

Les droits en mouvement :

*Guide pratique pour une réforme des droits
des éleveurs pastoraux et des populations mobiles*



Soutient l'



TABLE DES MATIÈRES

Remerciements	iii
Résumé exécutif	1
1 Introduction	3
2 Synthèse de l'état de la reconnaissance juridique des droits des éleveurs pastoraux et des populations mobiles	7
3 Boîte à outils pour la réforme	10
3.1 Droits à la mobilité	11
3.2 Droits d'accès et d'utilisation	16
3.3 Droits de gestion et gouvernance coutumière	22
3.4 Droits de consultation, y compris le consentement libre, préalable et éclairé	28
3.5 Garanties procédurales, règlement des litiges et indemnisation	33
4 Pistes de mise en œuvre	39
Notes de fin	41



Remerciements

Les auteurs tiennent à remercier les personnes et organisations suivantes pour leur précieuse contribution aux données et à l'analyse présentées dans cette publication.

Cette publication est le fruit d'une vaste collaboration entre les partenaires du RRI, les membres de la coalition, la Coordinadora Andina de Organizaciones Indígenas (CAOI), l'Indigenous Livelihoods Enhancement Partners (ILEPA), Mainyoito Pastoralists Integrated Development Organization (MPIDO) et l'ONG Steps Without Borders, ainsi que des collaborateurs, des consultants indépendants, des experts nationaux et le personnel du secrétariat du RRI.

Ce rapport est le fruit d'une collaboration entre diverses parties prenantes, notamment des responsables de groupes de titulaires de droits, des universitaires, des chercheurs et des représentants de la société civile. Ce rapport, qui comprend une analyse des données, des exemples concrets et des études de cas, a été rédigé par Isabel Davila Pereira, Kimaren Ole Riamit, Elizabeth Keneyia Parkire, Anne Samante, Luis Vittor, Arminda Velasco Torrez, Lourdes Baigorria Guzmán, le Dr Amadou Charifi Rabiou, le Dr Abdoukader Afane, Emmanuel Sulle, Epiphania Ngowi, Neema Seki, Dil Raj Khanal, Anila Onta, Pabihang Rai, Nima Lama, Bayarsaikhan Namsrai, Ariell Ahearn, Jérémie Gilbert et d'autres personnes souhaitant rester anonymes. Alain Frechette a apporté son aide à la rédaction et a fourni diverses contributions techniques. La révision a été assurée par Nicole Harris, et Nicole Harris et Katie Constantine ont apporté leur contribution en matière de communication. Toute omission concernant les contributeurs est involontaire, et toute erreur relève de la seule responsabilité des auteurs.

Conception par Un Cuarto Propio.

Au loin, des membres du Maji Moto Group Ranch élèvent des chèvres et des moutons. Photo : Tony Wild Photography pour RRI.

Les droits en mouvement :

Guide pratique pour une réforme des droits des éleveurs pastoraux et des populations mobiles

Résumé exécutif

Le rapport *Faire progresser les droits*,¹ qui accompagne le présent guide, présente la reconnaissance juridique des droits à la mobilité et d'accès des éleveurs pastoraux et des populations mobiles. **Ce guide est conçu pour servir d'outil visant à faire progresser les réformes juridiques, politiques et de mise en œuvre.** Alors que le rapport *Faire progresser les droits* se concentrait uniquement sur la mobilité et l'accès, **le présent guide passe en revue l'ensemble des droits minimaux qui doivent être légalement reconnus pour garantir la sécurité du pastoralisme et des moyens de subsistance mobiles, y compris les droits spécifiques des femmes au sein de ces systèmes.** Les droits concernés sont les suivants : la mobilité ; l'accès et l'utilisation ; la gestion et la gouvernance ; la consultation, y compris le consentement libre, préalable et éclairé (CLPE) ; ainsi que le respect des procédures régulières, le règlement des litiges et l'indemnisation.

Ce guide de réforme s'appuie sur les conclusions juridiques transnationales tirées d'une base de données couvrant sept pays et 10 régimes fonciers en Afrique, en Asie et en Amérique latine (Bolivie, Kenya, Mongolie, Népal, Niger, Pérou et Tanzanie) ; il est présenté ici comme un outil pratique destiné aux législateurs, aux institutions nationales des droits humains, aux instances internationales (notamment celles relevant des Conventions de Rio), aux organisations d'éleveurs et de populations mobiles, ainsi qu'aux bailleurs de fonds.

La reconnaissance juridique officielle des droits des éleveurs pastoraux et des populations mobiles est inégale et porte rarement spécifiquement sur les modes de subsistance nomades. La mobilité, qui est au cœur des moyens de subsistance, des droits humains et des institutions coutumières des éleveurs et des populations mobiles, n'est reconnue que dans un seul

*Famille nomade mongole de la province d'Uvs.
Photo : Shutterstock.*



pays. Même lorsque ces droits sont reconnus, les institutions et les lois coutumières sont régulièrement bafouées. Dans quatre des sept pays étudiés, la reconnaissance juridique des éleveurs n'existe que lorsque les droits des peuples autochtones ou des communautés locales sont reconnus en vertu de la législation sur le régime foncier collectif. Bien que la reconnaissance juridique des éleveurs en tant que titulaires de droits collectifs revête une importance fondamentale, les cadres juridiques applicables tiennent rarement compte de leurs droits spécifiques en tant que peuples nomades. Seuls deux pays (le Niger et le Népal) reconnaissent directement et explicitement les éleveurs pastoraux en tant que titulaires de droits. Alors que la Mongolie ne parvient pas à assurer la protection des éleveurs, que ce soit par le biais d'un dispositif destiné aux communautés collectives auxquelles ils appartiennent ou dans le cadre d'une approche distincte (le pays ne reconnaît pas l'existence de peuples autochtones sur son territoire).

Les inégalités entre hommes et femmes sont quasi universelles dans l'ensemble des pays étudiés et ont tendance à s'aggraver plutôt qu'à s'atténuer. **Aucun des pays de l'échantillon n'accorde de protection juridique spécifique à la mobilité des femmes éleveuses.** Là où les droits des femmes sont les plus solidement ancrés, les dispositions ont tendance à être purement formelles. Alors que le langage juridique semble adopter une approche non genrée, les droits des femmes sont souvent limités par des pratiques d'enregistrement qui considèrent par défaut que le chef de famille est un homme. Dans la pratique, la capacité des femmes éleveuses et mobiles à exercer des droits sans distinction de genre dépend d'une gouvernance et de droits de propriété précaires.

Tout au long de ce guide, nous nous sommes appuyés sur les témoignages et les revendications des organisations d'éleveurs et de peuples mobiles, ainsi que sur l'ensemble des instruments internationaux qui, pris dans leur ensemble, constituent le fondement des réformes décrites ici. À l'occasion de l'Année internationale des parcours et des éleveurs pastoraux, le moment est venu de reconnaître les populations pastorales et autres peuples mobiles comme les porteurs de solutions et les gardiens qu'ils sont, plutôt que de les considérer comme une menace pour les terres qu'ils entretiennent depuis des générations. Cette reconnaissance au niveau international ne s'est toutefois pas encore traduite par une protection au niveau national, ni par des mesures politiques au sein des instances conventionnelles telles que les trois Conventions de Rio. C'est précisément cette lacune que ce guide vise à combler.

Une femme en tenue traditionnelle bolivienne fait paître ses chèvres et ses moutons dans les Andes boliviennes, près de Sucre. Photo : Lea et Lennart Kocheise, Shutterstock.



SECTION 1

Introduction

Près d'un demi-milliard de personnes tirent leurs moyens de subsistance de l'élevage, et les pâturages couvrent une superficie plus vaste que tout autre type d'utilisation des sols.² En Afrique, en Asie et en Amérique latine, les communautés pastorales mènent des modes de vie adaptés aux spécificités régionales et disposent d'institutions de gouvernance indispensables à la préservation des habitats et des écosystèmes fragiles, tout en garantissant la sécurité alimentaire tant aux communautés mobiles qu'aux communautés sédentaires.³

Rien qu'en Afrique, les éleveurs pastoraux « occupent et gèrent environ 43 % de la superficie continentale africaine et élèvent près de 1,2 milliard de têtes de bétail qui nourrissent 268 millions de personnes » et contribuent à hauteur de « 10 à 44 % des PIB nationaux dans toute la région. »⁴ En Asie, où la transhumance est particulièrement répandue dans les zones tempérées ainsi que dans certaines zones subtropicales et arctiques, les éleveurs pastoraux constituent un pilier essentiel de l'économie. En **Mongolie**, environ un tiers de la population active du pays est composée de populations pastorales (chiffres de 2017), qui gèrent des troupeaux occupant une superficie estimée à 72 pour cent du territoire national.⁵ Au **Népal**, dans les régions de haute montagne, le pastoralisme est le principal moyen de subsistance des populations montagnardes, juste après le tourisme.⁶ En Amérique latine, notamment dans la région des Andes, les traditions pastorales constituent un soutien économique et un moyen de subsistance pour environ 1,5 million de pasteurs au Pérou⁷ et plus de 50 000 familles en **Bolivie**.⁸ Par ailleurs, le pastoralisme revêt une importance considérable dans les zones de haute altitude des trois régions. Dans ces régions, le pastoralisme est souvent le seul moyen de subsistance et la seule source d'alimentation viables liés à l'élevage.⁹

Les éleveurs pastoraux constituent le groupe le plus important et le plus visible au sein d'une catégorie plus large de « peuples mobiles », dont le présent guide qu'elle englobe les peuples nomades et semi-nomades traditionnels dont les moyens de subsistance, les cultures et les relations à la terre s'articulent autour

de la mobilité plutôt que d'une occupation fixe et sédentaire du territoire.¹⁰ Ce qui unit ces peuples par ailleurs très divers est non pas un mode de vie commun, mais une vulnérabilité juridique partagée : leur rapport à la terre ne correspondant pas aux conceptions conventionnelles de l'occupation et des droits d'occupation et d'usage, fondées sur les limites territoriales, les peuples mobiles dans leur ensemble ont toujours figuré parmi les titulaires de droits les moins visibles et les moins protégés, tant au regard du droit national que du droit international.¹¹

Le pastoralisme et la mobilité vont bien au-delà d'un simple système de production assurant la subsistance des sociétés et des communautés entières. Les communautés d'éleveurs et les populations mobiles sont des gardiens essentiels de la culture et du patrimoine ; ils veillent sur les pâturages et les zones arides ; et contribuent à la conservation de vastes étendues de terres menacées de dégradation, préservant ainsi les modes de vie essentiels des peuples autochtones et des communautés locales. Leurs droits, ainsi que leur reconnaissance et leur protection adéquates, sont essentiels, car ils assurent la sécurité alimentaire, contribuent à la préservation de l'environnement et jouent un rôle clé dans l'économie et les moyens de subsistance tant de leurs propres communautés que de la société dans son ensemble. Mais au-delà de cela, la protection de ces droits est inhérente à leur dignité humaine et à leur identité collective.

