FIDA
Investir dans les populations rurales

Leçons apprises

Pastoralisme: droits et régimes fonciers

Kit d'information sur les régimes fonciers

La **série Leçons apprises**, préparée par la **Division des politiques et du conseil technique** du FIDA présente une compilation d'expériences passées sur un sujet particulier et une réflexion sur "les meilleures pratiques" et les insuffisances établies à partir de faits concrets. "Les meilleures pratiques" désignent les processus et méthodologies ayant fait leurs preuves et ayant produit de bons résultats et qui sont donc des exemples à suivre et à reproduire.

Les présentes notes sont des documents évolutifs qui seront mis à jour périodiquement en fonction des acquis et retours d'information. Pour tous commentaires ou suggestions, veuillez prendre contact avec la personne ci-dessous.

Contact

Harold Liversage
Spécialiste technique principal
pour les questions foncières
Division des politiques et du conseil technique
Courriel: h.liversage@ifad.org

Maria-Elena Mangiafico
Responsable de la gestion des savoirs
Division des politiques et du conseil technique
Courriel: m.mangiafico@ifad.org

Remerciements

Ce kit d'information a été préparé par Francesca Carpano, consultante spécialisée en régimes fonciers, sous la supervision de Jean-Maurice Durand ancien spécialiste technique pour les questions foncières de la Division des politiques et du conseil du FIDA.

Octobre 2015

Photo de couverture:
©FIDA/Horst Wagner
Madagascar – Projet de développement agricole sur les hauts plateaux

Table des matières

Liste des sigles ii
Introduction 1
Les éleveurs pastoraux 1
Pastoralisme, droits et régime fonciers 1
Coexistence de divers intérêts se recoupant 3
Femmes et pastoralisme 4
Leçons apprises 5
Bibliographie 7

Liste des sigles

COSOP	Programme d'options stratégiques pour le pays
UICN	Union internationale pour la conservation de la nature
UICN–ESARO	UICN–Bureau régional de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique australe

Introduction

La présente note a pour finalité d'aider à concevoir les programmes d'options stratégiques pour les pays (COSOP) axés sur les résultats et les projets, et à les mettre en œuvre. Elle décrit par ailleurs les problèmes liés au régime foncier que rencontrent les éleveurs pastoraux et les solutions apportées par le FIDA pour les résoudre dans le cadre de certains de ses programmes et projets. On y trouvera des éléments sur la manière d'aborder les problèmes liés aux terres pastorales au stade de la conception des COSOP axés sur les résultats et des projets. Cette note doit être utilisée au stade de la conception de la stratégie et de l'élaboration des projets.

Les éleveurs pastoraux

On estime que **le pastoralisme** est pratiqué dans plus de 100 pays par 100 à 200 millions de personnes (UICN–ESARO, 2011) sur 25% de la superficie des terres émergées du monde (UICN–ESARO, 2012). Les systèmes pastoraux varient considérablement d'un pays à l'autre mais partagent néanmoins certaines caractéristiques, dont la plus notable est la mobilité. Qu'il s'agisse de transhumance ou de nomadisme, le pastoralisme permet aux éleveurs de surmonter les conditions écologiques difficiles et variées auxquelles ils sont confrontés au cours de l'année. Ces éleveurs se déplacent en quête de ressources (comme celles disponibles seulement en certaines saisons), pour échapper à des maladies saisonnières, à des conflits ou à des catastrophes naturelles, pour profiter des opportunités occasionnelles que sont par exemple les marchés ou certains événements politiques, ou pour faire face à l'incertitude liée à la disponibilité de pâturages.

