



Note d'orientation du CELEP sur les droits fonciers des pasteurs

Introduction

Pour que les pasteurs puissent fonctionner de manière productive et durable, des droits fonciers appropriés sont nécessaires pour favoriser la mobilité, la flexibilité de l'accès et l'utilisation non exclusive de la terre.

Les régimes fonciers sont élaborés pour permettre aux gens de vivre en utilisant la terre de manière pacifique et efficace. Dans le cas des gens dont les moyens de subsistance sont basés sur le pastoralisme, un régime foncier approprié doit leur permettre d'utiliser la terre et de la rendre productive en fonction de leurs besoins.

Les pâturages et le pastoralisme ont évolué ensemble comme un seul système. Leur santé dépend de cette relation. Les pâturages ont évolué dans le cadre d'une relation mutuellement bénéfique entre les plantes et les animaux. Les systèmes pastoraux prospèrent en utilisant le bétail pour imiter et affiner le rôle écologique joué par les herbivores sauvages, souvent aux côtés de ces derniers, en organisant le parcours des troupeaux sur le territoire.

La distribution des ressources pastorales sur les parcours peut être très variable dans l'espace et dans le temps. Le lieu et le moment où les ressources pastorales deviennent disponibles changent d'une année à l'autre en raison de la variabilité des précipitations. Les pasteurs sont spécialisés dans l'utilisation de concentrations de circonstances favorables éphémères et souvent imprévisibles dues à la variabilité du climat. Pour ce faire, ils déplacent le bétail là et quand les opportunités se présentent.

La mobilité des pasteurs est essentielle à l'utilisation durable des parcours et à la productivité économique des systèmes pastoraux et des chaînes de valeur correspondantes. En interagissant avec la biodiversité et la variabilité du climat, et en suivant les pluies, la mobilité permet aux pasteurs de tirer le meilleur parti des brèves périodes pendant lesquelles des pâturages de haute qualité sont disponibles dans différentes zones. Leurs troupeaux peuvent ainsi brouter les meilleurs pâturages plus longtemps qu'ils ne le pourraient s'ils restaient toujours au même endroit. Grâce à la transhumance, les pasteurs atteignent le double objectif de maximiser la nutrition des animaux et d'éviter le surpâturage, ces deux éléments étant nécessairement pris en compte dans la sélection du fourrage le plus nutritif dans des terres de parcours où les nutriments sont inégalement répartis. La mobilité réduit également l'exposition des pasteurs aux fréquentes périodes de sécheresse localisées.

Rédigé par Mark Moritz, Flora Vern et Saverio Krätli, avec les commentaires de Jonathan Davies, Fiona Flintan, Natasha Maru, Jarso Mokku, Anita Sharma et Ann Waters-Bayer ; une version de cette note est en cours de préparation par le groupe de travail sur les droits fonciers au sein de l'Alliance mondiale pour l'Année internationale des parcours et des pasteurs (International Year of Rangelands and Pastoralists / IYRP) en 2026.

Défis

Les systèmes officiels de propriété foncière ont échoué à reconnaître les droits fonciers coutumiers, en particulier ceux qui permettent l'utilisation temporaire des terres par les pasteurs transhumants. Ces droits sont nécessaires pour accéder efficacement aux ressources dans des environnements variables et imprévisibles. Les pâturages utilisés par les pasteurs depuis des temps immémoriaux furent, au contraire, souvent été considérés comme des *terra nullius* : des terres non revendiquées qu'un État est libre de prendre et d'allouer à n'importe quelle fin.

Partout, les pasteurs perdent encore l'accès à des zones de pâturage essentielles pour des raisons présentées comme bénéfiques pour le public ou l'environnement. Ces causes de cet accaparement foncier incluent le développement économique, la protection environnementale, les cultures irriguées dans les zones de pâturage de saison sèche et des initiatives telles que la transition écologique, qui amène à clôturer des terres pour y installer des parcs éoliens et des panneaux solaires. Ces changements dans l'utilisation des terres et la fragmentation des parcours, les obstacles à la mobilité ainsi que les défis liés au franchissement des frontières administratives et internationales font qu'il est plus difficile pour les d'accéder aux pâturages traditionnels et de suivre leurs itinéraires de migration.