La reconnaissance internationale officielle des éleveurs pastoraux et autres peuples mobiles a connu un développement progressif relativement récemment, en s'appuyant sur des mécanismes plus larges relatifs aux droits humains, tels que la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones (UNDRIP). En 2018, l'Assemblée générale des Nations unies a adopté la Déclaration sur les droits des paysans et des autres personnes travaillant dans les zones rurales (UNDROP), qui reconnaît explicitement les éleveurs pastoraux — au même titre que les peuples nomades et semi-nomades — comme des titulaires de droits ayant droit à la terre, aux semences, à la biodiversité et à des moyens de subsistance choisis librement.¹²

Objectif du présent guide

S'appuyant sur la reconnaissance croissante du rôle essentiel et des contributions des éleveurs pastoraux et des peuples mobiles, qui a conduit à déclarer l'année 2026 comme « Année internationale des parcours et des éleveurs pastoraux », ce guide a été élaboré afin de faire progresser la reconnaissance juridique et, par conséquent, la mise en œuvre de leurs droits spécifiques. Ce guide s'inscrit dans le cadre d'un ensemble plus large de revendications déjà formulées par les organisations d'éleveurs et de peuples mobiles ainsi que par leurs alliés :

La Déclaration de Dana de 2002 sur les peuples nomades et la conservation a été la première à appeler à une réforme législative reconnaissant les droits des peuples mobiles sur les terres et les ressources — y compris le droit coutumier — ainsi que leur droit à participer pleinement à la prise de décision.¹³

Le Manifeste Dana+20 de 2022 des peuples mobiles a mis en évidence la manière dont les industries extractives, les zones protégées imposées, voire les projets de transition écologique, continuent d'être imposés sur les terres des peuples mobiles sans leur consentement, et a appelé les gouvernements à garantir officiellement les droits coutumiers sur les territoires, et l'utilisation partagée des ressources.¹⁴

Le rapport de 2024 du Rapporteur spécial des Nations unies sur les droits des peuples autochtones consacré aux peuples autochtones nomades a révélé que ces derniers sont confrontés à des menaces existentielles liées à la discrimination, aux déplacements forcés et aux restrictions de circulation, et que de nombreux états ne les reconnaissent pas du tout.¹⁵

Les notes d'orientation de 2025 des groupes de travail de l'IYRP plaident en faveur de cadres juridiques garantissant la mobilité pastorale et une utilisation partagée et non exclusive des terres, en tant que droit indissociable des moyens de subsistance. Il préconise également une politique d'adaptation plus large et un financement climatique qui soutienne la mobilité des éleveurs plutôt que de la considérer comme un problème.¹⁶

La Déclaration 2025 des femmes pastorales d'Asie – MERA+15, adoptée par plus de 100 femmes pastorales issues de huit pays asiatiques, réclame des droits collectifs permanents sur les pâturages, les sources d'eau et les biens communs, ainsi que la protection juridique des itinéraires de migration traditionnels à l'intérieur des frontières nationales et au-delà de celles-ci. Il préconise que le consentement clair et distinct des femmes éleveuses soit considéré comme obligatoire

lorsque des terres sont expropriées pour des projets de développement, de conservation ou d'énergie renouvelable, et que les services essentiels soient mis à la disposition des communautés le long de leurs itinéraires de migration, plutôt que d'être subordonnés à leur installation sédentaire.¹⁷

L'Appel à l'action de Nairobi, adopté en 2026 par les communautés et organisations africaines autochtones et pastorales coutumières, invite les états à reconnaître juridiquement les droits d'occupation et d'usage et les droits à la mobilité des éleveurs, en tant que droits fondés sur l'autodétermination et la gouvernance coutumière, plutôt que comme des droits accordés à la discrétion de l'état.¹⁸

La Déclaration de Brasília de 2026, bien que d'une portée plus large, s'applique directement aux droits des éleveurs pastoraux et des populations mobiles, et préconise un financement direct et souple assuré par le biais d'institutions de gouvernance communautaire, ainsi que le droit des communautés à une participation effective, significative et inclusive à toutes les décisions relatives à la gouvernance des terres, des ressources et des écosystèmes.¹⁹

Ce guide est destiné à tous ceux qui détiennent les leviers du changement, notamment : les législateurs et les ministères chargés des questions foncières, de l'eau, de la faune sauvage et de la réglementation des collectivités locales ; les institutions nationales des droits humains et les juridictions chargées d'évaluer les obligations constitutionnelles et internationales ; les organisations d'éleveurs et de peuples mobiles, y compris les organisations de femmes ; les organisations de la société civile spécialisées ; les bailleurs de fonds ; ainsi que les organes des Nations unies ou des conventions qui définissent les conditions de financement et les cadres de rapport.

Méthodologie

Ce guide s'appuie sur la méthodologie du RRI relative au pastoralisme et aux peuples mobiles,²⁰ qui constitue une adaptation du cadre²¹ *Bundle of Rights* (Ensemble de droits) mis au point de longue date par le RRI aux réalités spécifiques des modes de vie nomades. Plutôt que d'évaluer la sécurité des droits d'occupation et d'usage par rapport à un modèle fixe de propriété, cette méthodologie cherche à déterminer si un système juridique reconnaît et protège la mobilité, la souplesse des modalités d'accès aux terres, l'autogestion collective et le recours adéquat selon les propres termes des éleveurs pastoraux. Contrairement au cadre dit du *Bundle of Rights*, cette méthodologie ne définit pas de catégories de protection des droits ni de propriété statique des territoires ; elle s'attache plutôt à évaluer l'état de la reconnaissance juridique et de la mise en œuvre concrète de l'ensemble minimal de droits qui devraient être reconnus et protégés pour ces groupes. À ce titre, la méthodologie comprend cinq catégories de droits qui font l'objet d'une évaluation dans le présent document :

1. **Mobilité**
2. **L'accès** à leurs territoires et ressources traditionnels, ainsi que leur **utilisation**, y compris les couloirs de migration et les zones de pâturage saisonnières
3. **Gestion et gouvernance** de leurs territoires et ressources traditionnels, y compris les couloirs de migration et les zones de pâturage saisonnières
4. **Consultation, y compris le consentement libre, préalable et éclairé (CLPE)**
5. **Garanties procédurales, règlement des litiges et indemnisation**

*Un berger avec son troupeau de moutons au Pérou.
Photo : Shutterstock.*



Structure du guide

À la suite de cette introduction, la Section 2 présente un résumé de l'état d'avancement de la reconnaissance des droits, sur la base des données disponibles. La Section 3 présente l'ensemble des outils de réforme élaborés dans le présent guide, avec une sous-section consacrée à chacune des catégories de droits décrites ci-dessus (mobilité ; accès et utilisation ; gestion et gouvernance ; consultation, y compris le CLPE ; et procédure régulière, règlement des litiges et indemnisation). Le guide se termine ensuite par une « Feuille de route pour la mise en œuvre » présentée dans la Section 4, qui synthétise les recommandations formulées en priorités à court, moyen et long terme, en désignant un acteur chef de file pour chacune d'entre elles, afin que les gouvernements, les bailleurs de fonds, les organes des Nations unies et de la Convention, ainsi que les organisations d'éleveurs et de populations mobiles puissent donner suite aux conclusions de ce guide de manière séquentielle et coordonnée, plutôt que de traiter les recommandations de chaque section de manière isolée.

La Section 3, en particulier, présente les cinq catégories de droits qui constituent le fondement du présent guide. La section 4 aborde chacun de ces points tour à tour, en s'attachant à évaluer l'état d'avancement et l'importance de la reconnaissance juridique et de la mise en œuvre dans la pratique, les bonnes et mauvaises pratiques identifiées dans les pays étudiés, des textes législatifs types visant une réforme directe que les gouvernements peuvent adapter, les recommandations d'orientation et de mise en œuvre nécessaires à la concrétisation de ces droits, ainsi que les recommandations liées aux processus des Conventions de Rio (CNULD, CDB et CCNUCC), dans le cadre desquels les droits des éleveurs pastoraux et des populations mobiles sont souvent marginalisés.

Figure 1. Structure du chapitre 3 : Boîte à outils pour la réforme



SECTION 2

Synthèse de l'état de la reconnaissance juridique des droits des éleveurs pastoraux et des populations mobiles

Le tableau ci-dessous présente dans quelle mesure les législations nationales et, le cas échéant, les accords transfrontaliers reconnaissent les droits des éleveurs et des peuples mobiles en matière de mobilité ; d'accès et d'utilisation ; de gestion et de gouvernance ; de consultation, y compris le CLPE ; ainsi que de respect des procédures régulières, de règlement des litiges et d'indemnisation, et dans quelle mesure les droits des femmes au sein de ces communautés sont explicitement reconnus par la loi dans les sept pays évalués : la Bolivie, le Kenya, la Mongolie, le Népal, le Niger, le Pérou et la Tanzanie. Le tableau ne présente que les indicateurs juridiques issus de la base de données sous-jacente pour chaque pays et, lorsqu'un pays comprend plusieurs régimes de droits collectifs d'occupation et d'usage dont les résultats diffèrent de manière significative, pour chaque régime pris séparément.