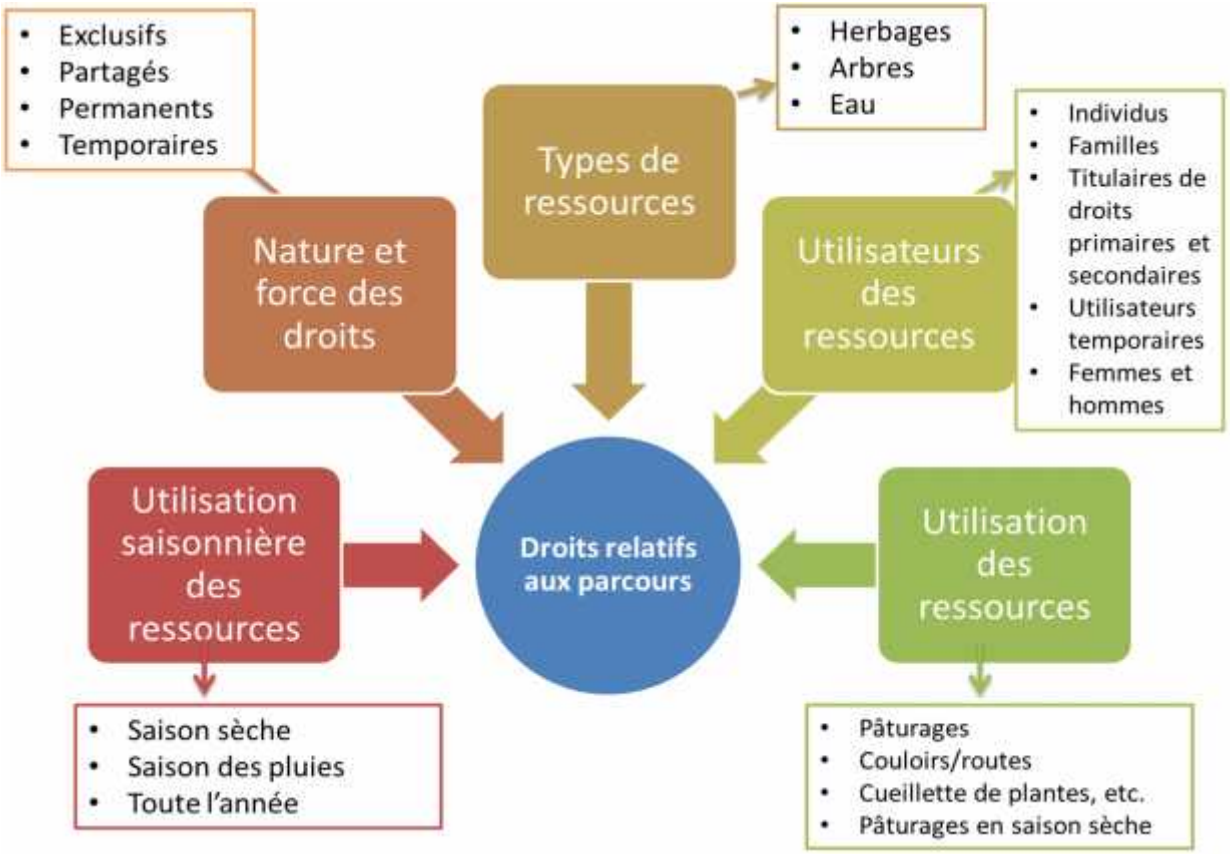
©FIDA/Louis Dematteis
Chine – Projet de développement agricole de la zone de minorités ethniques de la préfecture de Simao

Les éleveurs pratiquant le pastoralisme sont souvent marginalisés au sein de leur société et leurs droits et intérêts ne sont donc pas toujours pris en compte dans les politiques et les lois, alors que leur contribution à l'économie nationale est loin d'être négligeable. Faute de visibilité et par manque d'information au sujet de leurs droits, ils sont souvent en position de faiblesse d'un point de vue politique et juridique. Dans le même temps, ils sont souvent considérés à tort comme les principaux responsables de la dégradation des terres (qui est à l'origine de l'érosion des sols).

