO, 2016). Évaluer la capacité du cadre juridique d'un pays à appliquer une législation pastorale efficace à la lumière des Directives peut être une

première étape vers la mise en œuvre de la partie 3.

Les gouvernements peuvent aussi utiliser des éléments juridiques et institutionnels pour développer les priorités pour le développement national et ses politiques sectorielles et la planification. Les évaluations peuvent aussi identifier les points du cadre juridique qui ne sont pas correctement appliqués, comme le fait de ne pas avoir employé la législation permettant la délivrance de titres fonciers détenus par la communauté. Les évaluations peuvent donner l'occasion de comprendre les obstacles à la mise en œuvre, et peuvent ouvrir la voie à des réformes administratives et législatives. Les évaluations se rapportant aux Directives et l'application des éléments suivants peuvent mettre à jour les sujets de préoccupation relatifs aux droits de l'homme (HCDH, 2011) ainsi que d'autres questions pertinentes dans la législation environnementale.

Les éléments présentés dans cette partie peuvent être intégrés dans un système de droit écrit pour permettre la protection des droits et des valeurs des communautés autochtones ou traditionnelles dans l'utilisation des terres pastorales. Au sein des systèmes fonciers coutumiers et statutaires, les nombreux types de droits dont ceux qui se juxtaposent peuvent régir l'utilisation de la même ressource pastorale. Les droits fonciers sur les ressources pastorales collectives, les droits d'accès et d'utilisation saisonniers ou temporaires, ainsi que les droits de location et de métayage peuvent tous être des droits fonciers légitimes.

### Un cadre institutionnel pertinent

Créer un cadre institutionnel pertinent au pastoralisme doit commencer par la reconnaissance de la législation de l'État sur le droit à une propriété privée et coutumière des terres pastorales (individuelle, collective, coopérative ou tout autre forme d'association), permettant de choisir librement le modèle d'organisation, les formes d'exploitation et la destination dans le cadre des limites et des règlements de la loi. À cet égard, il est fondamental de créer des outils permettant d'être en conformité avec la politique gouvernementale formulée pour le secteur. Pour ce faire, il peut être nécessaire de mettre en place une institution gouvernementale chargée de mettre en œuvre un cadre foncier réglementaire pour remédier à l'insécurité juridique et à l'instabilité des

éleveurs nomades et pour leur procurer l'exercice de leurs droits fonciers. Cette institution devra être mise en place pour contrôler les procédures reconnaissant la propriété et les registres publics, pour protéger les ressources naturelles, pour promouvoir une utilisation acceptable des terres pastorales et l'égalité dans l'accès à la terre, Elle devra avoir une fonction administrative étendue, qui réponde de manière adéquate au développement économique du pays, avec pour principal objectif la reconnaissance des droits aux régimes fonciers. L'institution devra être en mesure de régler et de mettre en place des mesures relatives à la formation, la promotion et l'organisation des terres pastorales, en coordination avec d'autres institutions gouvernementales.

La législation peut accompagner une institution foncière pastorale pour que les décisions conformes aux dispositifs fonciers soient justes et équitables. En outre, une législation adaptée devrait inclure des pouvoirs qui permettent aux institutions chargées des terres pastorales d'intervenir contre une personne ou une entreprise en cas de non-conformité avec la législation. Des dispositions spéciales doivent être proposées concernant les terres coutumières et traditionnelles. Des pouvoirs adaptés peuvent permettre la modification ou la révocation d'une autorisation ou d'un permis, avec des mesures correctives pour rétablir la conformité des terres pastorales avec les régimes fonciers, ou l'arrêt d'une activité et la mise en conformité avec les normes et les conditions spécifiées.

### **Les droits fonciers pastoraux**

Les Directives fournissent un cadre international pour orienter les politiques et les programmes à protéger et faire appliquer les droits des communautés pastorales à des terres qu'elles ont toujours utilisées à des fins sociales, culturelles, spirituelles et économiques. En particulier, la partie 3 des Directives se réfère à l'importance de la «Reconnaissance juridique et [de l'] attribution des droits et devoirs fonciers» pour protéger les droits des peuples autochtones et des autres communautés ayant des régimes fonciers coutumiers. Pour s'assurer qu'une bonne loi est mise en œuvre, il faut agir sur les facteurs institutionnels, politiques et sociaux qui contribuent à une faible sécurité foncière et à une faible gouvernance. Un tel changement positif dépend de la mise en place de systèmes administratifs et judiciaires qui soient justes, opérationnels et impartiaux, associée à la capacité des citoyens d'accéder à ces systèmes équitables et neutres de protection de leurs droits fonciers et de les utiliser, et de l'engagement des fonctionnaires de l'État face à ces systèmes. Un régime foncier est la manière dont une terre est occupée ou détenue par des particuliers, des familles, des entreprises ou des groupes de personnes. Les revendications sur les terres peuvent être de nature officielle, non officielle, coutumière ou religieuse et peuvent concerner des droits de propriété, d'utilisation et de gestion. La force des droits fonciers d'un particulier, d'une famille ou d'un groupe peut reposer sur les définitions juridiques nationales de «droits de propriété», sur les conventions sociales locales ou sur d'autres facteurs. Par rapport aux terres pastorales, les droits fonciers peuvent être décrits comme un ensemble de droits, qui peuvent inclure la liberté:

- d'occuper, de développer, de jouir des ressources naturelles en question, ainsi que la liberté de s'en détacher;
- de vendre ou de transmettre les ressources naturelles;
- de louer ou de concéder des droits d'utilisation sur les ressources naturelles;
- de restreindre à d'autres l'accès aux ressources naturelles; et/ou
- d'utiliser et de gérer les ressources naturelles.

Plus spécifiquement, le paragraphe 9.5 des Directives indique: «Lorsque des peuples autochtones et autres communautés appliquant des systèmes fonciers coutumiers détiennent des droits fonciers légitimes sur les terres ancestrales sur lesquelles ils vivent, les États devraient reconnaître et protéger ces droits. Les peuples autochtones et autres communautés appliquant des systèmes fonciers coutumiers ne devraient pas être expulsés par la force de ces terres ancestrales.» Ensuite, le paragraphe 9.6 précise que: «Les États devraient envisager d'adapter leurs cadres politique, juridique et organisationnel de manière à reconnaître les systèmes fonciers des peuples autochtones et autres communautés appliquant des systèmes fonciers coutumiers.»

À cet égard, le terme «coutumier» signifie «selon la coutume» ou selon des pratiques usuelles associées à une société, un lieu ou un ensemble de circonstances en particulier, qui sont basées sur la coutume et la tradition plutôt que sur une loi ou un contrat écrit. Afin de reconnaître, respecter et protéger les droits fonciers coutumiers, la législation nationale doit reconnaître et protéger l'éventail complet des pratiques en matière de droits fonciers au sein d'un pays tout en établissant des restrictions qui imposent de respecter les normes élémentaires en matière de droits de l'homme sur les pratiques coutumières, de protéger des discriminations intercommunautaires et d'assurer la conformité avec la constitution nationale (Andersen, 2011).

Traditionnellement, les droits fonciers sur les terres pastorales se rapportaient à l'accès aux ressources nécessaires pour soutenir la production du bétail transhumant, comme les pâturages, les points d'eau et les couloirs de transhumance qui reliaient à la fois les pâturages saisonniers, les installations pastorales ou les camps et les marchés. Ces dispositions foncières coutumières ont mélangé les aspects de la propriété collective et de la propriété exclusive. Un groupe de la même lignée, un clan ou un groupe ethnique entier peut revendiquer des

#### Régir les pâturages de haute altitude en Argentine

La région des Andes connaît plusieurs systèmes de gestion pastoraux organisés tout du long des pentes en altitude de la Cordillère des Andes. Les familles pastorales de la haute province de Jujuy disposent de droits coutumiers sur les maisons, les vergers et les petites parcelles de prairies cultivées, ainsi que sur les parcours composés d'«estancias», c'est-à-dire des parcelles de terres distribuées tout au long de l'amplitude altitudinale. Du petit bétail – principalement des ruminants – broute sous la surveillance des femmes plus âgées accompagnées d'enfants (quand ils ne sont pas à l'école). Le bétail plus important (lamas, alpacas, bœufs et quelques chevaux) broute librement, souvent sous la surveillance ponctuelle des hommes. Les «rodeos» constituent les territoires de la communauté, qui sont des parcelles réglementées de manière autonome et intégrées dans des propriétés plus étendues appelées «fincas». À l'origine, ces *fincas* ont été concédées aux Espagnols par la Couronne pendant la colonisation, bien que beaucoup d'entre elles aient été par la suite intégrées aux terres domaniales. Néanmoins, les communautés locales n'ont toujours pas aujourd'hui récupéré la propriété de ces terres, alors qu'on commence à revendiquer les *rodeos* comme faisant partie des APAC (Aires de patrimoine autochtone et communautaire), en vertu de la loi constitutionnelle promulguée en 1994. À l'heure actuelle, les communautés démarrent un processus de définition de leurs terres antérieures, en rétablissant les frontières coutumières et en mettant en place des autorités élues pour les gérer.

droits collectifs sur une région de terres pastorales. Les droits fonciers pastoraux sont souvent décrits comme des droits «flous» et ils permettent à un peuple d'utiliser une propriété appartenant à un autre peuple à des fins spécifiques ou des périodes limitées dans le temps. Ces arrangements étaient courants mais ils ont créé des systèmes complexes de droits et d'obligations entre les utilisateurs pastoraux. Dans ces systèmes de propriété, des particuliers pouvaient avoir un accès exclusif à certains types de ressources, mais ils possédaient ces droits en tant que membres de groupes sociaux capables de défendre l'intégrité territoriale du groupe entier, et non en vertu d'un titre de propriété délivré par les autorités gouvernementales. Toutefois, des facteurs variés, notamment la conversion des terres, la privatisation, les conflits, les pressions des populations et la création de réserves naturelles, ont tous mené à une réduction des droits fonciers pastoraux ces derniers temps (Behnke et Freudemberger, 2013).

#### Les aspects juridiques des régimes fonciers coutumiers

Les régimes fonciers coutumiers se réfèrent aux systèmes que les communautés suivent pour déterminer la propriété, la possession ou l'accès aux

terres et pour en réglementer l'utilisation et le transfert. Les efforts fournis par les États pour améliorer la gouvernance des terres forestières et assurer le succès de la mise en œuvre des Directives englobent nécessairement des engagements variés. Il peut s'agir d'éduquer à la fois le public général et les fonctionnaires du gouvernement sur les lois qui promeuvent une gouvernance responsable des régimes fonciers sur les terres pastorales. Cela implique aussi d'harmoniser la législation et de rationaliser les procédures juridiques et administratives pour mettre en place des procédures accessibles et efficaces de manière à assurer que les principes des Directives soient appliqués dans toutes les institutions administratives ou judiciaires à tous les niveaux de la gouvernance foncière pastorale. Il est également nécessaire de veiller à ce que le système judiciaire national et tous les fonctionnaires chargés d'arbitrer les conflits fonciers appliquent convenablement les lois nationales qui

promeuvent une gouvernance foncière responsable. Des structures alternatives de règlement des différends, adaptées culturellement, doivent être créées et renforcées de manière à ce que les conflits fonciers pastoraux soient réglés dans un délai raisonnable.

Contrairement aux systèmes de propriété foncière mis en place, les normes des régimes fonciers coutumiers sont issues de la communauté elle-même, qui les maintient à la place de l'État ou de la législation de l'État (régime foncier statutaire)<sup>32</sup>. Si les règles suivies par une communauté locale particulière sont connues comme législation coutumière, elles sont rarement contraignantes au-delà de la communauté. Les régimes fonciers coutumiers sont aussi bien un système social qu'un code juridique, et ils tirent du premier leur résilience, leur continuité et leur flexibilité. Les pasteurs coutumiers modernes accordent une importance cruciale à voir jusqu'où la loi soutient les droits fonciers qu'elle délivre et les normes employées pour les maintenir (Alden-Wily, 2012). Les régimes fonciers coutumiers sont un des systèmes fonciers les plus importants à l'échelle mondiale. Ils sont très répandus dans les régions pastorales d'Afrique et d'Asie et régissent également des terres dans certaines économies industrielles, comme les terres communales en Espagne et les territoires appartenant aux minorités autochtones en Amérique du Nord et en Australie (RIRDC, 2014).