RÉFÉRENCES DÉTAILLÉES POUR LE TABLEAU 1 (PAGE 8)

- **Pas de reconnaissance** = le droit n'est pas reconnu
- ◐ **Reconnaissance partielle** = le droit n'est reconnu que partiellement, ou est reconnu sans protection essentielle (par exemple, consultation sans obligation de consentement)
- **Reconnaissance pleine et entière** = le droit est pleinement reconnu par la loi
- ⊗ **Discriminatoire** = une loi ou une politique portant activement atteinte à un droit
- **Sans objet** = le droit sous-jacent mesuré par cet indicateur n'existe pas dans le cadre juridique de ce pays
- CASE BY CASE **Cas par cas** = plusieurs régimes juridiques s'appliquent au même droit ; le résultat dépend de celui qui s'applique

Tableau 1. Situation des droits de jure par catégorie, par pays

RÉFÉRENCES RAPIDES

○ Non reconnue

◐ Reconnaissance partielle

● Reconnaissance totale

⊗ Discriminatoire

— Sans objet

CAS BY CAS Cas par cas

Droits ➤

MOBILITÉ

ACCÈS ET UTILISATION

GESTION ET GOUVERNANCE

CONSULTATION, Y COMPRIS LE CLPE

PROCÉDURE RÉGULIÈRE, RÈGLEMENT DES LITIGES ET INDEMNISATION

LES DROITS DES FEMMES

Régime de titularisation ▼

		MOBILITÉ		ACCÈS ET UTILISATION					GESTION ET GOUVERNANCE		CONSULTATION, Y COMPRIS LE CLPE		PROCÉDURE RÉGULIÈRE, RÈGLEMENT DES LITIGES ET INDEMNISATION			LES DROITS DES FEMMES						
		La mobilité reconnue comme un droit fondamental	Mobilité transfrontalière	Reconnaissance de l'accès à la terre	Règles distinctes pour les humains et le bétail	Accès exclusif/partagé	Droits d'utilisation des ressources pastorales	Utilisation concomitante / partagée / saisonnière	Droit de gestion et de participation	Reconnaissance de la gouvernance communautaire	Consultation, y compris le CLPE	Le gouvernement peut passer outre au consentement	Procédure régulière	Rémunération	Règlement des différends au sein de la collectivité	Droits de propriété généraux	Droits à la mobilité	Droits d'accès aux terres	Possession de bétail	Succession relative au bétail	Droit de vote	Droits en matière de leadership
BOLIVIE	<i>Territorio Indígena Originario Campesino</i> (Territoire autochtone paysan d'origine)	◐	◐	●	OUI	CELA DÉPEND DE LA RÉGION	●	●	●	●	◐	NON (IMPOSSIBLE DE REMPLACER) *	●	◐	●	●	○	●	●	●	◐	○
	<i>Propiedades Comunitarias</i> (Biens communs)	◐	◐	●	OUI	CELA DÉPEND DE LA RÉGION	●	●	●	●	◐	NON (IMPOSSIBLE DE REMPLACER) *	●	◐	●	●	○	●	●	●	◐	○
KENYA	Terres communautaires enregistrés et non enregistrés	◐	●	●	OUI	CELA DÉPEND DE LA RÉGION	●	○	●	◐	◐	OUI (PEUT REMPLACER)	●	◐	●	●	○	●	●	●	◐	◐
MONGOLIE	Droits des bergers	◐	○	●	OUI	CELA DÉPEND DE LA RÉGION	◐	◐	◐	○	○	S/O, NON DROIT DE CONSULTATION	◐	◐	◐	●	○	○	●	◐	◐	○
NÉPAL	Droits des éleveurs pastoraux	◐	●	●	OUI	CELA DÉPEND DE LA RÉGION	●	●	◐	●	◐	NON (IMPOSSIBLE DE REMPLACER) *	◐	◐	●	●	○	●	●	●	CAS BY CAS *	CAS BY CAS *
NIGER	Communautés d'éleveurs	●	●	●	OUI	ACCÈS PARTAGÉ	●	●	◐	●	◐	OUI (PEUT REMPLACER)	◐	●	●	●	○	○	●	CAS BY CAS *	○	○
PÉROU	<i>Comunidades Nativas</i> (Communautés autochtones)	◐	○	●	ACCÈS LIBRE AUX TERRES TITRÉES	ACCÈS EXCLUSIF	●	○	●	●	●	OUI (PEUT REMPLACER)	◐	●	●	○	○	◐	◐	●	◐	○
	<i>Comunidades Campesinas</i> (Communautés paysannes)	◐	○	●	ACCÈS LIBRE AUX TERRES TITRÉES	ACCÈS EXCLUSIF	●	○	●	●	●	OUI (PEUT REMPLACER)	◐	●	●	○	○	◐	◐	●	◐	◐
	<i>Pueblos Indígenas en Aislamiento y Contacto Inicial, PIACI</i> (peuples autochtones en situation d'isolement et de premier contact)	◐	◐	●	ACCÈS LIBRE DANS LES TERRITOIRES TRADITIONNELS	ACCÈS EXCLUSIF	●	○	●	●	●	OUI (PEUT REMPLACER)	◐	●	—	○	○	◐	◐	●	—	—
TANZANIE	Terres villageoises	⊗	○	●	OUI	CELA DÉPEND DE LA RÉGION	●	◐	◐	◐	◐	OUI (PEUT REMPLACER)	◐	◐	●	●	○	○	●	CAS BY CAS *	◐	●

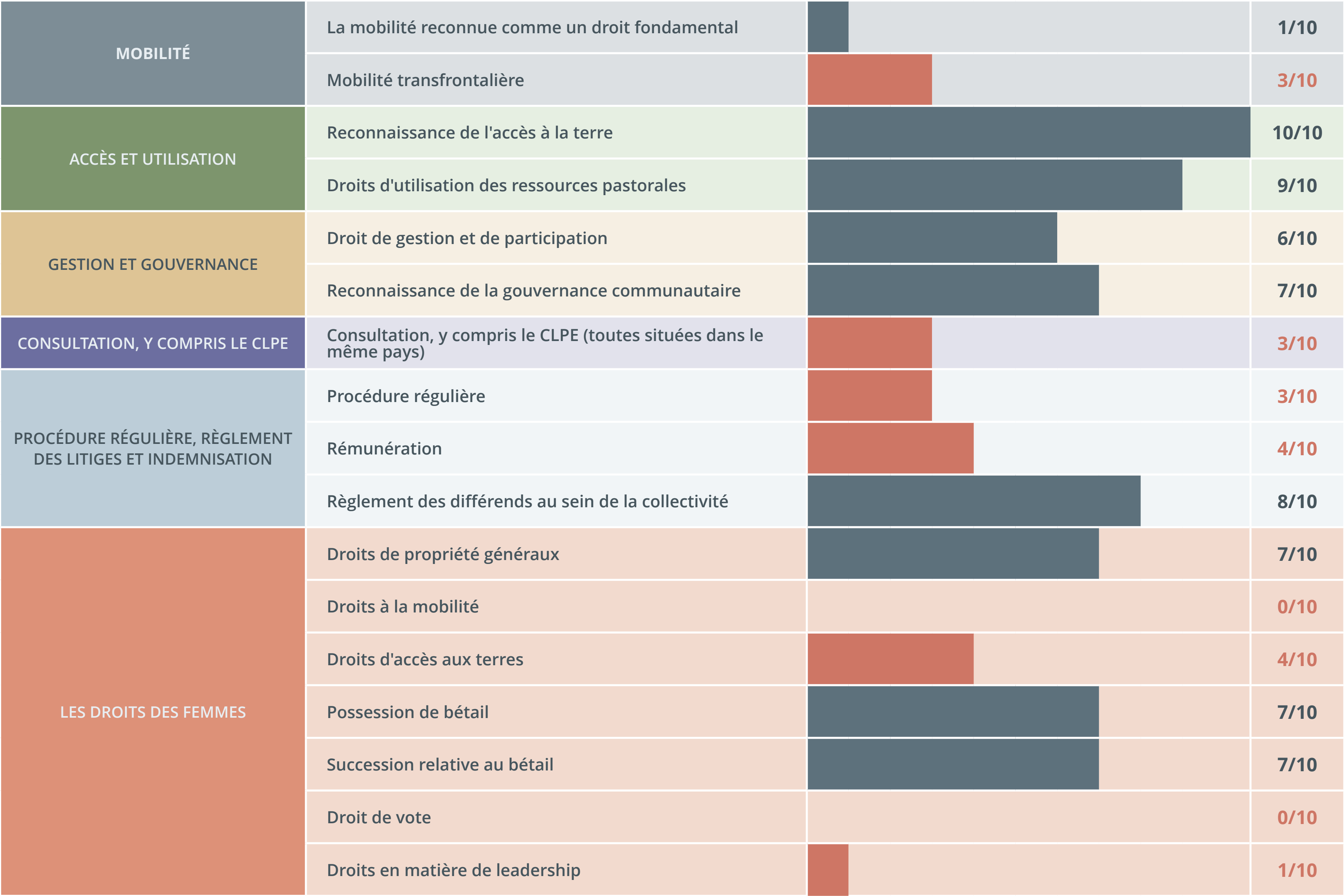
Pour comprendre en détail à quoi correspond chaque note, veuillez-vous reporter à la note méthodologique complète.

★ Lorsque cela est indiqué, veuillez-vous reporter aux précisions correspondantes de la Section 4 : Le droit à la mobilité en Tanzanie est qualifié de « *discriminatoire* » car l'effet cumulatif de ses lois foncières, pastorales et de conservation impose une sédentarisation, et non pas simplement parce que la mobilité n'est pas reconnue (mobilité). La Bolivie et le Népal se voient attribuer la mention « *Non (impossible de passer outre)* » pour l'indicateur « *ingérence du gouvernement* » au niveau de la note juridique globale, car bien qu'ils reconnaissent le CLPE, chacun d'entre eux prévoit une réserve documentée, qu'elle soit pratique ou textuelle, qui affaiblit cette

protection (consultation s'étendant au CLPE). Le droit de vote des femmes au Népal dépend du fait qu'une communauté soit officiellement enregistrée ou non en tant que coopérative agricole ou d'élevage (gestion et gouvernance).