Pastoralisme, droits et régime fonciers

En raison de l'incertitude et de l'irrégularité caractérisant la disponibilité de leurs ressources, les éleveurs pastoraux ont élaboré des systèmes complexes de gestion des ressources, régis par des règles coutumières qui en traduisent la complexité.

Les droits à la terre dépendent de l'utilisateur des ressources, des types de ressources, du mode d'utilisation de celles-ci, du moment de leur utilisation ainsi que de la nature et de l'importance de cette utilisation, comme l'explique la figure ci-dessous.



Les types de droits fonciers dont jouissent les éleveurs pastoraux sont les suivants:

- **droits d'usage**: droits d'accès aux ressources (par exemple faire passer les troupeaux sur une terre) et droit de prélever une ressource (par exemple du caoutchouc ou de la résine) ou droit d'exploiter une ressource pour en tirer un profit;
- **droits de contrôle ou de décision**: droit de gestion (par exemple creuser un puits) ou droit d'exclusion (par exemple empêcher les autres d'accéder au puits);
- **droits de transfert, de vente ou d'aliénation**: droit de louer un pâturage, de vendre du bois de chauffage ou du charbon de bois, ou de produire du miel (Flintan, 2012).

Dans la majorité des pays de l'ère post-coloniale, les terres de pâture appartiennent à l'État, cependant d'autres modalités d'accès, de contrôle et d'appropriation des pâturages (allant des communaux aux privés) ont été adoptées, comme l'explique le tableau ci-après.

Les droits fonciers des éleveurs pastoraux recoupent souvent les droits des agriculteurs sédentaires, ajoutant encore à cette complexité. Or, de fait, sur les terres où les éleveurs pastoraux jouissent de droits d'usage et/ou d'accès, le régime foncier se caractérise souvent par une juxtaposition de divers droits. Dans certaines régions d'Afrique, autour des lacs en particulier, on remarque qu'il existe des droits fonciers coutumiers pour les agriculteurs, des droits d'accès pour les éleveurs pastoraux (de nature saisonnière) et des droits liés à la tenure des pêcheries. La complexité est alors multiforme: spatiale, temporelle et sociale. Il convient de l'étudier avec soin lors de la conception d'un projet axé sur le pastoralisme et de tenir compte des multiples droits dans le cadre des composantes ou des sous-composantes (en particulier si le projet porte sur l'octroi de titres fonciers, la délimitation des terres ou leur regroupement, etc.).

Exemples de systèmes d'attribution de droits relatifs aux ressources des pâturages	
Droits d'usage accordés à des communautés	Au Népal, au Kirghizistan et au Kazakhstan, des communautés ont le droit d'utiliser et de gérer des terres d'État. La terre reste à l'usage de tous.
Propriété collective de terres communales	En Inde, des communes ont le droit de vendre des parcelles à des entités privées. Les terres non communales restent propriété de l'État.
Utilisation coutumière de terres d'État	En Argentine, des éleveurs pratiquant la transhumance ont utilisé de tout temps les terres d'État en l'absence de toute réglementation officielle et de toute reconnaissance expresse de leurs droits coutumiers.
Location de terres d'État	Au Kirghizistan et au Kazakhstan, des pâturages peuvent être loués pour une période donnée.
Achat de terres d'État	Au Kazakhstan, il existe la possibilité d'acheter une superficie de pâturage limitée, pour prévenir l'accaparement des terres.
Propriété privée de terres de pâturage	Au Kenya, il existe des élevages collectifs qui, dans certains cas, ont été subdivisés et ont conduit à la propriété individuelle.
Propriété collective de terres de pâturage	Au Kenya, des communautés pastorales peuvent élaborer des arrêtés destinés à officialiser les dispositifs existants de gouvernance des ressources naturelles. En Ouganda, il est également possible d'officialiser des droits coutumiers liés à la propriété et à la gestion de terres en enregistrant les communautés concernées en tant qu'associations foncières communales.