Les domaines coutumiers sont rarement homogènes. Les concessions liées aux parcs, aux mines, au bois et à l'agriculture créent souvent des «trous» non négligeables dans les zones coutumières. Lorsque des exploitants agricoles plus aisés obtiennent un titre légal officiel pour leurs fermes, ils font disparaître le titre coutumier, créant ainsi des vides encore plus petits dans l'ensemble du territoire de la communauté. Les limites des domaines coutumiers sont également vagues, notamment lorsqu'ils rejoignent des villes et des agglomérations en expansion rapide. Les chefs peuvent vendre leurs terres en périphérie urbaine à des

#### **Les traditions ancestrales dans la gouvernance australienne des pâturages**

En Australie, les terres pastorales occupent de vastes zones de concessions pour le pastoralisme et des formes variées de baux concédés par la Couronne, ainsi que des terres franches, lesquelles sont des vestiges des institutions traditionnelles qui remontent aux premiers temps de la colonisation européenne. Le droit de pâturage «payant», ou *agistment* en anglais, est le commerce de droits de pâturage entre des sociétés pastorales. Cette pratique consiste à déplacer temporairement le bétail d'une société pastorale ayant un déficit de fourrage vers une autre ayant un surplus. L'*agistee* (le propriétaire de la terre) reçoit un dédommagement pour accepter le bétail de l'*agistor*. Ainsi, ces pratiques de droits de pâturage payants peuvent être considérées comme une stratégie s'adaptant au modèle spatiotemporel de la disponibilité du fourrage.

Depuis la fin du XX<sup>e</sup> siècle, la Commission de réforme législative australienne et la Commission de réforme législative de l'Australie occidentale ont rédigé des rapports exhaustifs cherchant à savoir si le fait de reconnaître le rôle de la législation coutumière dans les situations juridiques impliquant des Aborigènes australiens était souhaitable. Par exemple, dans le Territoire du Nord, où le pastoralisme est très développé, certaines lois et tribunaux font explicitement mention de la législation coutumière lorsque cette dernière s'avère utile à identifier les relations ou les attentes sociales (Northern Territory, 1983). Ces changements n'ont pas été sans susciter des controverses, surtout pour les cas où la législation coutumière est imprécise ou qu'elle viole les droits de l'homme.

<sup>32</sup> Un autre terme utilisé pour le régime foncier coutumier est le «régime foncier autochtone».

investisseurs immobiliers ou se les voir accaparer. Des exemples existent de communautés rurales cherchant à maintenir un contrôle sur les terres urbanisées. La course mondiale à la terre stimule l'accaparement de terres domestiques de ce type pour du profit, ce qui en retour accélère la concentration et l'introduction de normes fondées sur les marchés et exerce des pressions sur les ressources collectives. Plus la valeur des ressources concernées est élevée, plus les tensions au sujet des normes seront vives.

### Sécuriser les droits coutumiers

Plutôt que de codifier les droits fonciers coutumiers, une approche plus stratégique consiste à reconnaître juridiquement que les droits coutumiers à la terre ont la même valeur légale que les droits statutaires, qu'ils soient enregistrés ou non. Les forces contraires à cette reconnaissance sont cependant aussi inflexibles aujourd'hui qu'elles ne l'étaient il y a un siècle. Elles peuvent même devenir encore plus dures, au vu de la manière dont les intérêts coïncident avec les politiques visant à garder le plus de terres non enregistrées possibles sous la propriété *de fait* des gouvernements, permettant à ces derniers de disposer à volonté des terres de leurs citoyens, y compris à des investisseurs nationaux et étrangers. Poursuivre la démocratisation de l'administration chargée des terres et des ressources est aussi cruciale. La solidarité au sein des communautés et entre elles est affectée par l'absence de mécanismes et de pouvoirs institutionnels favorables.

Les politiques de sécurité foncière doivent déplacer leur attention des fermes aux terres collectives. De nombreux gouvernements sont réticents à expulser les familles appliquant un système coutumier pour leurs maisons et leurs fermes, mais n'ont aucun scrupule lorsqu'il s'agit de réaffecter leurs terres collectives pour d'autres utilisations et à d'autres utilisateurs. Il en est ainsi car une compensation est aujourd'hui normalement requise lorsque les maisons et les cultures sont en jeu, même sur des terres coutumières n'ayant aucun titre foncier, mais celle-ci est rarement étendue aux terres pastorales détenues collectivement. Pourtant ces terres en friche sont l'atout majeur de la plupart des communautés rurales. Elles sont souvent la principale, voir l'unique source de moyens d'existence pour les pauvres ruraux et les populations sans terre. Avec de l'aide, elles ont le potentiel générateur de revenus pouvant faire sortir des millions de personnes de la pauvreté (FAO, à paraître).

#### **La transhumance des Karakachans et la relation entre l'élevage du bétail et l'utilisation du territoire et les droits de propriété foncière en Bulgarie**

Le pastoralisme transhumant des Karakachans en Bulgarie est considéré comme une réussite dans le règlement des problèmes liés à l'utilisation du territoire et aux droits de propriété à l'époque post-soviétique. Avant 1992, la politique du Gouvernement bulgare était de sédentariser les éleveurs nomades et de centraliser la gestion du bétail. Ce dernier fut regroupé dans les cheptels de l'État, détruisant les structures socioprofessionnelles traditionnelles des Karakachans. Les pratiques d'élevage traditionnel ont repris grâce à la reconnaissance officielle des systèmes de subsistance des Karakachans et la création d'organisations tribales efficaces.

La renaissance du système karakachan repose sur la législation nationale et internationale qui régit l'utilisation des terres pastorales, notamment la Convention de l'OIT sur la protection et l'intégration des populations autochtones et autres communautés, la Convention n°169 concernant les peuples indigènes et tribaux dans les pays indépendants, la Convention entre la Bulgarie et la Grèce (27 novembre 1919) relative à l'émigration réciproque des minorités entre ces deux pays, le Décret du Conseil des ministres pour le développement de l'élevage (1952-1954) et la Loi bulgare de 2007 sur l'utilisation et la propriété des terres agricoles (UICN, 2011b).

Il est important de reconnaître non seulement la sécurité juridique des droits fonciers, mais aussi les impressions des éleveurs sur la sécurité foncière, ce qui peut avoir d'importantes répercussions pour la gestion. Renforcer la gouvernance, par exemple, grâce à des processus de décision plus participatifs, peut améliorer l'impression de sécurité sans recourir à des mesures plus fortes. L'inverse peut également être vrai et les pasteurs peuvent se sentir toujours en insécurité malgré avoir atteint un niveau de sécurité juridique sur le territoire. Ceci est étroitement lié à l'instauration d'un climat de confiance entre les communautés et le gouvernement, question qui est abordée dans la partie 2.

## Accords transfrontaliers

Les Directives affirment que les États doivent coopérer, dans le cadre de mécanismes appropriés et avec la participation des parties concernées, pour répondre aux questions foncières qui traversent les frontières nationales, en veillant à ce que toutes les actions soient conformes avec leurs obligations existantes en vertu de la législation nationale et internationale.

### Gestion transfrontalière

Selon le principe général de la législation internationale, un État a la responsabilité d'assurer que toute activité au sein de ses frontières n'affecte pas l'intégrité des terres pastorales d'un autre État (Sands, 2003)<sup>33</sup> et que des procédures adaptées pour les terres pastorales nationales soient mises en place pour mettre en œuvre le principe de «frontière commune». Dans les États où surviennent des problèmes transfrontaliers liés aux régimes fonciers, les parties doivent travailler ensemble pour protéger de tels droits fonciers, les moyens d'existence et la sécurité alimentaire de toute population migratoire tant qu'elle se trouve sur leurs territoires respectifs. Les États doivent contribuer à la compréhension des questions foncières transfrontalières qui affectent les communautés et doivent uniformiser les normes juridiques de la gouvernance foncière, conformément aux obligations existantes en vertu de la loi nationale et internationale, dans le respect des règles traditionnelles et indigènes (surtout sur la mobilité et la transhumance saisonnière) et des engagements volontaires en vertu des instruments régionaux et internationaux pertinents. Lorsqu'un État partage une frontière commune avec un ou plusieurs autres États, il doit travailler de concert avec ces États de manière à ce que les couloirs de transhumance et les routes saisonnières restent accessibles aux pasteurs et aux communautés traditionnelles (Schulz, 2007).

Les accords transfrontaliers négociés au niveau national doivent être appliqués en coopération étroite avec les communautés locales et les autorités. La gestion de la transhumance peut être facilitée grâce à la participation étroite des autorités locales de chaque côté d'une frontière internationale.

### L'obligation d'avertir les autres États

Des accords bilatéraux spécifiques devraient exister, de sorte que les pays voisins:

#### La législation pour la transhumance transfrontière, Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO)

En 1998, les chefs d'état de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) ont adopté la décision A/DEC.5/10/98 réglementant la transhumance entre les États membres. Elle stipule que «le franchissement des frontières terrestres entre tous les pays de la Communauté pour les espèces bovine, ovine, caprine, cameline et asine dans les conditions définies par la présente Décision». Cette Décision est appuyée par la règle C/REG.3/01/03 adoptée en 2003 pour la mise en place de la réglementation de la transhumance entre les membres de la CEDEAO. La CEDEAO a mis au point le Certificat international de transhumance (CIT), un outil pour mettre en œuvre ce cadre. Bien que l'application de cette décision et l'utilisation du CIT aient été irrégulières, cette réglementation reflète les préoccupations que la législation transfrontalière doit traiter:

- assurer la bonne condition sanitaire des troupeaux;
- informer la population dans les zones d'accueil de l'arrivée d'animaux transhumants, de manière à s'y préparer et à agir en conséquence;
- assurer que les droits des pasteurs non résidents seront respectés conformément aux lois du pays d'accueil;
- assurer que les pasteurs non résidents respectent la législation nationale du pays d'accueil;
- mettre en place un mécanisme de règlement des différends (dans le cadre de la CEDEAO, une Commission de conciliation a été créée) composé d'éleveurs, d'agriculteurs, des autorités locales et des autres parties concernées.

Cette expérience de la CEDEAO a été imparfaite et il convient de poursuivre le travail de manière à ce que les routes de migration dans les pays d'accueil restent ouvertes et libres afin de réduire au maximum les démarches bureaucratiques, causes d'obstacles ou de délais pour les déplacements, et pour empêcher la taxation illégale des pasteurs.

<sup>33</sup> Voir la Déclaration de Rio, Principe 2.

### L'accord bilatéral sur la transhumance entre le Burkina Faso et le Niger

La Décision de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) peut être adaptée au contexte local grâce à des accords bilatéraux sur la transhumance. Ces accords comprennent en général:

- des documents spécifiques exigés à la frontière comme les passeports, certificats de vaccination et de santé des animaux;
- les périodes précises de la transhumance; par exemple en novembre et avril, et n'excédant pas 30 jours;
- que les portes d'entrée et de sortie soient précisées, ainsi que les couloirs de transhumance parcourus par les animaux;
- des mesures de règlement des conflits.

En 2003, le Burkina Faso et le Niger ont convenu d'une réunion annuelle des ministères de l'élevage et de l'établissement d'un comité technique conjoint, pour suggérer des propositions sur la mise en œuvre d'un accord de franchissement des frontières. Le cadre de consultation pour cet accord vise à:

- gérer la transhumance entre les deux États;
- assurer la véritable mise en œuvre de la Décision A/DEC.5/10/98 du 31 octobre 1998 sur la réglementation de la transhumance entre les États membres de la CEDEAO;
- promouvoir le dialogue et l'échange entre les deux États au sujet de la transhumance et de la gestion des ressources naturelles;
- proposer des mesures pour promouvoir et appuyer la définition et la mise en œuvre d'une politique régionale liée à la transhumance entre les États.

Bien qu'il contienne des lacunes, cet accord est tenu pour avoir contribué à des déplacements pacifiques du bétail entre les deux pays.

- notifient immédiatement aux autres États toute catastrophe naturelle ou toute autre situation d'urgence qui risque d'avoir des effets néfastes sur les terres pastorales de ces États<sup>34</sup>;
- débattent avec les autres États de toute question relative à l'observation des responsabilités générale en matière de gestion foncière pastorale dans leurs juridictions respectives;
- avertissent en temps et en heure un État éventuellement concerné par les activités pouvant avoir des répercussions transfrontières sur les terres pastorales et fournissent les informations pertinentes à ce sujet et que ces États se consultent;
- préviennent suffisamment à l'avance les États susceptibles d'être affectés et leur communiquent toutes informations pertinentes sur les activités qui peuvent avoir des mauvais effets transfrontaliers sur les terres pastorales et qu'ils mènent des consultations avec ces États rapidement<sup>35</sup>.

### Le règlement des différends transfrontaliers

La législation internationale place de plus en plus la coopération et la collaboration entre les frontières au rang des priorités. Toutefois, les États ont le droit de prendre des mesures à l'encontre d'un autre État pour les dommages causés à ses terres pastorales en raison

<sup>34</sup> Déclaration de Rio, Principe 18.

<sup>35</sup> Déclaration de Rio, Principe 19.

des effets transfrontaliers d'une utilisation non durable des terres et d'un manque de bonne gouvernance de ses régimes fonciers. Le rôle de la législation internationale est de régler les relations permettant ainsi de contenir et d'éviter les différends en premier lieu. La partie substantielle de la législation internationale, par conséquent, ne concerne pas le règlement des différends mais l'empêchement de ces différends et autres conflits (Blay, Piotrowicz et Tsamenyi, 2005). Elle a trait aux droits et aux obligations des États dans leurs relations mutuelles et avec les organisations internationales. La Charte des Nations Unies est principalement concernée par la préservation de la paix dans le monde, y compris par des méthodes variées de règlement pacifique des différends<sup>36</sup>. Ces méthodes vont des méthodes diplomatiques, non officielles, non contraignantes à des règlements juridiques contraignants, y compris la négociation, les interrogations, la médiation et la conciliation, l'arbitrage et les décisions de justice.