★★ Conformément à la méthodologie de RRI relative aux éleveurs pastoraux et aux populations mobiles, les indicateurs relatifs aux droits des femmes reposent sur le fait que les femmes éleveuses et les femmes issues des peuples mobiles jouissent ou non de ces droits reconnus au sein de leurs communautés respectives, ainsi que dans les structures décisionnelles et les cadres juridiques applicables à ces communautés.

Figure 2. Part des 10 régimes dans sept pays ayant atteint la pleine reconnaissance, par droit



SECTION 3

Boîte à outils pour la réforme

Une femme traite une vache dans le nord de la Mongolie. Photo : Katiekk, Shutterstock.



3.1 DROITS À LA MOBILITÉ



La mobilité n'est pas un déplacement sans but ; elle est au cœur même de l'identité pastorale. Elle est intimement liée à notre combat pour le climat, la terre, les moyens de subsistance et la sécurité alimentaire. »

— Anne Samante, MPIDO

La mobilité est le principe fondamental qui régit les modes de vie des éleveurs pastoraux,²² mais c'est aussi l'un des droits les plus mal compris et les moins reconnus. Parmi les pays étudiés, le Niger est le seul à reconnaître la mobilité comme un droit fondamental (Tableau 1) et seuls trois états (le Kenya, le Népal et le Niger) reconnaissent²³ de manière adéquate les droits à la mobilité transfrontalière.

Le fait que la mobilité ne soit pas reconnue comme un droit met en évidence un déficit structurel plus général. Dans la plupart des pays étudiés, les droits des éleveurs pastoraux et des populations mobiles n'existent que parce qu'ils sont reconnus comme des peuples autochtones ou des communautés locales en vertu de la législation sur le régime des droits collectifs d'occupation et d'usage, sans qu'aucune législation supplémentaire ne reconnaisse leurs droits spécifiques à la mobilité en tant que populations pastorales et peuples mobiles. Certains pays, comme la **Mongolie**, ne reconnaissent aucun droit aux peuples autochtones ni aux communautés locales, y compris aux populations pastorales, en tant que titulaires de droits à part entière.

Parmi les pays étudiés, **la Tanzanie** illustre le mieux la mobilité en tant que forme d'occupation des sols conditionnelle et soumise à autorisation. Bien que la loi de 1999 sur les terres villageoises et la loi de 2007 sur l'aménagement du territoire reconnaissent le pastoralisme comme une pratique légitime et permettent la plan-

ification et la gestion, parfois conjointes, des zones de pâturage, des couloirs de transhumance et des ressources partagées, la mobilité n'est autorisée qu'à l'intérieur des limites fixes des villages ou districts, sous réserve d'une autorisation administrative. En considérant la mobilité comme une conséquence conditionnelle de l'aménagement du territoire, plutôt que comme un droit inhérent lié aux moyens de subsistance, la Tanzanie impose de fait une sédentarisation progressive des communautés pastorales. L'exclusion des éleveurs pastoraux des pâturages qu'elles utilisaient depuis toujours a été encore renforcée par la loi foncière et la loi de 2010 sur les pâturages et les ressources fourragères, ainsi que par la loi de 2009 sur la conservation de la faune sauvage, qui mettaient l'accent sur les droits territoriaux fixes, la réglementation du pâturage et des déplacements du bétail, et la priorité accordée à la protection de la faune sauvage au détriment de sa coexistence durable avec les communautés de populations pastorales. La Tanzanie illustre clairement comment le discours sur la « sécurité des droits d'occupation et d'usage » utilisé par l'état met en place un régime de droits d'occupation et d'usage portant atteinte à l'intégrité des systèmes pastoraux mobiles.

L'un des obstacles les plus courants à la mobilité réside dans sa mise en œuvre. **Le Kenya** est le seul pays de l'échantillon à disposer de politiques et de programmes spécifiques visant à soutenir la mobilité pastorale, mais, en raison d'une planification et d'une mise en œuvre insuffisantes, leur application a jusqu'à présent été limitée. En conséquence, même l'engagement politique le plus fort de l'échan-

*Des éleveurs mongols avec leur bétail dans la steppe.
Photo : Hang Dinh.*

tillon en matière de mobilité n'a pas encore permis de combler l'écart entre les règles telles qu'elles sont formulées (de jure) et celles qui sont effectivement appliquées (de facto).²⁴ **La Bolivie, le Pérou et le Niger** présentent des versions similaires mais distinctes d'un même problème : ces pays reconnaissent assez bien les fondements juridiques liés à la mobilité, mais les éleveurs de ces pays se heurtent à des obstacles récurrents sous la forme de projets d'exploitation, d'étendues croissantes des zones de conservation et de nouvelles infrastructures routières et minières. Dans ces cas-là, le problème ne réside pas dans l'absence de dispositions légales en matière de mobilité, mais dans le chevauchement des cadres réglementaires et des compétences des organismes administratifs, qui accordent des droits d'accès et d'utilisation à des acteurs et à des intérêts plus puissants, au détriment des droits des communautés concernées.

Droits des Femmes

Aucun des pays de cet échantillon n'accorde de protection juridique explicite à la mobilité des femmes éleveuses pastoralistes. Il s'agit là de la seule disparité générale mise en évidence dans les données présentées, et cela revêt une importance qui va au-delà de l'égalité formelle entre les hommes et les femmes. Les données sous-jacentes montrent que les restrictions de mobilité et les décisions en matière d'infrastructures affectent les femmes de manière inégale : lorsque les couloirs d'accès, les points d'eau ou les programmes de réinstallation sont planifiés sans prise en compte de la dimension de genre, les femmes sont confrontées à des trajets plus longs et moins sûrs pour aller chercher de l'eau et du bois de chauffage, à un accès perturbé aux services de santé et d'éducation pendant leur déplacement, à la perte de sources de revenus essentielles liées à leurs moyens de subsistance pastoraux, ainsi qu'à une exposition accrue à la violence sexiste le long d'axes de déplacement dangereux ou non éclairés. Les restrictions de circulation affectent également de manière disproportionnée la capacité des femmes à acheminer vers les marchés les produits d'élevage dont elles ont la charge, ce qui aggrave l'exclusion économique existante.



Bonne Pratique : Le Niger et la Bolivie

Le Code rural du **Niger** (Article 5) interdit l'appropriation des terres pastorales, les préservant ainsi en tant que ressources ouvertes et partagées, et son arrêté No. 2010-029 de 2010 relatif au pastoralisme (Articles 2, 3 et 20) intègre directement la mobilité dans les droits qu'il protège.²⁵ La loi définit explicitement la transhumance comme un mode de vie, un système de production et une stratégie d'adaptation axée sur la mobilité et la flexibilité (Article 2). Elle reconnaît la mobilité comme « un droit fondamental des éleveurs pastoraux » et précise qu'il s'agit d'un droit reconnu et garanti par l'état (Article 3). L'accès saisonnier aux zones agricoles est garanti par le principe juridique de fermeture et de réouverture des champs (pâturage après la récolte).

En **Bolivie**, la loi No. 450 définit les modes de vie transfrontaliers comme une catégorie spécifique de « forte vulnérabilité » justifiant la protection de l'état (Article 2). Elle oblige l'état à promouvoir des programmes de coordination bilatéraux et multilatéraux ainsi que des actions conjointes avec d'autres états, dans le but spécifique de répondre aux besoins des nations et des peuples autochtones, y compris les peuples pastoraux menant un mode de vie transfrontalier (Article 4).²⁶

Pratique Lacunaire : Régimes Juridiques Limitant la Mobilité sans l'Interdire Expressément

Le droit à la mobilité peut être remis en cause sans qu'aucune loi n'interdise jamais purement et simplement la libre circulation. Certains pays de cet échantillon illustrent différentes facettes d'un même problème sous-jacent.

En **Tanzanie**, aucune loi prise isolément n'est restrictive, mais l'effet cumulatif de la législation interdit le pâturage et les déplacements de bétail au sein des parcs nationaux et des réserves de chasse, indépendamment de toute utilisation antérieure ou coutumière.²⁷

En **Mongolie**, la loi sur les terres confère à l'état une souveraineté centralisée sur l'ensemble des pâturages, et des permis d'exploitation minière peuvent être accordés sur ces mêmes terres en vertu de la loi sur les minéraux, sans qu'aucun mécanisme juridique ne protège les voies de migration contre l'octroi ultérieur de concessions²⁸ minières (pour plus de détails, voir l'étude de cas sur la Mongolie dans *Faire progresser les droits*).

Le **Pérou**, la **Tanzanie** et la **Mongolie** ne reconnaissent pas les droits de circulation transfrontalière, ce qui prive les communautés pastorales et mobiles, dont les parcours saisonniers traversent une frontière internationale, de toute protection juridique là où celle-ci est souvent la plus nécessaire.²⁹

Au **Népal**, l'Article 46 du Règlement forestier (2022) et les Directives relatives aux forêts communautaires (2025) autorisent les communautés pastorales à participer à l'identification et à la cartographie des couloirs pastoraux situés au sein des forêts communautaires ; il s'agit toutefois d'une mesure d'adaptation dans le cadre du processus de planification, et non d'une garantie de mobilité. Dans la pratique, ces fondements partiels sont confrontés à une érosion active : une protection juridique et politique insuffisante, d'importants obstacles fiscaux à l'accès aux terres (voir l'étude de cas sur le Népal dans *Faire progresser les droits*), la précarité des régimes des droits d'occupation et d'usage, la conversion des terres, l'extension des zones de conservation et le changement climatique constituent autant d'obstacles persistants qui ont été documentés.

Au **Kenya**, aucune loi n'interdit purement et simplement la mobilité, mais aucune ne la protège non plus de manière explicite. Les dispositions générales de la Constitution relatives à l'aménagement du territoire et aux terres communautaires, ainsi que les instruments politiques connexes, peuvent être interprétées comme impliquant un droit à la mobilité. Les communautés sont confrontées à de nombreux obstacles similaires à ceux évoqués plus haut pour la Tanzanie, leurs droits étant souvent restreints dans les zones de conservation. Même lorsqu'un accord transfrontalier existe, la « sécurisation », l'application discrétionnaire et l'absence de fondement juridique national compromettent la protection et conduisent parfois à criminaliser la mobilité.