Source: UICN–ESARO 2012

Coexistence de divers intérêts se recoupant

Les terres de parcours auxquelles les éleveurs pastoraux doivent avoir accès sont en général des zones où coexistent divers types de droits fonciers qui, parfois, se recoupent. Agriculture sédentaire mais également urbanisation, tourisme, conservation de la nature et investissements fonciers peuvent coexister avec des intérêts parfois mutuels mais plus souvent rivaux sur la même parcelle et ses ressources.

©FIDA/Susan Beccio
Turquie: Projet de développement rural dans les provinces d'Ordu et de Giresun

Les éleveurs pastoraux et les autres acteurs, y compris les États peuvent donc prétendre à des droits d'accès à la terre – qu'il s'agisse de pâturages ou de droits de passage (couloirs/routes pour le bétail) - et d'accès à des ressources en eau fiables.

La mobilité des éleveurs pastoraux sur de vastes étendues de terres est fondamentale pour leur production et leur mode de subsistance, en particulier dans les zones arides et semi-arides, où cette mobilité est également une stratégie d'adaptation au changement climatique et aux problèmes croissants qui en résultent. Lorsque les droits d'accès ne sont pas réglementés et/ou garantis, il peut en découler des conflits entre groupes nomades et groupes sédentaires. Les couloirs de passage sont souvent situés sur des

terres d'État et les cas d'empiètement de la production agricole sur des réserves naturelles sont fréquents. Au Burkina Faso et en Inde, la création et la délimitation des réserves forestières montrent comment l'intervention de l'État a réduit l'accès aux routes traditionnelles qu'empruntent les troupeaux. Les intérêts rivaux concernant la terre peuvent par ailleurs être liés à des utilisations industrielles, par exemple l'industrie extractive et l'agriculture irriguée, comme on le voit en Inde et au Burkina Faso. Des tensions supplémentaires se produisent souvent lorsque les ressources hydriques sont rares et que l'accès à ces dernières est limité.

En période de sécheresse, les terres de pâturage doivent faire l'objet d'une attention particulière. Il est notamment inquiétant d'observer que les pâturages sont souvent considérés comme des "no man's land". En temps normal, ces zones sont habituellement impropres à accueillir le bétail, par exemple le delta du Tana, en raison de l'infestation par la mouche tsé-tsé; or, en temps de sécheresse, il est possible de les utiliser car les insectes y sont moins nombreux et ce sont les seules zones où il reste quelques pâturages verts.

Étant donné que leur utilisation n'est qu'occasionnelle, aucun droit d'usage n'est exigé des éleveurs. Toutefois, la conversion de ces zones à des formes d'utilisation incompatibles avec le pastoralisme a généralement des conséquences tout à fait dramatiques à la fois pour la biodiversité (car les terres marginales sont d'habitude celles où la biodiversité est la plus riche) et pour la sécurité alimentaire, car ces refuges sont essentiels à la survie des modes d'existence pastoraux.

De telles situations sont d'autant plus complexes sur les terres dont les limites sont mouvantes – la flexibilité est en effet nécessaire pour assurer la fluidité du système coutumier pastoral – pour permettre l'accès de tous lorsque les temps sont difficiles.

La progression de l'insécurité foncière porte également atteinte aux institutions coutumières pastorales qui ont traditionnellement assuré la gestion des ressources naturelles. L'augmentation croissante de rivalité pour accéder aux ressources et l'affaiblissement des institutions pastorales traditionnelles ont diminué la capacité des éleveurs pastoraux à gérer leurs ressources et à défendre leurs droits.

L'utilisation de la terre par les éleveurs pastoraux et les autres acteurs est donc complexe: cette complexité devrait être reflétée dans les lois, les règles et les politiques qui régissent ces diverses formes d'utilisation. Or, si elles existent, ces lois, règles et politiques n'appréhendent que rarement la complexité d'une telle situation, ce qui entraîne des conflits liés à l'accès à la terre et à son utilisation. Des interventions spécifiques, prévoyant la mise en place de dispositifs de règlement des conflits, doivent être mises en œuvre pour prévenir et résoudre ces conflits.