S'il y a lieu, un État doit établir des procédures pour régler les différends grâce à un processus de règlement officiel et pour traduire en justice un autre État pour les dommages causés à ses terres pastorales en raison des effets transfrontaliers d'une utilisation non durable des terres par ce dernier (O'Connell, 2015).

## Aménagement intégré et participatif du territoire

Une gouvernance des régimes fonciers responsable est essentielle à un développement social et économique durable. Les procédures nationales d'attribution des terres doivent refléter le rôle central des terres dans l'éradication de la faim et de la pauvreté. De telles procédures, y compris celles s'appliquant aux terres de pâturage, devraient, de manière générale, être effectuées sur la base d'éléments environnementaux, tels que les caractéristiques des sols, tout en se conformant au programme stratégique national, et doivent tenir compte des droits coutumiers et statutaires liés aux régimes fonciers. Inclure ces derniers aspects dans les procédures d'attribution des terres permet d'assurer des régimes fonciers sûrs et d'éviter d'éventuels différends fonciers. Par conséquent, il est important que les mécanismes de reconnaissance des droits fonciers et plus spécifiquement, des droits coutumiers, soient mis en œuvre avant le programme d'attribution des terres au niveau national.

On peut identifier trois niveaux principaux pour l'évaluation et la planification des terres pastorales. Au plus bas niveau, il est nécessaire de reconnaître les droits aux ressources qui sont partagés avec des utilisateurs plus éloignés et de veiller à ce que la participation des parties prenantes reflète la diversité et la distribution des titulaires de droits.

1. Au niveau local: Des plans de gestion au niveau local peuvent concerner une ou plusieurs communautés locales, mais il faut garder à l'esprit l'échelle spatiale du pastoralisme et l'étendue des ressources partagées entre les communautés et définir clairement ce qu'on entend par «local». La nécessité de développer un plan de gestion participatif, par exemple, peut être provoquée par l'identification d'un problème environnemental spécifique au niveau national ou infranational (Gouvernement australien, 1989).

<sup>36</sup> Voir Article 33, Charte des Nations Unies.

2. Au niveau infranational: Des plans de gestion peuvent être préparés lorsque l'intégrité écologique des terres pastorales est affectée à l'échelle infranationale. Ce niveau d'information serait employé pour planifier des projets de gestion spécifiques, tels que la gestion de la salinité, la planification des bassins versants et la gestion des systèmes d'utilisation des terres ou pour cibler une zone sensible sur le plan environnemental.
3. Au niveau national: L'objectif est de réunir des informations à une échelle nationale ou infranationale sur les modèles, la distribution et les conditions des terres pastorales. Ce niveau d'information est pertinent pour des processus de décision et d'aménagement du territoire stratégiques et développés à grande échelle et pour réussir une mise en place efficace des dispositifs en matière de régimes fonciers.

### Plan de gestion

Un plan de gestion peut être établi pour une zone déclarée. Dans ces zones, les utilisateurs des terres doivent adopter les critères écologiques recommandés pour gérer les terres pastorales (Hannam, 2000; Gouvernement australien, 1989). Il peut s'agir de zones communautaires traditionnelles ou coutumières ou d'autres zones. Un plan de gestion doit, par exemple, stipuler le régime foncier des terres, la manière dont elles vont être gérées, la stratégie de gestion et le coût de mise en œuvre et doit spécifier la procédure d'évaluation de la réalisation des objectifs du plan. Il doit aussi tenir compte de la valeur sociale et économique de la zone pastorale, y compris les valeurs coutumières et traditionnelles, telle que l'entretien des couloirs de transhumance et des zones saisonnières de pâturage. Le plan peut aussi inclure d'autres éléments importants, comme les aspects biophysiques des terres pastorales et la capacité de charge des terres pastorales en relation avec la variabilité interannuelle.

La législation pertinente doit inclure les procédures spécifiques nécessaires à l'aménagement du territoire pastoral, en établissant des liens clairs avec les lois relatives à l'aménagement du territoire. Les procédures d'évaluation des terres pastorales (FAO, 2002) peuvent contenir:

- une évaluation des connaissances traditionnelles et coutumières sur les terres pastorales;
- une évaluation des régimes fonciers;
- une étude technique sur l'environnement pastoral et le développement d'une base de données (New South Wales, 2003).

Les procédures d'aménagement des terres pastorales peuvent adopter les valeurs traditionnelles et coutumières dans l'aménagement du territoire et montrer la relation entre plan et régime foncier. Des dispositions spécifiques peuvent être intégrées à la législation concernée pour couvrir toutes les actions à mener, qu'elles existent ou qu'elles aient été proposées, de manière à éviter tout effet néfaste sur les terres pastorales.

Là où un plan de gestion a été déclaré et des critères écologiques définis, une institution pastorale peut, en cas de pratiques menaçantes éventuelles ou avérées, déterminer si certaines restrictions d'utilisation des terres pastorales doivent être appliquées ou s'il existe un quelconque conflit avec les dispositions foncières (Gouvernement australien, 1989). L'institution peut avoir besoin, par exemple, d'interdire complètement certains types d'activités d'utilisation des terres ou de prévoir des circonstances pour définir une activité foncière particulière.

### **Aménagement et évaluation des terres**

La condition écologique des terres pastorales doit être évaluée aux niveaux local, infranational et national. Les évaluations doivent être participatives, de manière à tenir compte des impressions locales sur les conditions écologiques, des changements sociaux et des objectifs de la gestion locale, pour réduire le risque que des intérêts particuliers ne manipulent les résultats. Des informations sont nécessaires à ces niveaux pour planifier de manière efficace la protection et la gestion des terres pastorales, en particulier la sécurité foncière. Une évaluation est l'application des techniques à la fois coutumières et scientifiques pour déterminer les caractéristiques des terres pastorales qui pourront être utilisées dans les activités de planification et de prise de décision à chaque niveau. La législation foncière pastorale doit intégrer les procédures permettant la planification à tous les niveaux, les programmes de mise en œuvre du plan et les relations avec les régimes fonciers.

### **Accords sur les utilisations des terres**

Une institution foncière pastorale peut conclure un accord sur les utilisations des terres avec une communauté pastorale pour réaliser des objectifs spécifiques en matière d'utilisation des terres qui soient conformes aux régimes fonciers. Une institution foncière pastorale peut organiser les pratiques de gestion foncière pouvant être réalisées pour gérer ou remédier à la dégradation des terres, maintenir la biodiversité et s'adapter au changement climatique. Elle peut aussi organiser des recherches ou des enquêtes sur les problèmes liés aux terres pastorales (Gouvernement australien, 1989; Maggio, 1997).

## **Éléments juridiques essentiels pour le pastoralisme**

Le principal objectif ou l'intention d'un instrument juridique sur l'utilisation des terres pastorales doit être énoncé clairement. Il peut être exprimé dans une déclaration à finalité unique ou multiple. Une telle déclaration peut faire référence au besoin de disposer d'une institution foncière pastorale compétente, à l'utilisation d'approches ou de mécanismes stratégiques spécifiques, aux droits et aux valeurs des populations pastorales, à la zone géographique d'intérêt et au développement de priorités pour la gestion des terres pastorales et des régimes fonciers (Herrera, Davies et Manzano Baena, 2014).

Il doit y avoir un ensemble de déclarations dans la législation exprimant une politique et une stratégie qui font le lien entre les régimes fonciers coutumiers et le droit écrit sur les terres pastorales. Ensemble, ces déclarations doivent établir des objectifs, des cibles et des critères précis pour l'administration générale des terres pastorales tout en pourvoyant aux responsabilités et aux droits coutumiers. Ces objectifs peuvent être exprimés dans une déclaration à finalité unique ou multiple mais peuvent aussi faire l'objet de plusieurs déclarations à finalité multiple, par exemple, pour respecter les droits coutumiers sur les terres pastorales et pour encourager et protéger les valeurs et les critères écologiques adéquats ainsi que le savoir et les pratiques traditionnelles d'utilisation des terres des communautés pastorales.

### **Ranimer les stratégies de gouvernance collectives en Chine**

Dans la province du Xinjiang en Chine, une loi sur les terres de pâturage a été votée en 1989 et d'autres réglementations ont été établies; elles s'occupent de la propriété collective des pâturages, bien que les droits de pâturage soient sous-traités à des ménages individuels sur la base de contrats d'utilisation des pâturages. Ces contrats sont octroyés pour 50 ans pour une meilleure stabilité et détaillent les différentes zones de pâturage saisonnier qui ont été attribuées à chaque ménage, les frais de pâturage, et le taux de charge en bétail autorisé. Jusqu'à 94 pour cent des pâturages utilisables du Xinjiang ont été sous-traités à des ménages individuels depuis 1999. Les droits d'utilisation sont héréditaires mais ne sont pas vendables et sont administrés par le bureau local chargé de l'élevage des animaux. Dans la pratique, les pâturages restent sous une utilisation et une gestion collective, qui fournissent des ressources aux éleveurs sur de vastes portions de territoires aux frontières relativement mal définies. Ce dispositif apporte bon nombre d'avantages: flexibilité de l'élevage et mobilité, permettant de réduire les risques environnementaux; les frontières floues apportent une économie d'échelle dans le travail de l'élevage; les ménages ont accès à davantage de ressources; et la gestion communautaire est une assurance contre le risque économique (Banks, 2001).

À l'instar de nombreux pays, la Chine a mis en place des politiques pour sédentariser les éleveurs nomades, pour restreindre les déplacements du bétail et pour individualiser la propriété foncière. Ces politiques ayant conduit à une dégradation sévère des pâturages et à des résultats sociaux néfastes, des efforts ont été faits pour trouver d'autres voies en faveur du développement du pastoralisme. Le «mécanisme des propriétaires associés» a montré une augmentation du niveau des revenus et un meilleur statut pour les éleveurs et a été reconnu officiellement par le Gouvernement (Hua *et al.*, 2015). Les préoccupations sur la façon dont les droits fonciers sont sécurisés en Chine et dont les éleveurs perçoivent leurs droits sont constantes. Néanmoins, la tendance à s'éloigner de la sédentarisation des troupeaux et de la privatisation des parcours et à s'engager vers une reconnaissance officielle de la transhumance et des pratiques d'élevage collectives reflète des développements positifs dans de nombreux autres pays en voie d'industrialisation rapide.

## **L'État et l'autorité locale**

### ***Les institutions foncières pastorales***

Le terme «institution foncière pastorale» est un terme générique. Il peut être utilisé pour signifier une unique institution foncière pastorale indépendante et spécialisée. Il peut également signifier l'équivalent des responsabilités et des fonctions pour l'utilisation des ressources naturelles dans une unique institution spécialisée, mais dispersées administrativement entre plusieurs organisations ou institutions gouvernementales différentes, y compris les institutions coutumières ayant une responsabilité directe ou indirecte dans le domaine des régimes fonciers (l'administration forestière, agricole ou foncière, par exemple). Il est important que la législation s'engage et établisse un «devoir de vigilance» pour parvenir à une utilisation durable des terres pastorales et qu'elle préserve les droits et les valeurs des populations pastorales et leurs régimes fonciers. Cela peut être facilité par des responsabilités bien définies réparties entre plusieurs organisations ou instruments législatifs. Des «droits» et des «obligations» particuliers peuvent être établis au sein d'une hiérarchie organisationnelle et à des niveaux d'administration respectifs, pour les particuliers ou pour des classes spécifiques de fonctionnaires.

Une institution foncière pastorale devra de préférence être une structure indépendante, couvrant un large éventail de fonctions, avec un budget dédié, ayant le droit de gérer les responsabilités en relation avec les régions relevant de la coutume et d'autres régions pastorales ne relevant pas de pratiques coutumières.

### ***Fonction de coordination***

Les différentes fonctions en vertu de la législation devraient s'exercer de manière à tenir compte des valeurs coutumières des terres pastorales. Les gouvernements devraient être obligés de veiller à ce que toutes les institutions et organisations ayant un rôle dans la gestion foncière pastorale soient effectivement coordonnées dans les processus de décision. La fonction de coordination devra également pallier la nécessité d'éviter les chevauchements entre tous les ministères chargés de délivrer les titres fonciers associés (voir, par exemple, New South Wales, 1991).

### ***Distribution des responsabilités***

Les responsabilités législatives et exécutives de gestion des terres pastorales peuvent être divisées entre les communautés pastorales respectives et les organisations gouvernementales concernées. Une bonne coordination au sein des ministères gouvernementaux et entre ceux-ci est nécessaire pour une administration et une gestion efficace des terres pastorales. Lorsque différentes communautés d'éleveurs occupent des terres pastorales, il devrait y avoir un mécanisme adapté dans la législation pour assurer la coopération et la coordination dans la mise en œuvre des responsabilités foncières pastorales. Cela est particulièrement important dans la mesure où différentes formes de régimes fonciers peuvent justifier différentes approches en matière d'administration (voir, par exemple, New South Wales, 2003).