Texte Législatif Type

« L'État reconnaît la mobilité comme un droit fondamental des éleveurs pastoraux et des populations mobiles. La mobilité est au cœur du mode de vie, des moyens de subsistance, des systèmes de production et des stratégies d'adaptation de ces populations. Ce droit doit être reconnu et garanti conformément aux pratiques coutumières de la communauté. Aucune disposition de la présente loi, ni aucun règlement d'application, ne peut être interprétée comme imposant à une communauté pastorale d'abandonner son mode de vie nomade comme condition préalable à sa reconnaissance juridique, à son accès à la terre ou à son éligibilité à une aide de l'état.

L'État a l'obligation de garantir le droit à la mobilité grâce à une reconnaissance souple des droits territoriaux et des déplacements saisonniers, ainsi qu'à la coordination des accords et programmes transfrontaliers visant à garantir la mobilité transfrontalière. »

Recommandations en Matière de Politique et de Mise en Œuvre

- 1 Délimiter et protéger juridiquement les couloirs pastoraux, les points d'eau, les salines et les zones de pâturage saisonnières**, en s'appuyant sur des inventaires complets et validés par les pouvoirs publics des espaces de transhumance, et en veillant tout particulièrement à la sécurité des femmes et à leurs besoins en matière d'accès.
- 2 Ratifier, transposer dans le droit national et mettre pleinement en œuvre les accords régionaux et bilatéraux** relatifs à la mobilité transfrontalière, à l'aide de plans d'application spécifiques.
- 3 Mettre en place des mesures de protection juridiques spécifiques aux communautés pastorales** afin de garantir la liberté de circulation des femmes, en s'attaquant notamment à leur exposition à la violence et aux conditions dangereuses le long de leurs itinéraires de déplacement.
- 4 Mettre en place des budgets spécifiques fondés sur les droits** et renforcer les capacités institutionnelles nécessaires à la mise en œuvre des politiques et programmes existants d'appui aux éleveurs pastoraux.
- 5 Exiger que les analyses d'impact abordent explicitement la question de la mobilité**, en particulier dans le cadre des procédures intersectorielles d'octroi de permis dans les domaines foncier, minier, énergétique et de la conservation, afin que les décisions prises en vertu de lois sans rapport avec ces questions ne puissent pas, par défaut, entraver les itinéraires de déplacement.

Priorités en Matière de Réforme de la Convention de Rio

CNULCD

Associer explicitement la mobilité des éleveurs aux objectifs de neutralité en matière de dégradation des terres ; reconnaître que restreindre cette mobilité accélère la dégradation des terres arides et semi-arides.

CBD

Traiter les problèmes de tension entre les objectifs de conservation axés sur les zones géographiques et la mobilité pastorale ; exiger que les désignations d'aires protégées et d'autres mesures de conservation efficaces (OECM) respectent et favorisent les couloirs pastoraux, conformément aux données indiquant que les systèmes pastoraux nomades comptent parmi les modes d'occupation des sols les plus favorables à la biodiversité ; associer les éleveurs aux efforts de conservation.

CCNUCC

Reconnaître la mobilité des éleveurs comme une stratégie d'adaptation au changement climatique dans les orientations relatives aux contributions déterminées au niveau national (CDN), et non comme une source d'émissions à réduire ; financer directement la mobilité et les régimes flexibles en matière de droits d'occupation et d'usage plutôt que des projets de sédentarisation sur les terres pastorales, présentés à tort comme des mesures d'adaptation.

Hutte traditionnelle en terre au Niger. Photo : Adobe Stock.



3.2 DROITS D'ACCÈS ET D'UTILISATION



Les éleveurs pastoraux continuent de gérer de manière durable les pâturages, malgré un soutien minimal de la part des acteurs politiques, du développement et du financement, et ce malgré l'aggravation des phénomènes météorologiques extrêmes. »

— Kimaren Ole Riamit, ILEPA

Les droits des communautés à accéder aux terres et ressources traditionnelles et à les exploiter, notamment les couloirs de passage, les pâturages, l'eau douce, les forêts et la faune sauvage sont reconnus, sous une forme ou une autre, dans tous les pays étudiés. Toutefois, on observe des disparités considérables quant à l'ampleur de ces phénomènes ou aux conditions qui y sont associées, notamment en ce qui concerne les moyens de subsistance et la survie économique des communautés (Figure 3). En **Mongolie**, par exemple, les bergers jouissent d'un droit général d'accès aux pâturages et à l'eau douce, mais leur utilisation des ressources forestières et de la faune sauvage, essentielles pour des groupes tels que les éleveurs de rennes Duha, est soumise à des autorisations et à des restrictions. La Mongolie ne protège pas non plus officiellement les couloirs pastoraux ; elle classe au contraire l'ensemble des pâturages dans une seule et même catégorie de terres agricoles appartenant à l'état, ce qui les expose à des activités d'occupation des sols incompatibles, telles que l'exploitation minière et le développement d'infrastructures. Pour les éleveurs mongols, ces ressources constituent non seulement des biens naturels, mais aussi des éléments sacrés, essentiels à leur vie culturelle et spirituelle. Lorsque de telles restrictions sont imposées, les droits des éleveurs, des bergers et des peuples mobiles à leur patrimoine culturel,

à la liberté de religion et à leurs propres pratiques spirituelles sont également bafoués.

Dans l'ensemble des sept pays, l'utilisation des ressources pastorales à des fins de subsistance bénéficie systématiquement du plus haut niveau de reconnaissance juridique, tandis que les utilisations à vocation commerciale, telles que les réserves fauniques communautaires au **Kenya** ou le régime de gestion *des vigognes* destiné aux « *Comunidades Campesinas* » au **Pérou**, sont rarement reconnues par les états.³⁰ Dans tous les autres cas examinés, l'exploitation commerciale des ressources reconnues à des fins de subsistance n'est soit pas abordée, soit activement restreinte par le cadre juridique. Cette tendance a une conséquence économique directe. Les communautés pastorales sont libres d'utiliser leurs ressources pour subvenir à leurs besoins de subsistance, mais ne peuvent pas les exploiter à des fins lucratives sans obtenir au préalable des autorisations distinctes et fastidieuses. Il s'agit là d'une inégalité flagrante, compte tenu de l'importance de la contribution des communautés pastorales aux économies nationales et à la sécurité alimentaire. Même lorsque les droits d'usage sont reconnus, la législation ne tient pas compte des moyens de subsistance liés à la vie mobile des communautés. Les droits d'utilisation sont souvent limités à des



Les femmes jouent un rôle central dans le travail pastoral ; cependant, leurs contributions ont tendance à être systématiquement ignorées. »

— Arminda Velasco Torrez, CAOI

zones spécifiques, et ne tiennent pas compte des déplacements saisonniers et des couloirs de passage.

Une deuxième tendance commune à l'ensemble des cas examinés est que les mêmes systèmes juridiques qui reconnaissent les droits d'usage pastoral prévoient également des mécanismes permettant à l'état de passer outre ces droits au profit des industries extractives, notamment l'exploitation minière, celle des hydrocarbures et, dans plusieurs pays, les grands projets d'infrastructure, les mesures de conservation ou les projets liés au carbone, comme le soulignent les pratiques déficientes énumérées ci-dessous.

Enfin, même lorsque les droits d'utilisation sont légalement reconnus, les titulaires de ces droits se heurtent souvent à des obstacles procéduraux et sociaux qui rendent leur exercice difficile dans la pratique. Il peut s'agir notamment d'exigences en matière d'autorisations, de frais administratifs, de restrictions saisonnières liées à des calendriers non inclusifs, ainsi que de la dépendance vis-à-vis de la bonne volonté des responsables locaux ou des institutions dont les relations avec les communautés pastorales sont souvent insuffisantes ou tendues. Au **Népal**, par exemple, les éleveurs souhaitant obtenir des permis de pâturage saisonniers dans des zones protégées doivent se plier à une procédure coûteuse et fastidieuse, souvent dans une langue qu'ils ne parlent ni n'écrivent. Et comme la plupart d'entre eux ne sont pas répertoriés comme principaux utilisateurs de la forêt dans les règlements communautaires, les droits d'utilisation dépendent souvent des relations qu'ils entretiennent avec les agents forestiers, relations que la plupart des populations pastorales n'ont pas.

Droits des Femmes

Le droit explicite des femmes à accéder aux terres et aux ressources communautaires n'est reconnu que dans trois pays (la **Bolivie**, le **Kenya** et le **Népal**) et, même là où il existe, d'importants obstacles non juridiques — structurels, culturels ou économiques — limitent leur capacité effective à posséder ou à gérer du bétail, malgré l'égalité juridique formelle (Tableau 8 de *Faire progresser les droits*). Par ailleurs, deux droits fondamentaux sont liés aux droits d'accès et d'utilisation par les femmes éleveuses et mobiles : les droits de propriété et les droits successoraux. Le droit général des femmes à la propriété est reconnu dans tous les pays, à l'exception du **Pérou**, bien que seuls trois pays protègent les droits de propriété spécifiques des femmes au sein de la communauté (la **Bolivie**, le **Kenya** et le **Népal**).

Pour les femmes des communautés pastorales, c'est précisément la possession de bétail qui donne souvent un contenu concret à la garantie des droits de propriété, car la capacité d'une femme à utiliser un couloir de passage, un pâturage ou un point d'eau dépend du fait qu'elle soit propriétaire du troupeau qu'elle déplace et fait paître, ou qu'elle dispose d'un droit légalement garanti sur celui-ci. La propriété du bétail est l'un des droits des femmes les mieux respectés selon les données disponibles, les sept pays concernés prévoyant tous une voie juridique permettant cette reconnaissance. Pourtant, cette reconnaissance officielle est souvent compromise : les certificats sont souvent enregistrés au nom du chef de famille, qui est généralement un homme.