©FIDA/Cristóbal Corral
État plurinational de Bolivie – Projet d'appui au développement de l'économie paysanne des camélidés

Femmes et pastoralisme

Au sein des sociétés pastorales, tous les groupes ne jouissent pas des mêmes droits et possibilités. En particulier, les femmes n'ont pas souvent les mêmes droits fonciers que les hommes: les sociétés pastorales peuvent en effet être très différentes les unes des autres, mais ont pour point commun le fait que les femmes n'y jouissent en général pas de droits fonciers et qu'elles y sont moins autonomes que les hommes sur le plan économique.

Femmes et hommes ont à leur disposition des types de biens différents pour satisfaire leurs divers besoins. Les besoins des femmes ne sont généralement pas reconnus au sein des institutions coutumières qui sont la plupart du temps à prédominance masculine. Les droits d'accès aux ressources des femmes passent par un homme de la famille (mari, père, frère, etc.), ce qui limite leurs possibilités d'action et leur pouvoir de décision.

Dans certains cas, les femmes jouissent d'une position égale à celle des hommes et sont bien intégrées au processus décisionnel, notamment au Népal et dans l'État plurinational de Bolivie. Dans la communauté de Langtang, au Népal, les femmes prennent les décisions concernant les pratiques à appliquer aux terres de pâturage, car les hommes sont partis durant la majeure partie de l'année. Il en va de même dans l'État plurinational de Bolivie où les éleveuses des Andes jouent un rôle majeur dans la gestion des pâturages. Toutefois, pouvoir de décision ne signifie pas forcément accès aux ressources et/ou maîtrise de ces dernières.

La position de faiblesse des femmes les empêche d'assurer une gestion durable des ressources dont elles ont la charge. Dans les cas d'intervention visant à sécuriser les droits pastoraux (par exemple en adoptant des lois et des normes), les droits fonciers des femmes sont généralement ignorés, de sorte que leur situation s'aggrave encore.

Leçons apprises

Le FIDA a abordé les problèmes des éleveurs pastoraux et, en particulier, ceux liés aux questions foncières dans plusieurs de ses programmes et projets. Ses interventions varient d'une région géographique à l'autre, selon les problèmes spécifiques rencontrés, les mesures prises et les outils adoptés. Toutefois, en raison de la nature complexe et conflictuelle de ces problèmes, les processus à mettre en œuvre exigent beaucoup de temps et il faut adopter une approche très stratégique le plus tôt possible, dans l'idéal au stade de l'élaboration du COSOP axé sur les résultats.

Approche: gestion communautaire des parcours Outil: coopératives d'éleveurs	Les systèmes sociaux traditionnels de gestion commune des ressources peuvent être utilisés avec succès pour améliorer la gouvernance et la gestion durable des ressources naturelles, comme l'a montré l'expérience du FIDA au Maroc. Dans le cadre du Projet de développement de l'élevage et des pacages dans la région orientale, le FIDA a mis au point une méthode d'aménagement communautaire des parcours grâce à laquelle des coopératives ont été créées sur le modèle des systèmes traditionnels de gestion des parcours, avec des répercussions positives sur l'aménagement du territoire. La reconnaissance, la valorisation et le renforcement des aspects positifs de ces droits collectifs traditionnels dont jouissaient les tribus ont joué un rôle essentiel pour assurer le succès de ce modèle.
Approche: modèles participatifs Outil: aménagement participatif du territoire	Des modèles participatifs ont été mis en œuvre pour appuyer le développement pastoral et agropastoral, notamment dans le cadre du Projet d'aménagement durable des parcours (SRMP) en République-Unie de Tanzanie, et pour mettre en place une gestion intégrée des terres pastorales, comme dans le cas du Projet de développement agricole dans le département de Matam au Sénégal (Rota, Calvosa, Liversage, 2009a). En République-Unie de Tanzanie, des activités d'aménagement des paysages ont également été prévues grâce à la relative autonomie des villages. Dans la zone d'intervention du SRMP, les intérêts rivaux des éleveurs pastoraux et des communautés sédentaires concernant les terres de pâturage et les ressources hydriques ont entraîné des conflits entre utilisateurs. En tirant parti des pratiques coutumières en vigueur, des méthodes participatives ont été adoptées, notamment l'aménagement participatif du territoire, pour élaborer des plans de gestion de l'utilisation des terres qui ont permis de résoudre les conflits et d'enregistrer les terres villageoises.