Parce que les valeurs du pastoralisme sont mal identifiées dans les données officielles, les pasteurs sont souvent désavantagés dans les processus d'élaboration des politiques et de planification. Les mécanismes d'évaluation et de reconnaissance des avantages économiques et écologiques du pastoralisme, notamment en ce qui concerne l'utilisation des terres, sont souvent absents ou inadéquats.

Changer de perspective

La productivité et la durabilité écologique du pastoralisme peuvent aller de pair. La productivité des pasteurs repose sur l'utilisation durable de l'imprévisibilité et de la variabilité des conditions naturelles (plutôt que sur l'utilisation de combustibles fossiles pour créer des conditions artificiellement stables). Leur capacité d'adaptation est un atout mondial important pour une production alimentaire durable face au changement climatique.

Le pastoralisme est une forme d'aménagement et de mise en valeur du territoire, mais cette contribution est rarement reconnue. À l'échelle mondiale, le pastoralisme fournit des services écosystémiques essentiels, assure la fonctionnalité des paysages, la gestion de l'eau et la conservation de la biodiversité. Le pastoralisme joue également un rôle important dans la sécurité alimentaire, la sûreté des aliments et la nutrition, tandis que le fumier provenant des troupeaux est lui aussi essentiel à la durabilité de l'agriculture, par exemple en Afrique subsaharienne et en Asie du Sud. Le pastoralisme est le seul mode de subsistance capable de transformer des terres non arables en terres agricoles sans en réduire l'intégrité écologique. Les archéologues spécialistes de l'environnement et des zones arides ont constaté l'effet bénéfique du pastoralisme sur le sol et la végétation pendant des millénaires.

La mobilité et un accès facilité aux terres sont essentiels pour des systèmes pastoraux durables et productifs. La mobilité, qu'il s'agisse d'itinéraires de pâturage quotidiens ou de transhumances sur de longues distances, signifie que les formes d'utilisation des terres caractéristiques du pastoralisme sont transitoires, discrètes et non exclusives d'autres utilisations.

Pour promouvoir des systèmes pastoraux résilients et durables, ainsi qu'une coexistence pacifique avec les autres usagers, il est important de reconnaître et de soutenir les institutions coutumières qui invitent à penser une relation plus inclusive à la terre. Le devoir d'inclure d'autres usagers du foncier doit primer le droit d'exclure les tiers. Les systèmes fonciers coutumiers favorisent la mobilité et la flexibilité grâce à des droits collectifs, inclusifs et dont les assiettes foncières se chevauchent. L'accès durable des pasteurs à la terre, y compris par les femmes et pour les cultures agricoles, a été possible grâce aux institutions coutumières qui donnent la priorité aux moyens de subsistance de la communauté et à la nécessité de vivre ensemble. Ces institutions jouent également un rôle clé dans la prévention ou la gestion des conflits entre les différentes parties prenantes.

Appels à l'action

Le CELEP préconise sept actions prioritaires pour relever les défis liés à l'utilisation des parcours par les pasteurs d'Afrique de l'Est, qui s'appliqueraient également aux pasteurs de nombreuses autres régions du monde :

1. Garantir dans la loi le droit d'accès des pasteurs à la terre pour leur subsistance. Pour faire face à la variabilité spatiale et temporelle des ressources pastorales dont la disponibilité est imprévisible, les éleveurs membres de systèmes pastoraux, qui vivent des parcours dont elles assurent la gestion, ont besoin de droits fonciers qui leur permettent un accès variable au foncier dans le temps et dans l'espace. Garantir aux pasteurs l'accès aux parcours, à des réserves de pâturages suffisantes et à l'eau pour leurs animaux, à l'intérieur et au-delà des frontières nationales, est nécessaire pour assurer la résilience des populations des systèmes pastoraux, l'utilisation durable des pâturages et la viabilité économique de vastes régions et de chaînes de valeur essentielles.

2. Protéger la mobilité en tant que droit fondamental à la subsistance des pasteurs et à la résilience des systèmes pastoraux. Un accès flexible aux ressources pastorales clés, là et quand elles sont disponibles, est essentiel pour un pastoralisme durable. La mobilité pastorale devrait être reconnue comme un droit fondamental lié à la manière dont les pasteurs utilisent la terre et indissociable de leur droit à la subsistance. Il convient notamment de faciliter le développement d'infrastructures et d'institutions favorisant la mobilité, ainsi que d'accords avec les autorités publiques et les autres utilisateurs du foncier, afin de permettre aux pasteurs de se déplacer sur la terre et à travers l'eau, ainsi que de franchir les frontières, qu'elles soient internationales ou nationales.