Les droits de propriété des femmes revêtent une importance tout aussi grande que leurs droits successoraux, car les régimes successoraux peuvent les priver de leur droit de propriété lorsqu'ils accordent la priorité à leurs homologues masculins. La protection des droits successoraux des femmes varie d'un pays à l'autre ; au **Niger** et en **Tanzanie**, le pluralisme juridique est reconnu, ce qui, en l'absence de testament, permet à des règles successorales coutumières ou religieuses discriminatoires de s'appliquer par défaut. Dans ces cas-là, le sort d'une femme dépend du régime juridique applicable à sa famille, et non d'une garantie générale de droits.

Figure 3. Reconnaissance des droits d'utilisation selon le régime d'utilisation et d'usage, la ressource et la finalité

RÉFÉRENCES RAPIDES

○ Non reconnue

◐ Reconnaissance partielle/restreinte

● Reconnaissance totale

— Sans objet

Régime de titularisation

Droits d'Utilisation

		RÉGIME DE TITULARISATION			COULOIRS			EAU DOUCE			PÂTURAGES			FAUNE SAUVAGE		
		CULTUREL/RELIGIEUX	DE SUBSISTANCE	COMMERCIAL	CULTUREL/RELIGIEUX	DE SUBSISTANCE	COMMERCIAL	CULTUREL/RELIGIEUX	DE SUBSISTANCE	COMMERCIAL	CULTUREL/RELIGIEUX	DE SUBSISTANCE	COMMERCIAL	CULTUREL/RELIGIEUX	DE SUBSISTANCE	COMMERCIAL
BOLIVIE	Tous les régimes de titularisation	●	●	—	●	◐	○	●	◐	◐	◐	◐	○	●	●	◐
	Terres communautaires enregistrés et non enregistrés	●	●	—	●	◐	○	●	◐	◐	◐	◐	○	●	●	◐
KENYA	Terres communautaires enregistrés et non enregistrés	●	◐	○	◐	◐	○	●	●	◐	◐	◐	◐	●	●	◐
MONGOLIE	Droits des bergers	—	—	—	●	●	○	◐	◐	◐	◐	◐	○	◐	◐	◐
NÉPAL	Droits des éleveurs	●	●	—	●	●	—	●	●	◐	◐	◐	○	●	●	◐
NIGER	Communautés pastorales	●	●	◐	●	●	◐	●	●	◐	◐	◐	◐	◐	◐	◐
PÉROU	Comunidades Nativas (Communautés autochtones)	—	—	—	●	●	●	●	●	○	—	●	○	●	●	◐
	Comunidades Campesinas (Communautés paysannes)	—	—	—	●	●	●	●	●	●	●	●	◐	●	●	◐
	Pueblos Indígenas en Aislamiento y Contacto Inicial, PIACI (peuples autochtones en situation d'isolement et au moment du premier contact)	●	●	○	●	—	—	●	●	○	●	●	○	●	●	○
TANZANIE	Terres villageoises	●	●	○	◐	◐	○	●	●	◐	◐	◐	◐	●	●	◐

LES DROITS EN MOUVEMENT

18

Bonne Pratique : Le Niger et le Pérou

Le Code rural du **Niger** (Article 21) et le décret No. 2006-112/PRN/MDG protègent explicitement les voies de transhumance, l'accès aux terres après récolte et l'accès réciproque aux pâturages et à l'eau, qui constituent les conditions habituelles d'utilisation des terres pastorales.

Par ailleurs, si le **Niger** autorise l'octroi de concessions sur les terres pastorales, il prévoit également une protection explicite de la mobilité. L'Arrêté No. 2010-029 stipule que l'état ne peut accorder de concession privée dans une zone pastorale si cela entrave la mobilité des populations pastorales, l'ensemble de cette zone étant classé comme faisant partie du domaine public de l'état.

La loi **péruvienne** sur les ressources en eau (loi No. 29338, Article 64) reconnaît expressément le droit des communautés à utiliser l'eau à des fins économiques, culturelles et de survie, tandis que la législation relative à *la vigogne* (loi No. 26496) accorde aux *Comunidades Campesinas* des droits commerciaux que d'autres pays leur refusent totalement.³¹

Pratique Lacunaire : Reconnaissance des Chevauchements et de l'Utilisation Partagée Au-Delà des Frontières

Le **Pérou** (pour les trois régimes de droits d'occupation et d'usage) et la **Tanzanie** ne prévoient aucune reconnaissance juridique de l'utilisation des ressources lorsque celle-ci chevauche les limites des communautés, qu'elle soit partagée ou saisonnière, ce qui expose juridiquement les communautés pastorales et nomades chaque fois que leur zone de pâturage saisonnière empiète sur le territoire reconnu d'une autre communauté.³²

Tous les pays de cet échantillon disposent d'un mécanisme juridique permettant aux projets d'exploitation minière de prévaloir sur les droits d'utilisation pastorale, bien que le mécanisme diffère :

En ce qui concerne les peuples autochtones en situation d'isolement et de premier contact au **Pérou**, la loi No. 28736 déclare les réserves autochtones « intangibles » et interdit toute activité autre que l'usage ancestral, mais son propre règlement d'application autorise l'état à accorder à des tiers des autorisations d'extraction de ressources au sein d'une réserve pour des raisons d'utilité publique.³³

La **Bolivie** déclare que l'exploitation minière relève de l'intérêt public, les servitudes relatives aux hydrocarbures pouvant être accordées après consultation.³⁴

Au **Kenya**, le gouvernement a approuvé plusieurs projets dans les domaines des infrastructures, de l'énergie et de la réduction des émissions de carbone, en contournant le processus de gouvernance prévu par la loi sur les terres communautaires.³⁵

La **Mongolie** autorise l'octroi de concessions minières sur des pâturages, une indemnisation n'étant accordée que si un tribunal constate formellement l'existence d'un préjudice.³⁶

Le **Népal** autorise l'expropriation de terrains pour des projets miniers, hydroélectriques et d'infrastructures dans le cadre d'une déclaration d'intérêt public.³⁷

Le **Niger** autorise l'octroi de concessions minières sur des terres pastorales après une déclaration d'utilité publique.³⁸

La **Tanzanie** autorise la reclassification des terres villageoises à des fins minières, moyennant une indemnisation mais sans obligation d'obtenir le consentement des villageois.³⁹

Texte Législatif Type

« Les éleveurs pastoraux et les populations mobiles ont le droit d'accéder à leurs territoires traditionnels et de les utiliser, y compris les couloirs de passage et les itinéraires coutumiers, au gré des saisons. Leurs droits d'utilisation englobent le droit d'accéder aux forêts, aux pâturages, aux couloirs de passage, à la faune sauvage et à l'eau douce, et de les exploiter à des fins de subsistance, commerciales, culturelles et coutumières. Lorsqu'un enregistrement, une redevance ou toute autre exigence est imposé(e) comme condition à l'exercice d'un droit d'exploitation commerciale, l'état doit apporter un soutien direct et accessible aux communautés pour leur permettre de satisfaire à cette exigence, notamment par le biais de dérogations, de subventions ou de procédures d'enregistrement simplifiées pour les communautés pastorales et les peuples mobiles. La loi protège le droit à l'utilisation partagée des pâturages et des points d'eau entre les différentes communautés pastorales et mobiles et les autres usagers des terres, et l'état doit veiller à ce que des servitudes saisonnières ou permanentes soient inscrites dans les titres fonciers en faveur des éleveurs et des populations mobiles. »

Ajouter **la législation de base** : « La définition des éleveurs pastoraux [et des populations mobiles] inclut explicitement les femmes, leur garantissant ainsi une pleine appartenance à la communauté ainsi qu'une égalité totale en matière de droits, sans aucune discrimination. »

Recommandations en Matière de Politique et de Mise en Œuvre

- 1 Reconnaître les droits d'exploitation commerciale de ces mêmes ressources** et associer cette reconnaissance à l'obligation de l'état de soutenir les communautés pour lesquelles les formalités d'enregistrement, les redevances ou d'autres exigences rendraient autrement l'exploitation commerciale inaccessible, et mettre en place les programmes correspondants pour concrétiser ce soutien.
- 2 Mettre en place des mécanismes de financement directs et souples, gérés par des institutions de gouvernance communautaires plutôt que par des intermédiaires externes**, afin d'aider les communautés à développer des économies pastorales menées par elles-mêmes, conformément à l'appel lancé dans la Déclaration de Brasília en faveur d'un financement qui parvienne directement aux communautés et soit géré par celles-ci.⁴⁰
- 3 Reconnaître juridiquement l'utilisation qui se chevauche, partagée et saisonnière des ressources au-delà des frontières communautaires et administratives**, et mettre en place des procédures administratives prévoyant une représentation directe des communautés et un droit de vote, y compris pour les femmes. Élaborer des plans d'aménagement du territoire en commun, des plans de corridors de passage et des calendriers saisonniers.
- 4 Supprimer les dérogations réglementaires qui permettent aux projets d'exploitation minière de passer outre les droits d'usage et le principe du CLPE.**
- 5 Collecter, en concertation avec les communautés, et publier des données ventilées par genre ou des informations issues du recensement concernant l'utilisation des terres communales et du bétail**, afin que les droits de propriété des femmes, officiellement garantis, soient clairement identifiables et applicables de manière indépendante, sans que l'enregistrement individuel ne constitue une condition préalable à leur protection.

Priorités en Matière de Réforme de la Convention de Rio

CNULCD

Reconnaître l'utilisation partagée et flexible des ressources comme outil de restauration des terres ; soutenir les plans d'action nationaux qui officialisent les accords d'accès réciproques entre communautés en tant que stratégie de résilience face à la sécheresse.