### ***Niveaux des responsabilités***

Il convient, au sein d'une institution foncière pastorale, que soit mis en place un système administratif bien développé qui reconnaisse clairement le rôle et l'application de la législation coutumière sur les terres pastorales, afin d'assurer que les responsabilités de l'institution foncière pastorale envers les communautés pastorales respectives soient judicieusement appliquées, y compris la mise en œuvre de fonctions et de responsabilités au juste niveau de l'administration (Hannam, 2012).

### ***Fonctions générales d'une institution foncière pastorale***

Les fonctions générales d'une institution foncière pastorale sont de veiller, lorsque la législation coutumière s'applique, à ce que tous les droits et responsabilités des populations pastorales puissent être exercés en conformité avec celle-ci et de manière à préserver leurs régimes fonciers. L'institution doit examiner périodiquement l'efficacité de la législation foncière pastorale pour assurer que la loi coutumière est appliquée librement et que les terres pastorales sont utilisées de manière durable. Une autre fonction principale de ce type d'institution est de veiller à ce que tous les acteurs de la communauté puissent participer aux processus de décision et de mettre en place des procédures de suivi des conditions des terres pastorales.

#### **La gouvernance de l'élevage pastoral des rennes, Norvège**

La Loi de 2007 sur l'élevage des rennes en Norvège vient en appui à l'administration d'un double système de gouvernance des terres pastorales sames. La loi appuie l'administration de deux sous-systèmes principaux:

1. Un système de gestion conjointe.
2. Un système corporatif.

Le système de gestion conjointe a quatre niveaux: un conseil national de gestion conjointe, un conseil régional de gestion conjointe, un conseil local de gestion conjointe et le Siida. Les deux niveaux les plus élevés sont des organes politiques dont les membres sont nommés à la fois par le parlement same et par le Ministère de l'agriculture et de l'alimentation. Ce système joue un rôle dans la régulation du nombre de rennes et leur accès aux pâturages. La Loi de 2007 sur l'élevage des rennes dote le système de gestion conjointe de l'autorité pour imposer des pénalités pour le non-respect des règles et de la réglementation. Le système coopératif est mis en place pour faciliter les négociations entre l'Association nationale des éleveurs nomades de rennes, qui représentent les Sames norvégiens, et le Ministère de l'agriculture et de l'alimentation (Ulvevadet et Hausner, 2011).

### ***Secteurs fonctionnels d'une institution foncière pastorale***

Les activités techniques et pratiques d'une institution foncière pastorale devraient normalement être distribuées entre des secteurs fonctionnels séparés au sein de l'institution. Chaque secteur fonctionnel serait en charge d'un certain nombre de programmes, y compris en relation avec les régimes fonciers. En règle générale, une institution foncière pastorale doit disposer des capacités pour mettre en œuvre les objectifs de la législation, surtout en relation avec les droits et les responsabilités des populations autochtones. À titre d'exemple, le secteur fonctionnel d'une institution foncière pastorale peut comprendre, entre autres, le développement de politiques, la planification et l'évaluation, les programmes techniques, la formation, la recherche et la conformité.

Les capacités peuvent inclure le pouvoir de mettre en œuvre des mesures de conservation ou des travaux destinés à prévenir ou limiter les effets adverses sur l'intégrité écologique des terres pastorales, y compris le pouvoir d'arrêter une activité.

Les procédures pourraient faire appel à des mesures correctives pour restaurer les terres pastorales conformes aux régimes fonciers.

#### **La légitimation de la gouvernance collective des pâturages en Mongolie**

En vertu de deux lois principales sur la gestion pastorale en Mongolie – la Loi foncière de 2002 (Art. 52.2) et le Code civil de Mongolie 2002 (Art. 481), l'utilisation des terres de pâturages peut être planifiée et gérée par des groupes de personnes pour une période déterminée. Étant une forme d'organisation, les groupes d'utilisateurs pastoraux sont autorisés à conclure des «accords de gestion des pâturages» ou des «ententes sur l'utilisation des pâturages» avec une organisation gouvernementale locale. Le contrat, en tant qu'outil d'aménagement de l'espace pour la gestion des pâturages au niveau local, est un système d'aménagement satisfaisant un éventail d'objectifs et peut établir des exigences générales de gestion pour une zone donnée. La relation entre les gouvernements locaux et les pasteurs est régie par un contrat sur l'utilisation des pâturages par d'autres groupes d'utilisateurs pastoraux. Chaque contrat définissant l'utilisation des pâturages est signé par quatre parties: les gouverneurs du *soum* et leurs *baghs* respectifs, le chef du groupe d'utilisateurs pastoraux et leur responsable.

#### ***Suivi***

Les États ont l'obligation générale de contrôler les conditions et la santé des terres pastorales et d'en informer régulièrement la communauté. Les informations sur les conditions environnementales des terres pastorales, y compris leurs relations avec les régimes fonciers, doivent être fournies régulièrement au public. Les résultats du suivi peuvent être utilisés pour évaluer de manière systématique la performance d'une institution foncière pastorale, complétés par une évaluation de la mise en œuvre des pratiques coutumières et traditionnelles, des politiques, des programmes sur le terrain et de la recherche sur les conditions des terres pastorales (Leake, 2012). Un programme de suivi et de vérification doit pourvoir à l'établissement d'indicateurs du statut écologique d'une terre pastorale, en contrôlant les relations entre l'utilisation des terres et les régimes fonciers avec les questions humaines, notamment la pauvreté et les droits fonciers coutumiers.

## **Participation et information**

### ***La participation communautaire dans les processus de décision sur l'utilisation des terres pastorales***

Les États doivent encourager la participation de tous les secteurs publics à l'utilisation, la gestion et les processus de décision liés aux terres pastorales. En particulier, les droits et les intérêts des populations traditionnelles et autochtones doivent être pris en compte. La consultation doit avoir lieu avant de prendre des décisions et la participation doit être éclairée. Les éventuelles opportunités de consultation et de participation dans les processus

de décision affectant les régimes fonciers dépendent de nombreuses questions pratiques. Toutefois, les cadres juridiques peuvent aussi influencer sur ces opportunités, en intégrant, par exemple, les obligations juridiques en matière de consultation locale dans les processus de décision. Ainsi, la législation pourrait imposer comme condition que toutes les populations affectées (surtout les femmes et les jeunes) soient consultées. La participation publique peut également améliorer la qualité de la législation, en permettant d'assurer que celle-ci soit conçue en fonction du contexte local et des dispositions en matière de régimes fonciers. Elle peut ainsi contribuer à améliorer la légitimité perçue, le sens de la propriété et enfin l'efficacité de la législation. Il est important de reconnaître que les peuples autochtones ont le droit au consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause. Les dispositions de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones ne doivent faire l'objet d'aucune dérogation.

Des programmes de participation communautaire devraient être employés pour permettre à toute personne de prendre part à la gestion des terres pastorales et à l'application des régimes fonciers, du niveau local au niveau national. Les liens entre une participation, une représentation et une responsabilisation efficace (comme décrit à la partie 2) constituent les outils pour construire une participation efficace.

### ***Informations pour les personnes intéressées***

Partout où une institution foncière pastorale propose d'agir en vertu de ses procédures administratives, toutes les personnes intéressées devraient être informées de manière à pouvoir juger elles-mêmes, et par des éléments pertinents, si leurs droits, leurs libertés et leurs intérêts sont affectés, en particulier ceux des communautés autochtones. Des procédures doivent être incluses pour présenter la manière dont l'institution foncière pastorale informera le public.

### ***Droit à l'information***

Toute personne devrait avoir le droit d'accéder aux informations détenues par l'État sur les questions relatives aux régimes fonciers des terres pastorales et en particulier sur leurs conditions (Stec, Casey-Lefkowitz et Jendroska, 2000). Afin d'améliorer la sécurité des droits fonciers, les Directives appellent les États à fournir des systèmes d'enregistrement des droits fonciers individuels et collectifs. Chacun devrait pouvoir enregistrer ses droits fonciers et obtenir des renseignements; les institutions devraient adopter des procédures simplifiées et une technologie adaptée au niveau local pour réduire les coûts et le temps nécessaires à la prestation des services. Les informations sur les droits fonciers devraient être facilement accessibles. Les informations sur l'état des terres pastorales peuvent comprendre des données sur les régimes fonciers en format écrit, visuel, oral, numérique ou insérées dans des bases de données.

### ***Procédure pour obtenir des informations***

La législation doit établir les procédures et les circonstances selon lesquelles une institution foncière pastorale doit communiquer les informations au public. Ceci vaut particulièrement lorsque toute action existante ou proposée est susceptible d'affecter l'intégrité des terres pastorales. Il faudra tenir compte, notamment, des circonstances dans lesquelles certains types d'information peuvent être protégés ou refusés.

### ***Le savoir et les informations sur les terres pastorales***

Une des premières responsabilités d'une institution foncière pastorale est de collecter, d'analyser et d'archiver les informations générales sur les terres pastorales, y compris les informations liées aux régimes fonciers et en particulier les valeurs et le savoir traditionnel et coutumier. Par ce processus, une institution foncière pastorale peut acquérir des connaissances afin de planifier et de cibler les opérations de gestion des terres. Une institution foncière pastorale a aussi la responsabilité fondamentale de mettre en place des procédures pour dissuader d'éventuels utilisateurs d'entreprendre toute action qui serait par ailleurs indésirable, voire éventuellement illégale (Gouvernement australien, 1989).

### **Obligations juridiques spécifiques pour le pastoralisme**

#### ***Droits et devoirs d'utilisation***

Dans les Directives, les droits et les devoirs sont exposés comme des éléments fondamentaux pour la gouvernance foncière, déterminant si les peuples, les communautés et autres sont aptes à acquérir des droits et les obligations qui y sont associées pour utiliser et contrôler les terres et, le cas échéant, de quelle façon. Les éléments ci-dessous sont particulièrement importants dans les cadres juridiques qui s'adressent aux pasteurs:

- reconnaître, respecter et protéger les droits fonciers légitimes des individus et des communautés, y compris, des systèmes fonciers coutumiers (8.2);
- mettre en place des mesures préventives propres à empêcher que les droits fonciers d'autrui, en cas de reconnaissance ou d'attribution de droits, notamment les droits fonciers légitimes qui ne sont pas actuellement protégés par la loi, soient enfreints ou infirmés (7.1);
- encourager la participation et la consultation des communautés locales, entre autres les hommes, les femmes et les jeunes quant aux décisions relatives au régime foncier, par le biais des institutions locales et traditionnelles (9.2);
- s'assurer que la reconnaissance juridique et l'attribution de droits fonciers, ainsi que les devoirs qui leur sont associés, soient conformes aux obligations existantes qui leur incombent en vertu de la législation nationale et du droit international et tiennent dûment compte des engagements volontaires contractés en vertu des instruments régionaux et internationaux applicables (7.2);
- s'assurer que les femmes et les hommes jouissent des mêmes droits s'agissant des droits fonciers nouvellement reconnus, et que ces droits sont mentionnés dans les registres publics (7.4);
- respecter et promouvoir des méthodes coutumières au sein des communautés qui soient conformes aux obligations existantes, comme moyen de régler les conflits (9.11).

#### ***Mobilité***

La mobilité, comme on l'a vu à la partie 1, reste un élément fondamental des systèmes pastoraux. Cependant, élaborer une législation qui vienne en appui au dynamisme spatial et temporel de l'utilisation d'une ressource naturelle est une problématique majeure de la gestion foncière pastorale. Pour appuyer la mobilité des troupeaux, un État doit inclure des procédures visant à:

- assurer que lorsque s'applique une législation coutumière, tous les droits et les responsabilités des populations coutumières peuvent s'exercer en conséquence et de manière à protéger leurs régimes fonciers;
- assurer que la mobilité du bétail reste une stratégie importante de gestion des terres pastorales;
- maintenir les couloirs de transhumance et les infrastructures naturelles et artificielles qui y sont associées, y compris les points d'eau;
- agir sur la santé des animaux pour ne pas faire obstacle à la mobilité pastorale, en accordant une attention particulière au contrôle effectif des maladies (qui pourrait être traité spécifiquement par une législation sur la prévention des maladies) afin de réduire au maximum les restrictions à la mobilité du bétail, en ne perdant pas de vue les risques éventuels des cordons sanitaires vétérinaires sur la mobilité et la gestion des troupeaux.

### ***Responsabilités pour des terres pastorales durables***

Les communautés pastorales ont des responsabilités diverses sur la durabilité des terres pastorales. Ces responsabilités peuvent s'exercer non seulement dans le respect des décisions administratives d'une institution publique, mais aussi en tenant compte de l'action de toute personne susceptible d'avoir un effet néfaste significatif sur l'intégrité économique, sociale et écologique des terres pastorales.