	Au Sénégal, le FIDA a créé des synergies entre son projet et les éleveurs ainsi que d'autres acteurs participant à la gestion des ressources naturelles, notamment les communautés locales, les spécialistes techniques et les autorités publiques. L'approche retenue vise à protéger les ressources naturelles existantes et à régénérer les zones dégradées, en chargeant les populations locales de la mise en œuvre des programmes afin d'assurer une gestion durable des ressources naturelles. Des plans de gestion participative ont été mis au point et des comités de gestion créés. L'approche repose sur les pratiques traditionnelles de gestion des ressources naturelles. Voir Note pratique – L'aménagement participatif du territoire http://www.ifad.org/knotes/land/index.htm
Approche: regroupement des activités de foresterie et d'élevage Outil: accords de bail	Des activités de foresterie et d'élevage ont été prévues au Népal dans le cadre du Programme de foresterie à bail et d'élevage (Rota, Calvosa, Liversage, 2009a), en signant avec les populations rurales des accords de bail relatifs à des terres forestières dégradées. Ces accords ont sécurisé le foncier sur le long terme et donc incité les populations à régénérer, protéger et gérer les terres forestières dégradées. Les populations ont ainsi gagné en confiance, amélioré leurs terres et investi dans les infrastructures d'élevage et de parcours. La sécurité foncière a non seulement amélioré la gestion durable des terres ainsi que la productivité et la fertilité des sols mais elle a aussi favorisé l'adoption de stratégies innovantes de gestion des risques en recourant à de nouvelles activités rémunératrices et à des stratégies de lutte contre la sécheresse résultant de l'inclusion d'activités liées à l'élevage. Une formation sur la gestion des conflits a également été prévue pour les gardes-forestiers et les techniciens chargés de l'élevage.
Approches: holistique Outils: - marquage des corridors - planification de l'utilisation des terres et de l'eau	La promotion d'approches holistiques ont eu pour objectif de fournir des services aux éleveurs pastoraux et, dans le même temps, d'aménager d'un point de vue spatial les itinéraires suivis par les troupeaux et les voies de transhumance. Afin de protéger les routes empruntées par les troupeaux de la progression des cultures, le Programme de gestion des ressources dans l'ouest du Soudan a mis au point diverses interventions, notamment le marquage des corridors et l'aménagement du territoire. Au Tchad, l'expérience du Projet d'hydraulique pastorale en zone sahélienne (PROHYPA) montre que la localisation des ressources hydriques (puits et retenues d'eau) est essentielle pour organiser les itinéraires des troupeaux par rapport aux cultures: la localisation des points d'eau est en effet un moyen important pour organiser les déplacements de la transhumance. Dans le cadre du projet PROHYPA, le FIDA a construit des installations hydrauliques qui ont permis d'accèder aux pâturages, devenus inaccessibles en raison de l'accaparement des terres. Mais le FIDA a adopté une approche plus globale des systèmes des parcours englobant le marquage des itinéraires des troupeaux, l'amélioration des services fournis aux populations qui se déplacent, des activités liées à la commercialisation et à la diversification des revenus, à l'éducation et à l'amélioration de la gouvernance. Au Soudan, dans le cadre du Projet de rétablissement de moyens de subsistance durables dans la région du Gash (GSLRP), les interventions ont privilégié l'amélioration de l'accès à des sources d'eau fiables et la rétention des eaux de crue (Rota, Calvosa, Liversage, 2009a). Une approche holistique appliquée à la terre et à l'eau a été suivie dans le cadre de ce projet, avec des effets positifs à la fois pour les éleveurs pastoraux et pour les agriculteurs.