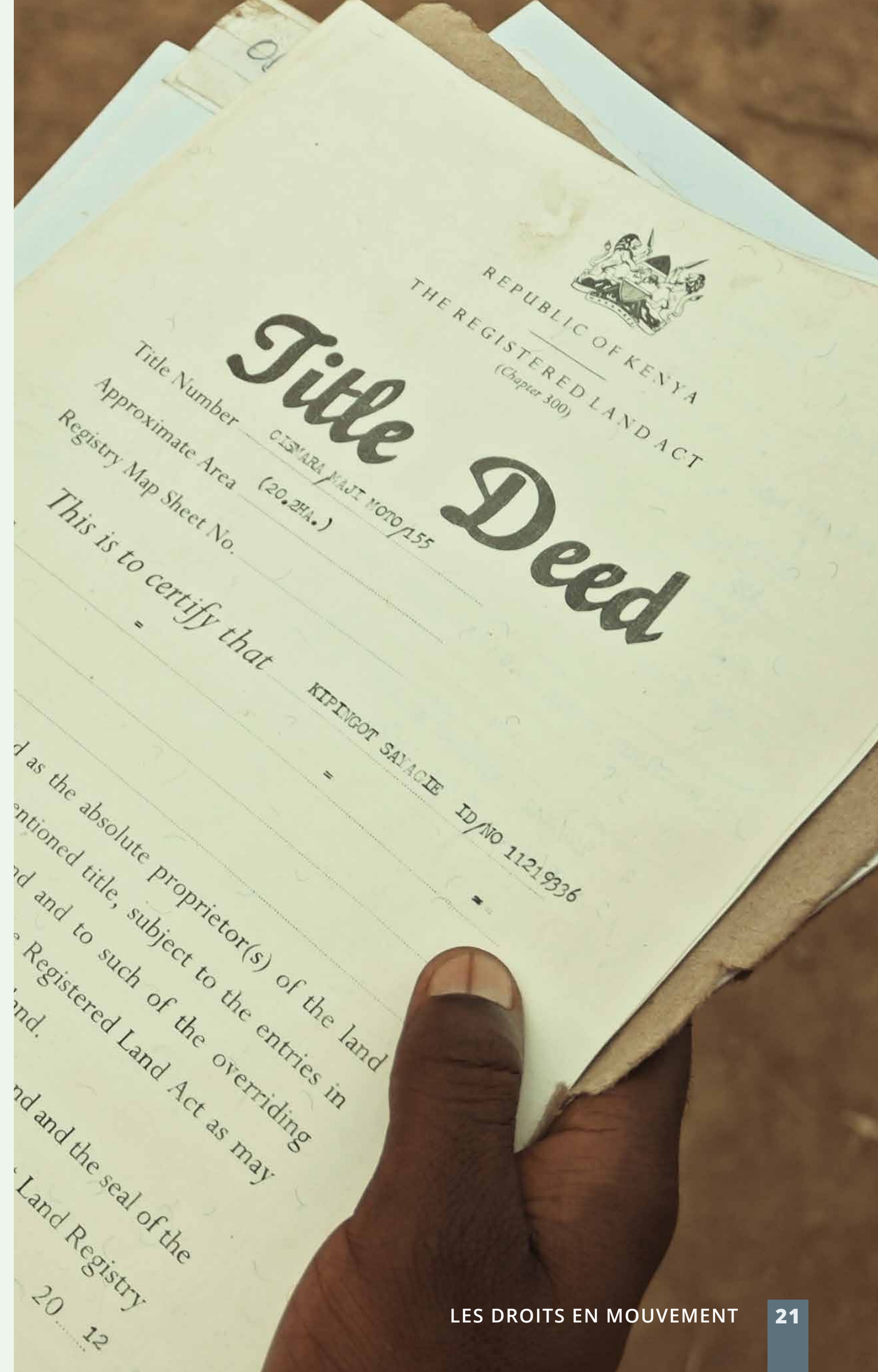
CBD

Exiger des Parties qu'elles rendent compte explicitement de l'utilisation coutumière à des fins commerciales pratiquée par les éleveurs et les peuples mobiles lors de la mise en œuvre de l'objectif No. 9 du Cadre mondial de Kunming-Montréal pour la biodiversité, qui engage les Parties à « protéger et encourager l'utilisation coutumière durable par les peuples autochtones et les communautés locales » comme moyen d'obtenir des avantages sociaux et économiques ;⁴¹ Les stratégies et plans d'action nationaux pour la biodiversité (SPANB) actuellement mis à jour ou soumis au titre de l'objectif 9 devraient être tenus d'indiquer si l'utilisation commerciale des ressources traditionnelles est légalement reconnue (et, dans le cas contraire, de fixer un objectif national spécifique et un calendrier pour combler cette lacune).

CCNUCC

Signaler les dérogations réglementaires qui permettent aux classements fonciers liés au climat ou au carbone de prévaloir sur les droits d'utilisation des ressources par les collectivités ; exiger des Parties qu'elles mentionnent ces exceptions dans leurs rapports sur l'utilisation des sols dans le cadre des contributions déterminées au niveau national (CDN).

Un membre du Maji Moto Group Ranch tient son titre de propriété. Photo : Tony Wild Photography pour RRI.



3.3 DROITS DE GESTION ET GOUVERNANCE COUTUMIÈRE



La sécurité des droits d'occupation et d'usage et la mobilité ne dépendent pas uniquement de la reconnaissance officielle des droits, mais aussi de la sécurité des processus décisionnels coutumiers et inclusifs. »

— Dr Emmanuel Sulle, maître de conférences à l'Université Aga Khan et directeur de recherche au Centre de recherche sur le climat et l'environnement de l'AKU à Arusha (ACER)

Les peuples autochtones mobiles, y compris les éleveurs pastoraux autochtones, ont le droit à l'autodétermination, qui leur permet de décider librement de leur développement économique, social et culturel, ainsi que de mettre en valeur et de gérer les terres, les territoires et les ressources dont ils sont traditionnellement propriétaires.⁴² Pour les peuples autochtones vivant en isolement volontaire, comme c'est le cas dans le cadre du régime juridique péruvien relatif aux peuples autochtones en isolement et en contact initial (PIACI), ce droit implique le respect de leur autodétermination et de leur décision de rester en isolement, à condition que le respect de leurs droits soit garanti.⁴³ De même, d'autres **communautés pastorales traditionnelles, dont celles s'identifiant comme des communautés locales, disposent à titre individuel et collectif d'un droit à la terre, notamment le droit d'utiliser et de gérer de manière durable les terres et les cours d'eau, les pâturages et les forêts afin d'assurer leurs moyens de subsistance, leur sécurité et leur développement culturel.**⁴⁴ Dans le cadre du suivi du droit des peuples mobiles à l'autodétermination et à la gestion de leurs terres, la méthodologie de RRI examine (i) s'il existe une reconnaissance du droit de gérer les terres, qu'il s'agisse d'une simple participation, d'une cogestion avec les autorités publiques ou d'un

droit communautaire plein et entier de gestion ; et (ii) s'il existe une reconnaissance juridique des institutions de gouvernance coutumières.

Plus de la moitié des pays étudiés (la Bolivie, le Kenya, le Pérou et la Tanzanie) reconnaissent un véritable droit de gestion communautaire dans tous les régimes d'occupation et d'usage concernés. La Mongolie, le Népal et le Niger ne reconnaissent que les mécanismes de cogestion ou de gestion participative mis en place en collaboration avec l'état ou d'autres acteurs. Au **Niger**, par exemple, les communautés pastorales disposent, en vertu du Code rural, d'un droit d'usage prioritaire sur leurs territoires traditionnels, ce qui leur confère une véritable autorité pour occuper, utiliser et gérer ces terres. Toutefois, même lorsque des droits de gestion réels sont reconnus, les niveaux de protection varient.



En **Bolivie**, les communautés disposent d'un droit reconnu par la Constitution leur permettant de gérer les pâturages, les terres et les espaces de mobilité saisonnière par le biais de leurs propres institutions autonomes et autogérées.⁴⁵

Au **Pérou**, tous les éleveurs et les populations mobiles, qu'il s'agisse de peuples autochtones, de communautés paysannes ou de peuples autochtones en isolement volontaire, jouissent tous d'un droit reconnu à la gestion de leurs ressources par le biais de leurs propres institutions autonomes.⁴⁶

Au **Kenya**, les éleveurs disposent de droits légalement reconnus leur permettant de gérer ou de participer à la gestion des pâturages et des couloirs de transhumance, mais la mise en œuvre de ces droits varie dans la pratique.⁴⁷ En vertu de la loi, les communautés doivent exercer ce droit par l'intermédiaire des comités communautaires de gestion foncière (CLMC), des structures de gestion mises en place par le gouvernement et composées de membres de la communauté, parmi lesquels figurent explicitement des femmes. Dans la pratique, la gouvernance des pâturages combine souvent les CLMC et les institutions créées par la loi avec les systèmes de gestion coutumiers. Les structures de gouvernance traditionnelles, telles que les conseils des anciens, gouvernent depuis toujours l'accès aux pâturages, les voies de migration et les ressources en eau, tout en facilitant les négociations entre communautés voisines en période de sécheresse ou de pénurie.

Au **Népal**, les éleveurs bénéficient de droits différents selon qu'ils ont choisi ou non d'enregistrer leurs droits à la terre. Cet enregistrement peut représenter une charge pour les communautés — il s'agit d'enregistrer une parcelle fixe et arpentée en tant que propriété familiale privée, attestée par un titre foncier délivré par le Service des impôts fonciers — et limite la superficie que les éleveurs peuvent revendiquer. Dans les zones enregistrées, les éleveurs ont le droit de gérer des pâturages familiaux d'une superficie maximale de 0,55 hectare.⁴⁸ Dans les zones non enregistrées, ils s'appuient sur leurs droits coutumiers pour gérer conjointement les espaces partagés avec d'autres acteurs, notamment les collectivités locales, les groupes forestiers communautaires ou les autorités publiques.⁴⁹ Cependant, en raison d'une communication insuffisante et d'un manque d'actions de sensibilisation, les éleveurs sont souvent privées de la possibilité de participer aux processus communs de planification et de prise de décision.

En **Tanzanie**, les droits des éleveurs en matière de gestion sont définis par la loi sur les terres villageoises (*Village Land Act*) par le biais d'institutions désignées par le gouvernement et composées de membres du village ; mais dans la pratique — à l'instar du Kenya —, les communautés ont tendance à s'appuyer sur leurs propres institutions coutumières pour gérer leurs terres et leurs ressources.