Les principales informations permettant de décider du type et de l'étendue des responsabilités (Dommen, 1998) concernent:

- les informations sur le savoir traditionnel et coutumier existant;
- les solutions qui ont été adoptées par d'autres pays, et les dispositions et les principes contenus dans les instruments internationaux pertinents;
- les stratégies pour l'utilisation des terres pastorales.

### **Mise en application**

La mise en application peut consister en plusieurs approches pour assurer que la loi soit respectée à un certain niveau ou une certaine référence. Des dispositions spéciales pourraient être apportées en relation avec les terres coutumières et traditionnelles. Le respect de la législation peut prendre la forme d'une obligation directe ou de standards de comportement prescrits, ou par un avis ou un ordre juridique. Les lois concernées peuvent établir des procédures de mise en œuvre et peuvent réguler des activités spécifiques qui sont incompatibles avec les régimes fonciers et qui ne sont pas favorables aux terres pastorales. Les fonctions de mise en œuvre peuvent concerner des enquêtes sur les infractions, le rassemblement de preuves, des mesures correctives, la confiscation des biens et l'engagement de poursuites. La législation établirait en général l'étendue et les limites des pénalités financières en cas d'infraction, ainsi que les dispositions de recours (AECEN, 2015; OCDE, 2009).

#### **La législation sur les parcours en Espagne**

L'Espagne possède toute une série de parcours connectés à travers tout le pays par un ancien réseau de pistes pour le bétail, appelées Cañadas. Quelques 120 000 km de ces pistes existent mais beaucoup ont été usurpées et fermées. À la fin du XX<sup>e</sup> siècle, la transhumance s'effectuait beaucoup par camion ou train. Ainsi, la fin de la transhumance à pied a conduit au déclin de la biodiversité ainsi qu'à la perte de l'accès aux ressources productives fondamentales: les Cañadas comprenaient des pâturages et des zones avec de l'eau et les moutons passaient jusqu'à trois mois de l'année à recourir à ces ressources.

En 1995, le Gouvernement a adopté la Loi sur les voies de transhumance (Loi 3/1995, 23 mars 1995) reconnaissant expressément le rôle de la transhumance à pied dans la préservation des ressources naturelles en établissant un système juridique pour la gouvernance des pistes pour le bétail. La loi définit des pouvoirs administratifs sur les pistes, un classement et une démarcation, des règles régissant la modification des chemins, les droits d'occupation et d'utilisation, des usages compatibles et complémentaires, et les violations et les sanctions. Son adoption a marqué le début d'un très large soutien populaire à la mobilité pastorale, du retour aux pratiques de transhumance et de la résurgence de la biodiversité des montagnes comme résultat de cette connectivité écologique.

Les mesures correctives peuvent inclure la responsabilité civile. Le principal objectif de la responsabilité civile est de demander réparation, c'est-à-dire de rétablir l'équilibre qui existait avant l'infraction. Elle a un aspect préventif qui conduit les citoyens à rester prudents afin de ne pas compromettre leur responsabilité, ainsi qu'un aspect punitif, par ses conséquences à titre privé. Toute personne dont les actes ou les omissions, volontaires ou sans intention délictueuse, de manière illégale ou contraire aux bonnes mœurs, portent préjudice à d'autres est obligée de réparer les dommages. La responsabilité peut être contractuelle ou préjudicielle (lorsque les règles enfreintes sont une loi). La mise en place de la responsabilité civile est de tenter d'assurer la réparation du dommage causé à la propriété, en essayant de remettre les choses dans l'état dans lequel elles se trouvaient avant le dommage. Pour ces raisons, la pénalité de la responsabilité est en principe un type de compensation plutôt qu'une répression.

### ***Accès à la justice***

Les États doivent pourvoir à éliminer les obstacles normatifs, sociaux et économiques qui empêchent ou limitent les possibilités d'accès à la justice, en apportant des solutions et des procédures judiciaires et administratives efficaces et accessibles à une personne (physique ou juridique) lésée ou susceptible de l'être par un préjudice environnemental. Cela inclut non seulement le droit procédural de comparaître devant une structure adaptée, mais aussi le droit substantiel à une indemnisation pour les dommages causés.

Dans de nombreuses communautés autochtones contemporaines, des systèmes de justice doubles existent. L'un est basé sur le paradigme statutaire de la justice et l'autre sur un paradigme autochtone. Pour de nombreuses sociétés traditionnelles, la loi et la justice font partie d'un ensemble régissant le mode de vie. Une législation appropriée doit définir les procédures pour chacune des parties engagées dans des procédures judiciaires. Ces procédures doivent couvrir (Charte africaine [Banjul] des droits de l'homme et des peuples [ACHPR], 2003):

- un accès aux informations pertinentes en relations aux lacunes de la législation, grâce aux règlements relatifs à la liberté de l'information;
- un accès aux informations concernant les régimes fonciers;
- l'apport d'une assistance financière pour que les individus et les groupes puissent intenter des poursuites au civil;
- des poursuites pour manquements de la législation foncière pastorale.

Dans certaines circonstances, des peines de travaux d'intérêt général peuvent être appropriées. Ces peines sont parfois utilisées comme alternative à une amende dans de nombreuses juridictions et consistent en des tâches effectuées périodiquement en tant que contribution à une communauté, et sont souvent liées à la nature du délit.

### ***Règlement des différends***

Outre les poursuites administratives, civiles et criminelles, il faut introduire des procédures officielles dans les législations concernées pour régler les différends sur l'accès aux terres pastorales et aux autres terres (Markell, 2000). Donner des moyens efficaces et légitimes pour régler les différends entre les éleveurs, et ceux entre les éleveurs et les agriculteurs, est un facteur important de protection des droits fonciers légitimes et une des fonctions premières de la loi.

La concurrence aux terres pastorales peut conduire à des litiges sur les droits fonciers. Ces litiges naissent au sein des familles ou entre elles, ou entre les particuliers ou les communautés et les entreprises privées. Ils peuvent conduire à des plaintes contre l'État et être liés à de nombreux problèmes, comme l'héritage, les frontières ou les transactions. Les États doivent fournir, par le biais de structures judiciaires et administratives impartiales et compétentes, des moyens, y compris des moyens alternatifs, rapides, abordables et efficaces de régler les différends sur les droits fonciers. Ces moyens doivent apporter des solutions efficaces et un droit d'appel. Les États doivent aussi mettre à disposition des mécanismes pour empêcher ou résoudre d'éventuels litiges dès le début, soit au sein de l'institution de mise en œuvre, soit en externe. En outre, des systèmes fonciers multiples peuvent exister sur le même territoire, y compris des systèmes statutaires et coutumiers. À côté des systèmes judiciaires classiques existent parfois des systèmes non étatiques pour juger les conflits fonciers, y compris les systèmes coutumiers et les mécanismes alternatifs de règlement des différends.

Les méthodes de règlement des différends comprennent des négociations, des enquêtes, des activités de médiation et de conciliation, des méthodes d'arbitrage et le règlement judiciaire. Les États doivent aussi considérer de mettre en place des tribunaux spécialisés qui traitent uniquement des différends sur l'utilisation des terres pastorales. Si des formes de règlement des différends coutumières ou d'autres formes établies existent, elles doivent donner des moyens justes, fiables, accessibles et non discriminatoires de résoudre rapidement ces litiges sur les droits fonciers. La médiation peut être une alternative aux actions de justice pour régler les différends.

#### **L'accès à la justice et la promotion des droits fonciers pour les éleveurs nomades autochtones mbororos de la région du Nord-Ouest au Cameroun**

La législation nationale du Cameroun régissant l'utilisation des terres pastorales comprend la Constitution du Cameroun, adoptée en 1972, qui s'attache à protéger les minorités et à préserver les droits des populations autochtones conformément à la loi. Toutefois, un grand nombre de lois a été adopté pour protéger les terres de pâturages en tant que terres collectives ne pouvant pas appartenir à un particulier:

- L'ordonnance n° 74-1-3 du 6 juillet 1974 établit les règles régissant les régimes fonciers, les pâturages, les terres de l'État et les procédures d'expropriation à finalité publique;
- Le décret n° 76-165 du 27 avril 1976 établit les conditions d'obtention des certificats fonciers, les termes et conditions de la gestion des terres nationales, et les termes et conditions de la gestion des propriétés privées de l'État;
- Le décret n° 78/263 du 3 juillet 1978 établit les termes et conditions pour régler les litiges entre agriculteurs et éleveurs nomades, instaure une commission locale dirigée par l'administrateur gouvernemental local et régit les pasteurs qui pratiquent des méthodes de pâturage traditionnel (Nso Fon et Ndamba, 2008).





## Conclusions



## Conclusions

Le pastoralisme est une adaptation aux conditions uniques des territoires de parcours et exige des systèmes de gouvernance et des régimes fonciers qui soient équitablement adaptés. Il est souvent possible de trouver des solutions pour sécuriser les régimes fonciers pastoraux dans la législation nationale, mais l'application de cette dernière nécessite de recourir à des approches innovantes pour s'adapter aux exigences du pastoralisme. Cela est souvent difficile lorsque les politiques publiques – écrites ou non – cherchent à réaffecter des terres pastorales à d'autres utilisateurs ou à transformer le pastoralisme en un système d'utilisation des terres différent.

Ce guide technique fournit des orientations sur la manière de renforcer la gouvernance foncière en tant que plateforme d'un pastoralisme durable, en comptant largement sur le soutien du secteur public. Néanmoins, il peut aussi être utilisé par les acteurs non gouvernementaux pour renforcer la gouvernance dans le cadre du processus de sensibilisation de l'opinion publique au pastoralisme. Ainsi, la première partie décrit les raisons d'être du pastoralisme, en reconnaissant que la représentation erronée du pastoralisme et de l'écologie des écosystèmes est fréquemment utilisée dans les propositions de changement d'utilisation des terres et de leur propriété.

Les optimistes pourront s'inspirer des progrès lents mais constants en faveur du pastoralisme dans le monde. Ces progrès ont été rendus possibles, entre autres, par les avancées dans la science de l'écologie des parcours, par la reconnaissance que les positions contre le pastoralisme portaient souvent atteinte aux droits humains fondamentaux et par la présence croissante et une plus grande prise de parole des éleveurs nomades, hommes et femmes, dans la sphère publique. Ce guide technique arrive à point nommé, les opportunités de soutien aux pasteurs et de renforcement par leurs gouvernements de leurs droits aux terres et aux ressources étant dorénavant plus nombreuses.

Les pessimistes pointeront la marginalisation croissante des pasteurs dans de nombreux pays et le fait que les régions pastorales continuent d'être touchées par la sécheresse, les conflits et d'autres crises. Ils continueront à mettre en cause la viabilité du pastoralisme en tant que système d'utilisation des terres. Il est pourtant clair que, dans la plupart des environnements de parcours, aucun autre système d'utilisation des terres ne peut remplacer le pastoralisme sur une échelle suffisamment grande. Ce pessimisme a pour résultat que certaines zones isolées de ressources sont exclues du système pastoral, laissant les éleveurs plus pauvres, plus vulnérables à la sécheresse et plus à même de se disputer davantage les ressources qui restent. Renforcer la gouvernance des régimes fonciers ouvre une voie pour surmonter ce cycle de marginalisation. La réduction de la vulnérabilité, de la pauvreté et des conflits en sont les fruits.

Les solutions présentées dans ce guide technique sont générales et adaptées à un public mondial. Il est vivement conseillé d'utiliser ce guide comme un cadre pour développer d'autres orientations pour les pasteurs, plus adaptées au niveau local, leur permettant de sécuriser leurs terres selon les contextes juridiques, politiques et sociaux dans lesquels ils vivent. Poursuivre le débat mondial sur la gouvernance foncière des terres pastorales doit être encouragé de manière à renforcer la solidarité entre le demi-milliard d'éleveurs nomades que compte la planète. Ce débat contribuera à prendre d'autres mesures pour renforcer la bonne gestion pastorale de certains des territoires les plus riches et les plus précieux de la planète.



## Références bibliographiques



## Ressources recommandées

Les ressources suivantes ont été utilisées pour élaborer ce guide et sont disponibles gratuitement en ligne.

.....  
***Communal tenure and the governance of common property in Asia*** par Kirsten Ewers Andersen, 2011. <http://www.fao.org/docrep/014/am658e/am658e00.pdf>.

.....  
***Global review of the economics of pastoralism*** par Richard Hatfield et Jonathan Davies, 2007. [http://cmsdata.iucn.org/downloads/global\\_review\\_ofthe\\_economicsof\\_pastoralism\\_en\\_1.pdf](http://cmsdata.iucn.org/downloads/global_review_ofthe_economicsof_pastoralism_en_1.pdf)

.....  
***Homing in on the range: enabling investments for sustainable land management*** par Jonathan Davies, Claire Ogali, Peter Laban et Graciela Metternicht, 2015. [http://cmsdata.iucn.org/downloads/technical\\_brief\\_\\_\\_investing\\_in\\_slm\\_2.pdf](http://cmsdata.iucn.org/downloads/technical_brief___investing_in_slm_2.pdf).