3. Élargir les cadres juridiques afin de représenter l'ensemble des droits fonciers des pasteurs. Aller au-delà de la représentation de la terre en tant qu'objet d'appropriation et de commerce, et inclure sa représentation juridique comme espace de subsistance. En s'appuyant sur les systèmes coutumiers existants, un cadre juridique élargi devrait reconnaître la possibilité d'une utilisation partagée, multifonctionnelle, non exclusive et transitoire des terres par différentes communautés à différents moments de l'année, ainsi que la possibilité d'avoir des droits d'usage ou de gestion sur des terres qui appartiennent à d'autres personnes ou à l'État. Le cadre juridique doit permettre de garantir et d'enregistrer auprès des services de publicité foncière ces types de droits collectifs de manière à offrir le même niveau de protection que la propriété, en particulier contre l'expropriation ou dans les conflits avec d'autres détenteurs de droits fonciers. Même dans un système où la propriété des terres communales est protégée, il est nécessaire de disposer d'un cadre juridique permettant de garantir des droits fonciers relatifs à la mobilité des pasteurs, par exemple des droits d'usage et d'accès aux terres.

4. Identifier, reconnaître et enregistrer les droits fonciers coutumiers des pasteurs qui ont été négligés au cours des différentes étapes de la formalisation du régime foncier. La formalisation et la transformation du régime foncier en un système axé sur le marché n'ont pas permis de reconnaître les droits coutumiers des pasteurs sur la terre ni de leur donner une valeur juridique. Que la formalisation du régime foncier ait été imposée par des puissances étrangères contre les peuples indigènes ou par des réformes foncières internes, le manque de reconnaissance des droits fonciers des pasteurs, que ce soit dans le passé ou actuellement, est une injustice à laquelle il convient de remédier. Aujourd'hui, ces droits doivent être identifiés, reconnus et publiés dans le cadre juridique élargi décrit ci-dessus.

5. Reconnaître le pastoralisme comme une forme de mise en valeur du territoire. Le rôle crucial que joue le pastoralisme, en termes de services écosystémiques et de maintien/régénération de la fonctionnalité des paysages, est rarement reconnu dans la loi ou dans les politiques territoriales. Dans la plupart des pays, les définitions juridiques et politiques de l'aménagement des terres agricoles se concentrent exclusivement sur les cultures. Cette carence doit être corrigée. La valeur ajoutée par les pasteurs aux terres qu'ils utilisent, en termes de fonctionnalité des paysages, de services écosystémiques et de productivité économique, devrait être reconnue et intégrée dans la planification économique nationale. Le pastoralisme doit être reconnu, par le biais de la législation, comme une forme légitime de mise en valeur des terres, au même titre que les autres formes d'agriculture.

6. Empêcher, limiter ou réglementer la conversion des terres pastorales à des usages exclusifs du pastoralisme. Adopter une législation visant à protéger les parcours pastoraux contre la conversion à des utilisations incompatibles avec le pastoralisme, que ce soit par des organismes publics, des propriétaires privés ou des communautés. Introduire une réglementation visant à garantir que la conversion des parcours pastoraux à des fins d'utilité publique préserve autant que possible l'accès des pasteurs aux pâturages, à l'eau et au passage. Veiller à ce que les communautés pastorales dont les moyens de subsistance dépendent de l'accès à la terre ou de son utilisation soient informées des plans de conversion des terres à un autre usage et puissent empêcher avec succès toute conversion à un usage incompatible avec leur mode de subsistance.

7. Impliquer les communautés pastorales dans tous les processus dans lesquels elles sont parties prenantes. Intégrer la participation des pasteurs à la planification à tous les niveaux pertinents – local, régional, national et international. Prendre en compte leur connaissance experte de la terre afin d'identifier les façons dont elle devrait être utilisée – et à quels moments – pour garantir l'existence de systèmes pastoraux qui peuvent être à la fois économiquement performants et écologiquement durables.