	Elle a permis de régler des différends en cours concernant l'utilisation des ressources hydriques entre les communautés locales et le GSLRP va être intégré au programme de réforme agraire du pays vu le succès qu'il a remporté en matière de gouvernance intégrée de l'eau et de la terre.
Approche: participation à la concertation sur les polititiques Outil: observatoire des parcours	Le FIDA a contribué à l'Initiative pour la gouvernance des parcours (à l'origine Initiative d'apprentissage sur la sécurisation des parcours), un partenariat entre le FIDA, la Coalition internationale pour l'accès à la terre, l'International Livestock Research Institute, l'Initiative mondiale pour un pastoralisme durable de l'UICN, Procasur et le *Resource Conflict Institute* (RECONCILE) dont le but est d'améliorer les activités concernant l'accès à la terre en Afrique de l'Est. Cette initiative a notamment permis de créer l'observatoire des parcours, une plateforme électronique qui permet aux organisations pastorales de suivre les processus d'accaparement des terres de parcours dans le monde entier. Des activités spécifiques de sensibilisation ont également été menées afin de valoriser les méthodes traditionnelles de gestion des parcours (en particulier les communs) pour prévenir la dégradation des terres, atténuer les effets du changement climatique, s'adapter à ce dernier et accroître la biodiversité.

Bibliographie

Boutaleb, A. et Firmian, I. (non daté). Community governance of natural resources and rangelands: the case of eastern highland of Morocco (version provisoire).

Flintan, F. 2008. *Women's empowerment in pastoral societies*. Voir: http://www.cmsdata.iucn.org/downloads/gender_format.pdf

sd, F. 2012. *Making rangelands secure: Past experience and future options*. Rome: Coalition internationale pour l'accès à la terre. Voir: http://www.landportal.info/sites/default/files/rangelands_bookcover_30.1.121.pdf

FIDA, Réseau mondial d'outils fonciers. (non daté). *Recognizing and Documenting Group Rights to Land and Other Natural Resources*. Voir: http://www.ifad.org/english/land/perspectives/gltn/Group_FactSheet.pdf

UICN–ESARO. 2011. *The land we graze: A synthesis of case studies about how pastoralists' organizations defend their land rights.* Nairobi: International Union for Conservation of Nature, Eastern and Southern Africa. Voir: http://cmsdata.iucn.org/downloads/land_rights_publication_english_web.pdf

UICN–ESARO. 2012. *Supporting Sustainable Pastoral Livelihoods: A Global Perspective on Minimum Standards and Good Practices*. Nairobi: IUCN ESARO. http://cmsdata.iucn.org/downloads/manual_for_min_standards_low_resoultion_may_2012.pdf

Rota, A., Calvosa, C. et Liversage, H. 2009a. *Livestock and land.* Livestock Thematic Papers: Tools for project design. Rome: FIDA. Voir: http://www.ifad.org/lrkm/factsheet/land.pdf

Rota, A. et Sperandini, S. 2009b. *Livestock and pastoralists.* Livestock Thematic Papers: Tools for project design. Rome: FIDA. Voir: http://www.ifad.org/lrkm/factsheet/pastoralists.pdf

Fonds international de développement agricole
Via Paolo di Dono, 44 - 00142 Rome, Italie
Téléphone: +39 06 54591 - Télécopie: +39 06 5043463
Courriel: ifad@ifad.org
www.ifad.org
www.ruralpovertyportal.org
ifad-un.blogspot.com
www.facebook.com/ifad
instagram.com/ifadnews
www.twitter.com/ifadnews
www.youtube.com/user/ifadTV