.....  
***Pastoralism and mobility in drylands*** par Global Drylands Imperative, 2003. [http://digital.library.unt.edu/ark:/67531/metadc226584/m2/1/high\\_res\\_d/Pastoralism.pdf](http://digital.library.unt.edu/ark:/67531/metadc226584/m2/1/high_res_d/Pastoralism.pdf)

.....  
***Governance of rangelands: collective action for sustainable pastoralism*** par Pedro Herrera, Jonathan Davies et Pablo Manzano Baena, 2014. [http://cmsdata.iucn.org/downloads/governance\\_book.pdf](http://cmsdata.iucn.org/downloads/governance_book.pdf)

.....  
***Supporting sustainable pastoral livelihoods – a global perspective on minimum standards and good practices*** par l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN), 2011. [http://cmsdata.iucn.org/downloads/manual\\_for\\_min\\_standards\\_low\\_resolution\\_may\\_2012.pdf](http://cmsdata.iucn.org/downloads/manual_for_min_standards_low_resolution_may_2012.pdf).

.....  
***Nos terres de pâturage: Une synthèse d'études de cas sur comment les organisations pastorales défendent leurs droits fonciers*** par l'Initiative mondiale pour un pastoralisme durable (IMPD), 2011. <https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/2011-117-Fr.pdf>

.....  
***Pastoralism and the green economy: a natural nexus?*** par Daniel McGahey, Jonathan Davies, Niklas Hagelberg et Razingrim Ouedraogo pour l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN) et le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), 2014. [http://cmsdata.iucn.org/downloads/wisp\\_green\\_economy\\_book.pdf](http://cmsdata.iucn.org/downloads/wisp_green_economy_book.pdf)

.....  
***Pastoralism and mobility in the drylands*** par le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), 2003. [http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/environment-energy/sustainable\\_land\\_management/challenge-paper-pastoralism-and-mobility-in-the-drylands.html](http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/environment-energy/sustainable_land_management/challenge-paper-pastoralism-and-mobility-in-the-drylands.html)

## Références bibliographiques

- ACHPR (Charte africaine [Banjul] des droits de l'homme et des peuples [ACHPR]).** 1986 (disponible à l'adresse: [http://www.achpr.org/files/instruments/achpr/banjul\\_charter.pdf](http://www.achpr.org/files/instruments/achpr/banjul_charter.pdf)).
- ACHPR.** 2003. *Protocol to the African charter on human and peoples' rights on the establishment of the African court on human and peoples' rights* (disponible à l'adresse: <http://www.achpr.org/instruments/court-establishment/>).
- Adger, W.N., Pulhin, J. Barnett, J., Dabelko, G.D., Hovelsrud, G.K., Levy, M., Oswald Spring, U. et Vogel, C.H.** 2014. Human security. In C.B. Field, V.R. Barros, D.J. Dokken, K.J. Mach, M.D. Mastrandrea, T.E. Bilir, M. Chatterjee, K. L. Ebi, Y.O. Estrada, R.C. Genova, B. Girma, E.S. Kissel, A.N. Levy, S. MacCracken, P.R. Mastrandrea et L.L. White (dir.). *Climate change 2014: Impacts, adaptation, and vulnerability*. Cambridge et New York, Cambridge University Press.
- AECEN (Asian Environmental Compliance and Enforcement Network/Réseau asiatique de mise en conformité et d'application des normes environnementales).** 2015 (disponible à l'adresse: <http://www.aecen.org/>).
- Agrawal, A.** 2008. *The role of local institutions in adaptation to climate change*. Ann Arbor (disponible à l'adresse: <http://data.globalchange.gov/report/ifri-workingpaper-w08i-3-2008>).
- Aijazi, O., Mohamed-Katerere, J.C. et Crawhall, N.** 2014. *Rights mapping. Conflict-sensitive adaptation: Use human rights to build social and environmental resilience*. Brief 6. Indigenous People of Africa Co-ordinating Committee and IUCN Commission on Environmental, Economic and Social Policy.
- Alden-Wily, L.** 2012. *Rights to resources in crisis: Reviewing the fate of customary tenure in Africa*. Brief 1. Vol. 1 (disponible à l'adresse: [http://www.rightsandresources.org/documents/files/doc\\_4699.pdf](http://www.rightsandresources.org/documents/files/doc_4699.pdf)).
- Allen, V.G., Batello, C., Berretta, E.J., Hodgson, J., Kothmann, M., Li, X., Mclvor, J., Milne, J. Morris, C., Peeters, A., Sanderson, M. et The Forage and Grazing Terminology Committee.** 2011. *An international terminology for grazing lands and grazing animals*. Grass and Forage Science, 66(1): 2–28.
- Andersen, K.E.** 2011. *Communal tenure and the governance of common property in Asia*. Rome, FAO (disponible à l'adresse: <http://www.fao.org/docrep/014/am658e/am658e00.pdf>).
- Archambault, C.** 2014. Young perspectives on pastoral rangeland privatization: Intimate exclusions at the intersection of youth identities. *European Journal of Development Research*, 26(2): 204-18.
- Baival, B. et Fernández-Giménez, M.E.** 2012. Meaningful learning for resilience-building among mongolian pastoralists. *Nomadic Peoples*, 16(2): 53–77.
- Banks, T.J.** 2001. *Grassland tenure in China: an economic analysis*. Berlin.
- Barrow, E.G.C.** 1990. Usufruct rights to trees: The role of Ekwar in Dryland Central Turkana, Kenya. *Human Ecology*, 18(2): 163–76.

- Behnke, R. et Freudenberger, M.** 2013. *Pastoral land rights and resource governance, overview and recommendations for managing conflicts and strengthening pastoralists' rights* (disponible à l'adresse: [http://www.usaidlandtenure.net/sites/default/files/USAID\\_Land\\_Tenure\\_2012\\_Washington\\_Course\\_Module\\_3\\_Land\\_Tenure\\_Pastoral\\_Land\\_Rights\\_and\\_Resource\\_Governance\\_Brief.pdf](http://www.usaidlandtenure.net/sites/default/files/USAID_Land_Tenure_2012_Washington_Course_Module_3_Land_Tenure_Pastoral_Land_Rights_and_Resource_Governance_Brief.pdf)).
- Benvenisti, E.** 2002. Transnational institutions for transboundary ecosystem management: Defining the tasks and the constraints. In: *Sharing transboundary resources: international law and optimal resource use*, pp. 101–130. Cambridge, Cambridge University Press.
- Blair, B., Lovcraft, A.L. et Kofinas, G.P.** 2014. Meeting institutional criteria for social resilience: A nested risk system model. *Ecology and Society*, 19(4).
- Blay, S., Piotrowicz, R. et Tsamenyi, B. (dir.)**. 2005. *Public international law: An Australian perspective*. Oxford, Oxford University Press.
- Bosselmann, K., Engel, R. et Taylor, P.** 2008. *Governance for sustainability – issues, challenges, successes*. Gland (disponible à l'adresse: [http://cmsdata.iucn.org/downloads/eplp\\_70\\_governance\\_for\\_sustainability.pdf](http://cmsdata.iucn.org/downloads/eplp_70_governance_for_sustainability.pdf)).
- Boutaleb, A. et Firmian, I.** 2014. Community governance of natural resources and rangelands: The case of the eastern highlands of Morocco. In P. Herrera, J. Davies et P. Manzano Baena (dir.). *The governance of rangelands: collective action for sustainable pastoralism*, pp. 94–107. Londres, Routledge.
- Brown, J.** 2014. Evaluating participatory initiatives in South Africa: Not just processes but outcomes too. *SAGE Open*, 4(2).
- CNUDM (Convention des Nations Unies sur le droit de la mer)**. 1982 (disponible à l'adresse: <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20040579/201110050000/0.747.305.15.pdf>).
- Convention du patrimoine mondial**. 2012. *Orientations devant guider la mise en œuvre de la Convention du patrimoine mondial*. Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture et Comité intergouvernemental pour la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel (disponible à l'adresse: <http://whc.unesco.org/archive/opguide12-fr.pdf>).
- Corrigan, C. et Hay-Edie, T.** 2013. *A toolkit to support conservation by indigenous peoples and local communities: Building capacity and sharing knowledge for indigenous peoples' and community conserved territories and areas (ICCAs)*. Cambridge, Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) (disponible à l'adresse: [http://www.unep.org/dewa/portals/67/pdf/ICCA\\_toolkit.pdf](http://www.unep.org/dewa/portals/67/pdf/ICCA_toolkit.pdf)).
- Cotula, L. et Cissé, S.** 2006. Changes in 'customary' resource tenure systems in the inner Niger Delta, Mali. *The Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law*, 38(52): 1–29.
- Crawhall, N.** 2014. Indigenous knowledge in adaptation: Conflict prevention and resilience-building. Brief 10. *Conflict-sensitive adaptation: Use human rights to build social and environmental resilience* (disponible à l'adresse: [http://cmsdata.iucn.org/downloads/tecs\\_csa\\_10\\_indigenous\\_knowledge\\_in\\_adaptation\\_crawhall.pdf](http://cmsdata.iucn.org/downloads/tecs_csa_10_indigenous_knowledge_in_adaptation_crawhall.pdf)).
- CSIRO (Commonwealth Scientific and Industrial Research Organisation)**. 2013. *Land tenure in Northern Australia: Opportunities and challenges for investment* (disponible à l'adresse: <http://www.industry.gov.au/ONA/Pages/Land-tenure-in-northern-Australia-opportunities-and-challenges-for-investment.aspx>).

- Davies, J. et Hatfield, R.** 2007. The economics of mobile pastoralism: A global summary. *Nomadic Peoples*, 11(1): 91–116.
- Davies, J. et Nori, M.** 2008. Managing and mitigating climate change through pastoralism. Climate change, energy change and conservation. *Policy Matters*, 16 (disponible à l'adresse: [http://www.iucn.org/about/union/commissions/ceesp/ceesp\\_publications/pm/index.cfm](http://www.iucn.org/about/union/commissions/ceesp/ceesp_publications/pm/index.cfm)).
- Davies, J., Ogali, C., Laban, P. et Metternicht, G.** 2015. *Homing in on the range: Enabling investments for sustainable land management*. Nairobi, UICN (disponible à l'adresse: [http://cmsdata.iucn.org/downloads/technical\\_brief\\_\\_\\_investing\\_in\\_slm\\_2.pdf](http://cmsdata.iucn.org/downloads/technical_brief___investing_in_slm_2.pdf)).
- De Jode, H.** 2014. *The green quarter: A decade of progress across the world in sustainable pastoralism*. Nairobi, UICN (disponible à l'adresse: <https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/2014-047.pdf>).
- De Sadeleer, N.** 2002. *Environmental principles – from political slogans to legal rules*. Oxford, Oxford University Press.
- Dirks, K.T., Lewicki, R.J. et Zaheer, A.** 2009. Repairing relationships within and between organizations: Building a conceptual foundation. *The Academy of Management Review* 34(1): 68–84.
- Dominguez, P.** 2014. Current situation and future perspectives for the governance of agro-pastoral resources in the Ait Ikis transhumants of the High Atlas (Morocco) In P. Herrera, J. Davies et P. Manzano (dir.). *The governance of rangelands: Collective action for sustainable pastoralism*, pp. 126–44. Londres, Routledge.
- Dommen, C.** 1998. Claiming environmental rights: Some possibilities offered by the United Nations' human rights mechanisms. *The Georgetown International Environmental Law Review*, 11(1).
- Dong, S.** 2007. *Pastoralist organisation for resource rights in Nepal*. Nairobi.
- Dong, S., Wen., L., Liu, S., Zhang, X., Lassoie, J.P., Yi, S., Li, X., Li, J. et Li, Y.** 2011. Vulnerability of worldwide pastoralism to global changes and interdisciplinary strategies for sustainable pastoralism. *Ecology and Society*, 16(2): 10 (disponible à l'adresse: <http://www.ecologyandsociety.org/vol16/iss2/art10/>).
- Dressler, W., Büscher, B., Schoon, M., Brockington, D., Hayes, T., Kull, C., McCarthy, J. et Shrestha, K.** 2010. From hope to crisis and back again? A critical history of the global CBNRM narrative. *Environmental Conservation: An International Journal of Environmental Science*, 37(1): 5–15 (disponible à l'adresse: <http://repub.eur.nl/pub/21316/>).
- CEDEAO (Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest).** 1998. *Regulation of the transboundary transhumance between the states members of ECOWAS*.
- FAO (Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture).** 2002. *Land degradation assessment in drylands – LADA project*. Rome.
- FAO.** 2005. *Participatory and negotiated territorial development (PTND)*. Rome (disponible à l'adresse: <http://www.fao.org/3/a-ak228e.pdf>).
- FAO.** 2006. *La gestion des feux: Recommandations volontaires pour la gestion des feux. Principes directeurs et actions stratégiques*. Rome (disponible à l'adresse: <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/009/j9255f/j9255f00.pdf>).
- FAO.** 2013. *Vue d'ensemble de la politique de la FAO relative à l'égalité des sexes: Atteindre les objectifs de sécurité alimentaire dans l'agriculture et le développement rural*. Rome (<http://www.fao.org/docrep/019/i3578f/i3578f.pdf>).

- FAO.** 2016. *La gouvernance responsable des régimes fonciers et le droit. Un guide à l'usage des juristes et autres fournisseurs de services juridiques*. Guide technique pour la gouvernance des régimes fonciers n° 5. Rome (disponible à l'adresse: <http://www.fao.org/3/a-i5449f.pdf>).
- FAO.** 2016. *La gouvernance foncière des biens communs*. Rome.
- FAO, FIDA (Fonds international de développement agricole) et PAM (Programme alimentaire mondial).** 2014. *L'État de l'insécurité alimentaire dans le monde: Créer un environnement plus propice à la sécurité alimentaire et à la nutrition*. Rome (disponible à l'adresse: <http://www.fao.org/3/a-i4030f.pdf>).
- FIDA (Fonds international de développement agricole).** 2006. *Republic of Niger: Country strategic opportunities paper*. Rome (disponible à l'adresse: [http://www.ifad.org/operations/policy/cosop/niger\\_e.pdf](http://www.ifad.org/operations/policy/cosop/niger_e.pdf)).
- Flintan, F.** 2008. *Pastoral women's empowerment*. Nairobi (disponible à l'adresse: [http://cmsdata.iucn.org/downloads/gender\\_format.pdf](http://cmsdata.iucn.org/downloads/gender_format.pdf)).
- Folke, C.** 2006. Resilience: The emergence of a perspective for social–ecological systems analyses. *Global Environmental Change*, 16(3): 253–67.
- Fundacion Biodiversidad.** 2015. *Fichero de actividades de custodia del territorio. Ed plataforma de custodia del territorio*. Espagne (disponible à l'adresse: [http://custodia-territorio.es/sites/default/files/recursos/fichero\\_de\\_actividades\\_de\\_custodia\\_0.pdf#overlay-context=fichero-de-actividades-de-custodia](http://custodia-territorio.es/sites/default/files/recursos/fichero_de_actividades_de_custodia_0.pdf#overlay-context=fichero-de-actividades-de-custodia)).
- Gillespie, A.** 1997. *International environmental law, policy and ethics*. Oxford, Clarendon Press.
- Global Drylands Imperative.** 2003. *Pastoralism and mobility in drylands* (disponible à l'adresse: [http://digital.library.unt.edu/ark:/67531/metadc226584/m2/1/high\\_res\\_d/Pastoralism.pdf](http://digital.library.unt.edu/ark:/67531/metadc226584/m2/1/high_res_d/Pastoralism.pdf)).
- Gouvernement australien.** 1989. *South Australia pastoral land management and conservation act 1989* (disponible à l'adresse: [http://www5.austlii.edu.au/au/legis/sa/consol\\_act/plmaca1989384/](http://www5.austlii.edu.au/au/legis/sa/consol_act/plmaca1989384/)).
- Haddad, F.** 2014. Rangeland resource governance - Jordan. In P. Herrera, J. Davies et P. Manzano Baena (dir.). *The governance of rangelands: Collective action for sustainable pastoralism*, pp. 45–61. Londres, Routledge.
- Hannam, I.** 2012. International perspectives on legislation and administrative reforms as an aid to better land stewardship. In V. Squires (dir.). *Rangeland stewardship in Central Asia, balancing improved livelihoods, biodiversity conservation and land protection*, pp. 407–29. Londres, Springer.
- Hannam, I.** 2000. Policy and law for rangeland conservation. In O. Arnalds et S. Archer (dir.). *Rangeland desertification*, pp. 174–76. Londres, Kluwer Academic Publishers.
- Hannam, I.** 2014. Legal and policy aspects of rangeland Management – Mongolia. In P. Herrera, J. Davies et P. Manzano Baena (dir.). *The governance of rangelands: Collective action for sustainable pastoralism*, pp. 156–67. Londres, Routledge.
- Hannam, I., et Boer, B.** 2004. *Drafting legislation for sustainable soils: A guide*. Gland (disponible à l'adresse: <https://portals.iucn.org/library/efiles/documents/EPLP-052.pdf>).
- Hardin, G.** 1968. The tragedy of the commons. *Science* 162(3859): 1243–48. doi:10.1126/science.162.3859.1243.

- HCDH (Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme).** 2011. *Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme: Mise en œuvre du cadre de référence «protéger, respecter et réparer» des Nations Unies.* New York et Genève (disponible à l'adresse: [http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR\\_FR.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_FR.pdf)).
- Herrera, P.** 2014. Searching for extensive livestock governance in inland Northwestern Spain: Achievements from two case studies in Castile-León. In P. Herrera, J. Davies et P. Manzano Baena (dir.). *The governance of rangelands: Collective action for sustainable pastoralism*, pp. 191–213. Londres, Routledge.
- Herrera, P., Davies, J. et Manzano Baena, P.** 2014. *The governance of rangelands: Collective action for sustainable pastoralism.* Londres, Routledge.
- HLPE (Groupe d'experts de haut niveau).** 2013. *Paysans et entrepreneurs: Investir dans l'agriculture des petits exploitants pour la sécurité alimentaire.* Groupe d'experts de haut niveau (disponible à l'adresse: <http://www.fao.org/3/a-i2953f.pdf>).
- Hua, L., Yang, S., Squires, V. et Wang, G.** 2015. An alternative rangeland management strategy in an agro-pastoral area in Western China. *Rangeland Ecology & Management*, 68(2): 109–18.
- Huntsinger, L., Sayre, N.F. et Macaulay, L.** 2014. Ranchers, land tenure, and grass-roots governance: Maintaining pastoralist use of rangelands in the U.S. in three different settings. In P. Herrera, J. Davies et P. Manzano Baeno (dir.). *Governance of rangelands: Collective action for sustainable pastoralism.* Londres, Routledge.
- Kenyan Law Reports.** 2010. *The Constitution of Kenya.* Nairobi (disponible à l'adresse: <http://www.kenyaembassy.com/pdfs/The Constitution of Kenya.pdf>).
- Kitchell, E., Turner, M.D. et McPeak, J.G.** 2014. Mapping of pastoral corridors: Practices and politics in Eastern Senegal. *Pastoralism: Research, Policy and Practice*, 4(1): 17.
- Kok, A., Lotze, W. et van Jaarsveld, S.** 2009. *Natural resources, the environment and conflicts.*
- Layne Coppock, D.** 1994. *The Borana Plateau of Southern Ethiopia: Synthesis of pastoral research, development and change, 1980-91.* Addis-Abeba.
- Leake, J.** 2012. Conclusions and a way forward. In V. Squires (dir.). *Rangeland stewardship in central asia, balancing improved livelihoods, biodiversity conservation and land protection*, p. 442. Londres, Springer.
- Lebel, L., Wattana, S. et P. Talerngsri, P.** 2015. Assessments of ecosystem services and human well-being in thailand build and create demand for coproductive capacity. *Ecology and Society* 20(1): 12.
- Leslie, P., et McCabe, J.T.** 2013. Response diversity and resilience in social-ecological systems. *Current Anthropology*, 54(2): 114–43 (disponible à l'adresse: <http://www.pubmedcentral.nih.gov/articlerender.fcgi?artid=4028135&tool=pmcentrez&rendertype=abstract>).
- Licht, A.N., Goldschmidt, C. et Schwartz, S.H.** 2007. Culture rules: The foundations of the rule of law and other norms of governance. *Journal of Comparative Economics*, 35(4): 659–88 (disponible à l'adresse: <http://econpapers.repec.org/RePEc:eee:jcecon:v:35:y:2007:i:4:p:659-688>).
- Lund, C.** 2006. Twilight institutions: Public authority and local politics in Africa. *Development and Change*, 37(4): 685–705.
- Maggio, G.F.** 1997. Recognizing the vital role of local communities in international legal instruments for conserving biodiversity. *UCLA Journal of Environmental Law and Policy*, 16(1): 170–226 (disponible à l'adresse: <http://escholarship.org/uc/item/4js9c4hx>).

- Markell, D. L.** 2000. *The role of deterrence-based enforcement in a 'reinvented' state/federal relationship: The divide between theory and reality* (disponible à l'adresse: <http://papers.ssrn.com/abstract=1547897>).
- McCarthy, N., Swallow, B., Kirk, M. et Hazell, P.** 2000. Property rights, risk, and livestock development in Africa. In: *Property rights, risk, and livestock development in Africa*. Washington D.C., Institut international de recherche sur les politiques alimentaires (disponible à l'adresse: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.146.4482&rep=rep1&type=pdf>).
- McGahey, D., Davies, J., Hagelberg, N. et Ouedraogo, R.** 2014. *Pastoralism and the green economy: A natural nexus?* Nairobi, UICN et PNUE (disponible à l'adresse: [http://cmsdata.iucn.org/downloads/wisp\\_green\\_economy\\_book.pdf](http://cmsdata.iucn.org/downloads/wisp_green_economy_book.pdf)).
- Moreno, G. et Pulido, F.J.** 2009. The functioning, management and persistence of Dehesas. In A. Rigueiro Rodriguez, J. McAdam et M.R. Mosquera-Losada (dir.). *Agroforestry in Europe, current status and future prospects. Advances in agroforestry*, pp. 127–60. Heidelberg, Springer.
- Moritz, M, Bebisse, C.L., Drent, A.K., Kari, S., Arabi, M. et Scholte, P.** 2014. Rangeland governance in an open system: Protecting transhumance corridors in the Far North Province of Cameroon. In P. Herrera, J. Davies et P. Manzano Baena (dir.). *The governance of rangelands: Collective action for sustainable pastoralism*, 168–80. Londres, Routledge.
- Mortimore, M., Anderson, S., Cotula, L., Davies, J., Facer, K., Hesse, C., Morton, J., Nyangena, W., Skinner, J. et Wolfangel, C.** 2009. *Dryland opportunities: A new paradigm for people, ecosystems and development*. Nairobi (disponible à l'adresse: <https://portals.iucn.org/library/efiles/documents/2009-033.pdf>).
- Mussa, M.** 2004. *A comparative study of pastoralist parliamentary groups: Case study on the pastoral affairs standing committee of Ethiopia*. Addis-Abeba (disponible à l'adresse: <http://www.nri.org/projects/pastoralism/ethiopiafinal.pdf>).
- Nations Unies.** 1992. *Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement* (disponible à l'adresse: <http://www.un.org/french/events/rio92/rio-fp.htm#three>).
- New South Wales.** 1991. *Protection of the Environment Administration Act*. New South Wales, Australie (disponible à l'adresse: <http://www.legislation.nsw.gov.au/fullhtml/inforce/act+60+1991+FIRST+0+N>).
- New South Wales.** 2003. *Natural Resources Commission Act 2003 No 102* (disponible à l'adresse: <http://www.legislation.nsw.gov.au/fullhtml/inforce/act+102+2003+FIRST+0+N>).
- Niamir-Fuller, M.** 1999. *Managing mobility in African rangelands: The legitimization of transhumance*. Londres, Intermediate Technology Publications.
- Northern Territory.** 1983. *Community Welfare Act*. Australie. <http://www.findandconnect.gov.au/ref/nt/biogs/YE00044b.htm>.
- Nso Fon, R. et Ndamba, M.** 2008. Mboscuda's access to justice and promotion of land rights for the Mbororos of the North West of Cameroon. In: *Governing shared resources: Connecting local experience to global challenges, the twelfth biennial conference of the international association for the study of commons*. Cheltenham, Angleterre, Indiana University (disponible à l'adresse: <http://dlc.dlib.indiana.edu/dlc/handle/10535/1986>).
- Oba, G.** 2012. Harnessing pastoralists' indigenous knowledge for rangeland management: Three African case studies. *Pastoralism: research, policy and practice*, 2(1): 1.

- O'Connell, M. E.** 2015. *Enforcement and the success of international environmental law* (disponible à l'adresse: [http://www.researchgate.net/publication/254620399\\_Enforcement\\_and\\_the\\_Success\\_of\\_International\\_Environmental\\_Law](http://www.researchgate.net/publication/254620399_Enforcement_and_the_Success_of_International_Environmental_Law)).
- OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques).** 2009. *Ensuring environmental compliance trends and good practices* (disponible à l'adresse: <http://browse.oecdbookshop.org/oecd/pdfs/product/9709031e.pdf>).
- Okello, A.L., Majekodunmi, A.O., Malala, A., Welburn, S.C. et Smith, J.** 2014. Identifying motivators for state-pastoralist dialogue: Exploring the relationships between livestock services, self-organisation and conflict in Nigeria's pastoralist Fulani. *Pastoralism: Research, Policy and Practice*, 4(1): 12.
- Ostrom, E., Gardner, R. et Walker, J.** 1994. *Rules, games, and common pool resources*. Ann Arbor, University of Michigan Press.
- PNUD (Programme des Nations Unies pour le développement).** 2003. *Pastoralism and mobility in the drylands*.
- Poteete, A. R.** 2012. Levels, scales, linkages, and other 'multiples' affecting natural resources. *International Journal of the Commons*, 6(2): 134–50 (disponible à l'adresse: <http://www.thecommonsjournal.org/index.php/ijc/article/view/URN%3ANBN%3ANL%3AUI%3A10-1-113800/269>).
- Prieur, M. et Garver, G.** 2012. Non-regression in environmental protection: A new tool for implementing the Rio Principles. In: *Future perfect*, Rio+20 United Nations Conference on Sustainable Development, 30. Tudor Rose, Nations Unies.
- Quiroga Mendiola, M.** 2011. Lluève Sobre Mojado... Trashumancia conceptual frente al pastoralismo Alto Andino. M. Mazanal et M. Ponce (dir.). *La Desigualdad ¿del Desarrollo? Controversias Y Disyuntivas En El Desarrollo Rural Del Norte Argentino* (disponible à l'adresse: <http://inta.gob.ar/documentos/llueve-sobre-mojado...trashumancia-conceptual-frente-al-pastoralismo-alto-andino>).
- Randall, S.** 2015. Where have all the nomads gone? Fifty years of statistical and demographic invisibilities of African mobile pastoralists. *Pastoralism*, 5(1): 22.
- Ratner, B.D., Meinzen-Dick, R., May, C. et Haglund, E.** 2013. *Resource conflict, collective action, and resilience: An analytical framework*. *International Journal of the Commons* (disponible à l'adresse: <http://www.thecommonsjournal.org/index.php/ijc/article/view/URN%3ANBN%3ANL%3AUI%3A10-1-114411/314>).
- Ravera, F., Tarrason, D. et Simelton, E.** 2011. Envisioning adaptive strategies to change: Participatory scenarios for agropastoral semiarid systems in Nicaragua. *Ecology and Society*, 16(1): 20 (disponible à l'adresse: <http://www.ecologyandsociety.org/vol16/iss1/art20/>).
- Reid, R.S., Fernández-Giménez, M.E. et Galvin, K.A.** 2014. Dynamics and resilience of rangelands and pastoral peoples around the globe. *Annual Review of Environment and Resources*, 39(1): 217–42.
- Ribot, J.C. et Peluso, N.L.** 2009. A theory of access. *Rural Sociology*, 68(2): 153–81.
- RIRDC (Rural Industries Research & Development Corporation).** 2014. *Managing indigenous pastoral lands. Module 3: Land information* (disponible à l'adresse: <https://rirdc.infoservices.com.au/items/14-019>).
- Risvoll, C., Fedreheim, G.E., Sandberg, A. et BurnSilver, S.** 2014. Does pastoralists' participation in the management of national parks in Northern Norway contribute to adaptive governance? *Ecology and Society*, 19(2): art71.

- Roba, G.** 2014. Strengthening communal governance of rangeland in Northern Kenya. In P. Herrera, J. Davies et P. Manzano Baena (dir.), *The governance of rangelands: Collective action for sustainable pastoralism*, p. 10. Londres, Routledge.
- Ross, A., Sherman, K., Snodgrass, J., Delcore, H. et Sherman, R.** 2011. *Indigenous peoples and the collaborative stewardship of nature*. Walnut Creek, Californie, Left Coast Press.
- Sands, P.** 2003. *Principles of international environmental law*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Sattout, E.** 2014. Rangeland management in Lebanon: Cases from Northern Lebanon and Bekaa. In P. Herrera, J. Davies et P. Manzano Beana (dir.), *The governance of rangelands: Collective action for sustainable pastoralism*, pp. 145–55. Londres, Routledge.
- Schareika, N.** 2003. *Know to move, move to know: Ecological knowledge and herd movement strategies among the Wodaabe of Southeastern Niger*. Rome (disponible à l'adresse: <http://catalogue.nla.gov.au/Record/3123266>).
- Scharpf, F.W.** 1988. The joint decision trap: Lessons from German federalism and European integration. *Public Administration*, 66(3): 239–78.
- Schillhorn van Veen, T.W.** 1995. *The Kyrgyz sheep herders at the crossroads*. Londres, Overseas Development Institute (ODI) (disponible à l'adresse: <http://www.odi.org/publications/4473-kyrgyz-sheep-pastoral-wool>).
- Schulz, A.** 2007. Creating a legal framework for good transboundary water governance in the Zambezi and Incomati River Basins. *Georgetown International Environmental Law Review*, 19(2): 117–83.
- Scoones, I.** 1995. *Living with uncertainty: New directions in pastoral development in Africa*. Londres, Intermediate Technology Publications Ltd.
- Sen, A.** 1999. *Development as freedom*. Oxford, Oxford University Press.
- Spear, T. et Waller, R.** 1993. *Being Maasai: Ethnicity and identity in East Africa*. Londres, James Currey.
- Stec, S., Casey-Lefkowitz, S. et Jendroska, J.** 2000. *The Aarhus Convention, securing citizen's rights, through access to information, public participation and access to justice for a healthy environment, an implementation guide*. New York.
- Stern, M.J. et Baird, T.D.** 2015. Trust ecology and the resilience of natural resource management institutions. *Ecology and Society*, 20(2): 14.
- Stern, M.J. et Coleman, K.J.** 2014. The multidimensionality of trust: Applications in collaborative natural resource management. *Society & Natural Resources*, 28(2): 117–32.
- Stern, T., Townsend, A., Rauch, F. et Schuster, A.** 2014. *Action research, innovation and change: International perspectives across disciplines*. Londres, Routledge.
- Tompkins, E. L. et Hurlston, L.A.** 2011. Public-private partnerships in the provision of environmental governance: A case of disaster management. In E. Boyd et C. Folke (dir.), *Adapting institutions: governance, complexity and socialecological resilience*, pp. 171–90. Cambridge, Cambridge University Press.
- Traité international sur les ressources phylogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture.** 2009. *Traité international sur les ressources phylogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture* (disponible à l'adresse: <http://www.fao.org/3/a-i0510f.pdf>).
- Tsebelis, G.** 1995. Decision making in political systems: Veto players in presidentialism, parliamentarism, multicameralism and multipartyism. *British Journal of Political*

*Science* 25(3): 289–325 (disponible à l'adresse: [http://www.jstor.org/stable/194257?seq=1##page\\_scan\\_tab\\_contents](http://www.jstor.org/stable/194257?seq=1##page_scan_tab_contents)).

**UICN (Union internationale pour la conservation de la nature).** 2007. *Pastoralist's species and ecosystems knowledge as the basis for land management*. Nairobi (disponible à l'adresse: [http://cmsdata.iucn.org/downloads/pastoralist\\_species\\_and\\_ecosystem\\_knowledge\\_for\\_land\\_management.pdf](http://cmsdata.iucn.org/downloads/pastoralist_species_and_ecosystem_knowledge_for_land_management.pdf)).

**UICN.** 2008a. *Forgotten services, diminished goods: Understanding the agroecosystem of pastoralism* (disponible à l'adresse: [http://cmsdata.iucn.org/downloads/forgotten\\_services\\_\\_diminshed\\_goods\\_understanding\\_the\\_agroecosystem\\_of\\_pastoralism.pdf](http://cmsdata.iucn.org/downloads/forgotten_services__diminshed_goods_understanding_the_agroecosystem_of_pastoralism.pdf)).

**UICN.** 2008b. *Policies that work for pastoral environments*. Nairobi (disponible à l'adresse: [https://cmsdata.iucn.org/downloads/goa\\_uicn\\_wisp\\_policies\\_and\\_pastoral\\_environments\\_en.pdf](https://cmsdata.iucn.org/downloads/goa_uicn_wisp_policies_and_pastoral_environments_en.pdf)).

**UICN.** 2011a. *Supporting sustainable pastoral livelihoods - a global perspective on minimum standards and good practices*. Nairobi (disponible à l'adresse: [http://cmsdata.iucn.org/downloads/manual\\_for\\_min\\_standards\\_low\\_resolution\\_may\\_2012.pdf](http://cmsdata.iucn.org/downloads/manual_for_min_standards_low_resolution_may_2012.pdf)).

**UICN.** 2011b. *Nos terres de pâturage: Une synthèse d'études de cas sur comment les organisations pastorales défendent leurs droits fonciers*. Nairobi (disponible à l'adresse: <https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/2011-117-Fr.pdf>).

**Ulvevadet, B. et Hausner, V.H.** 2011. Incentives and regulations to reconcile conservation and development: Thirty years of governance of the Sami pastoral ecosystem in Finnmark, Norvège. *Journal of Environmental Management*, 92(10): 2794–2802.

**UNESCO (Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture).** 1997. *Déclaration sur les responsabilités des générations présentes envers les générations futures*. 12 novembre 1997 (disponible à l'adresse: [http://portal.unesco.org/fr/ev.php-URL\\_ID=13178&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/fr/ev.php-URL_ID=13178&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html)).

**Upton, C.** 2009. 'Custom' and contestation: Land reform in post-socialist Mongolia. *World Development*, 37(8): 1400–1410.

**Van Kerkhoff, L.E. et Lebel, L.** 2015. Coproductive capacities: Rethinking science-governance relations in a diverse world. *Ecology and Society*, 20(1): 14.

**Westerberg, V. et Myint, M.** 2014. An economic valuation of a large - scale rangeland restoration project through the Hima system in Jordan. Nairobi (disponible à l'adresse: [http://cmsdata.iucn.org/downloads/eld\\_iucn\\_case\\_study\\_jordan\\_\\_web\\_.pdf](http://cmsdata.iucn.org/downloads/eld_iucn_case_study_jordan__web_.pdf)).

**Zakara, G. et Abarchi, H.** 2007. *Assessment of the impacts of pastoral policies in Niger: Niger's experience in terms of national legislation enforcement for pastoralists' mobility and cattle circulation rights*. Nairobi (disponible à l'adresse: [http://cmsdata.iucn.org/downloads/niger\\_policy\\_study\\_report.pdf](http://cmsdata.iucn.org/downloads/niger_policy_study_report.pdf)).

**Zoomers, A.** 2010. Globalisation and the foreignisation of space: Seven processes driving the current global land grab. *Journal of Peasant Studies*, 37(2): 429–47.

## Guide technique pour la gouvernance des régimes fonciers

**FAO.** 2013. *La gouvernance foncière pour les femmes et les hommes. Guide technique pour une gouvernance foncière responsable et équitable pour les femmes et les hommes.* Guide technique pour la gouvernance des régimes fonciers n° 1. Rome.

**FAO.** 2013. *Améliorer la gouvernance des régimes forestiers: Un guide pratique.* Guide technique pour la gouvernance des régimes fonciers n° 2. Rome.

**FAO.** 2014. *Respecter le consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause. Guide pratique pour les gouvernements, les entreprises, les ONG, les peuples autochtones et les communautés locales en matière d'acquisition de terres.* Guide technique pour la gouvernance des régimes fonciers n° 3. Rome.

**FAO.** 2015. *Préserver les droits fonciers dans le cadre des investissements agricoles. Guide technique sur le maintien des droits fonciers conformément aux Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale, à l'intention des autorités gouvernementales chargées de la promotion, de l'approbation et du suivi des investissements dans l'agriculture.* Guide technique pour la gouvernance des régimes fonciers n° 4. Rome.

**FAO.** 2016. *La gouvernance responsable des régimes fonciers et le droit. Un guide à l'usage des juristes et autres fournisseurs de services juridiques.* Guide technique pour la gouvernance des régimes fonciers n° 5. Rome.

Les Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale mentionnent de manière explicite les éleveurs nomades comme utilisateurs des Directives et comme cibles du renforcement des capacités. En dépit de la marginalisation historique des éleveurs nomades, souvent encore d'actualité aujourd'hui, ce guide technique a été élaboré en réponse aux possibilités qui sont en train d'émerger pour appuyer les pasteurs et renforcer leurs droits aux terres et aux ressources. Les éléments essentiels à un pastoralisme durable – sécurisation des droits fonciers, mobilité et participation efficace des communautés dans le processus de décision – ont été mis en lien avec

le rôle que jouent les pasteurs dans la gestion durable des ressources naturelles. Certains pays ont déjà mis en place une législation et des cadres juridiques pour une gouvernance durable des terres pastorales, mais dans un environnement en mutation rapide, confronté à une population croissante, à la dégradation des sols, au changement climatique, à l'insécurité croissante, à la privatisation des terres et à des ressources qui diminuent, les besoins de renforcer une gouvernance foncière responsable des terres pastorales n'a jamais été plus urgent. Il est vivement conseillé d'utiliser ce guide comme un cadre pour développer d'autres orientations pour les pasteurs, plus adaptées au niveau local, leur permettant de sécuriser leurs terres selon les contextes juridiques, politiques et sociaux dans lesquels ils vivent. Poursuivre le débat mondial sur la gouvernance foncière des terres pastorales doit être encouragé de manière à renforcer la solidarité entre le demi-milliard d'éleveurs nomades que compte la planète.



ISBN 978-92-5-209292-6



9 789252 092926

IS771FR/1/01.17