En **Mongolie**, les éleveurs peuvent participer aux processus de gestion et de prise de décision collective dans le cadre de réunions organisées par les collectivités locales ; toutefois, les pâturages étant la propriété de l'état, seules les autorités publiques sont habilitées à approuver les décisions finales. Les éleveurs pastoraux sont néanmoins autorisés à utiliser les pâturages à des fins traditionnelles, à suivre les schémas de transhumance saisonnière et à siéger au sein des instances gouvernementales régionales (c'est-à-dire *les soums* ou *les aimags*). De plus, dans la pratique, la participation des éleveurs à ces processus peut être limitée en raison de leur charge de travail les empêchant de se rendre aux réunions, de l'éloignement par rapport aux centres *des soums* ou *des aimags*, ou encore de la nécessité de se déplacer vers une nouvelle région en raison de risques environnementaux ou de la sécheresse.

Bien que les droits de circulation et les droits coutumiers soient largement reconnus au **Niger**, les communautés pastorales ne disposent d'un droit de participation à la gestion des pâturages, des couloirs pastoraux et des ressources pastorales qu'au sein des commissions foncières mises en place par le gouvernement en vertu du Code rural et de l'ordonnance sur le pastoralisme. La gouvernance locale repose sur un réseau de commissions foncières aux niveaux départemental, municipal et villageois/tribal.

Depuis des siècles, les communautés gèrent leurs terres par le biais d'institutions coutumières, notamment en établissant des règles relatives à l'accès saisonnier, au pâturage réciproque et à une autorité responsable au niveau local. Lorsque la loi ne considère pas ces institutions comme des structures de gestion contraignantes, la gestion des terres pastorales relève de l'autorité de l'état, ce qui contribue à perpétuer l'idée selon laquelle les éleveurs pastoraux constituent une menace qu'il faut maîtriser, plutôt que des gardiens de leurs territoires traditionnels et une solution qu'il convient de protéger afin d'assurer la gestion durable des pâturages et d'autres biomes essentiels.⁵⁰

Droits des Femmes

Dans de nombreuses communautés mobiles, les femmes prennent déjà les décisions qui déterminent les moyens de subsistance au quotidien (par exemple, le soin du bétail, la gestion des ressources du foyer) en raison de leur rôle au sein du foyer, qu'elles disposent ou non d'une autorité officielle. Pourtant, la participation des femmes aux décisions communautaires est rarement protégée. **Selon la méthodologie de RRI, aucun des pays évalués ne protège pleinement les droits de vote et d'accès des femmes aux postes décisionnaires.** Ces droits constituent les deux leviers qui transforment la parole en autorité et offrent aux femmes de la communauté les garanties nécessaires pour accéder aux droits de gestion au sein de leur collectif.

Le droit des femmes de voter ou de prendre des mesures contraignantes équivalentes au sein des assemblées communautaires est partiellement reconnu dans la plupart des pays étudiés, mais aucun pays ne garantit un quorum de femmes lors des réunions communautaires. Il est bien plus rare qu'un quota ou un quorum de dirigeants soit garanti : C'est au **Népal** que la protection juridique des fonctions décisionnaires est la plus solide, mais l'application de ces protections dépend du fait que la communauté se soit officiellement enregistrée en tant que « groupe d'agriculteurs » ou « groupe d'éleveurs » ; quant au **Niger**, il ne reconnaît aucune garantie, ni en matière de droit de vote ni en matière de fonctions de direction, pour les femmes.⁵¹ Des études régionales sur les rôles liés au genre dans les systèmes pastoraux du Sahel aboutissent à la même conclusion, mettant en évidence la marginalisation économique des femmes ainsi que leur exclusion des structures décisionnelles officielles au sein des communautés pastorales de la région.⁵²



Même si les femmes des communautés pastorales n'ont pas le droit de prendre des décisions concernant les pâturages et les terres de pâturage, sans elles, le bétail ne survivrait pas. »

— Dr Rabiou Amadou Charifi, Université Abdou Moumouni de Niamey

Figure 4. Le droit de vote des femmes et à occuper des postes décisionnaires

DROITS FONCIERS	DROITS DE VOTE		DROITS EN MATIÈRE DE PRISE DE DÉCISION	
Bolivie (tous régimes de titularisation confondus)	☑	Les femmes disposent du droit de vote en tant que membres de leur communauté, et leur égalité dans la prise de décision est garantie par les dispositions de la législation nationale.	○	Aucun droit décisionnaire n'est garanti. Dans la pratique, les femmes participent selon le principe du « chacha warmi. »
Kenya	☑	En vertu de la loi sur les terres communautaires, les femmes disposent du droit de vote au sein de l'assemblée communautaire, mais aucun quorum de femmes n'est requis pour que l'assemblée puisse délibérer.	☑	Un quota minimum de femmes est requis au sein des CLMC conformément à la règle constitutionnelle des deux tiers en matière de parité hommes-femmes, mais aucun quorum de femmes n'est exigé pour l'adoption de décisions contraignantes.
Mongolie	☑	Les femmes disposent d'un droit, garanti par la Constitution, de voter et de siéger au sein des instances décisionnelles des collectivités locales (<i>aimag, soum</i> et groupes d'utilisateurs de pâturages), mais aucun quorum n'est prévu.	○	Aucune loi ne fixe de quota minimum pour les femmes au sein des organes exécutifs au niveau local.
Népal	CAS BY CAS	Si elles sont enregistrées en tant que coopérative agricole ou d'éleveurs, les communautés doivent veiller à garantir l'égalité des droits de vote, ainsi qu'un quota (d'au moins 33 pour cent) et un quorum de femmes au sein des instances décisionnelles.		
Niger	○	La loi reconnaît à tous les citoyens un droit, général et non discriminatoire en fonction de genre, de participer à la vie publique, mais ne garantit pas expressément aux femmes le droit de vote au sein des instances décisionnelles locales.		
Pérou (Comunidades Nativas)	☑	Les femmes disposent d'un droit de vote légalement garanti et contraignant au sein de l'assemblée communautaire, au même titre que les hommes, à condition d'être reconnues comme <i>comuneras</i> ; toutefois, aucun quorum de femmes n'est requis.	○	Ni la loi régissant les <i>Comunidades Nativas</i> , ni ses textes d'application ne prévoient de quota ni de quorum en matière de représentation des femmes.
Pérou (Comunidades Campesinas)	☑		☑	Un quota minimum de 30 pour cent de femmes au sein du conseil d'administration (<i>Directiva Comunal</i>) est garanti par la loi, mais aucun quorum de femmes n'est requis pour que le conseil puisse délibérer.
Pérou (PIACI)	—	Non abordé. La loi reconnaît le droit général des PIACI à l'autodétermination, mais ne réglemente pas la gouvernance interne de ces communautés.		
Tanzanie	☑	Les femmes jouissent d'un droit constitutionnel égal à participer aux affaires publiques sans discrimination fondée sur le genre, mais aucun quorum de femmes n'est requis pour qu'un organe décisionnel communautaire puisse statuer.	●	Les conseils de village, qui constituent l'organe exécutif au niveau du village, doivent compter au moins un quart de femmes parmi leurs membres, mais aucun quorum de femmes n'est requis pour que le conseil puisse prendre des décisions contraignantes.

* Lorsqu'une justification est commune aux droits de vote et aux droits décisionnaires, elle s'applique aux deux.

RÉFÉRENCES RAPIDES

- Non reconnu
- ☑ Reconnaissance partielle / restreinte

● Reconnaissance complète

- Non prévu par la loi
- CAS BY CAS Cas par cas

Bonne Pratique : Bolivie, Pérou, Kenya et Népal

La **Bolivie** et le **Pérou** reconnaissent la gouvernance communautaire comme une manifestation du droit à l'autodétermination des communautés, garantissant ainsi à celles-ci le pouvoir d'organiser leurs propres instances de gouvernance, sans qu'aucune instance particulière ne soit définie par la législation nationale. Il appartient à chaque communauté ou peuple de définir sa forme et sa structure.⁵³

En ce qui concerne plus particulièrement la représentation des femmes, le **Kenya** étend directement aux CLMC le principe constitutionnel général des deux tiers en matière de parité entre les genres. Le **Népal** impose un quota minimum de 33 pour cent de femmes parmi les membres de ses organes exécutifs et exige qu'un quorum de femmes soit atteint pour que ces organes puissent prendre des décisions contraignantes lors de leur enregistrement, associant ainsi la représentation à une condition préalable effective à l'exercice du pouvoir.⁵⁴

Pratique Lacunaire : Organes de Gouvernance Créés par l'État Plutôt Qu'issus des Communautés

Une loi peut reconnaître les droits de gestion et la gouvernance communautaire tout en omettant de reconnaître les institutions de gouvernance propres aux éleveurs pastoraux. Par exemple, lorsque l'organisme agréé est créé et structuré par l'état plutôt que par un organisme autonome. Comme indiqué ci-dessus, trois pays de cet échantillon illustrent comment cette distinction se traduit différemment, mais avec le même effet sous-jacent :

En **Mongolie**, aucune loi ne reconnaît ni ne confère de pouvoirs à la gouvernance collective des éleveurs sur les pâturages en tant qu'institution distincte ; la participation s'exerce plutôt par l'intermédiaire des instances générales de l'administration locale (*soum*), ouvertes à tous les habitants.⁵⁵

La loi **kenyane** sur les terres communautaires (*Community Land Act*) institue les CLMC, dotés d'un réel pouvoir de gestion ; si l'on y regarde de plus près, il s'agit d'entités créées par le gouvernement et composées de membres de la communauté, et non d'institutions coutumières à part entière. Ces entités sont parfois en conflit avec les conseils d'anciens préexistants qui, depuis toujours, régissent l'accès aux pâturages.⁵⁶

Le **Népal** et le **Niger** ne reconnaissent que la cogestion ou le droit de participer à la gestion aux côtés d'autres acteurs, et non un droit autonome de gestion communautaire.

Texte Législatif Type

« Les peuples mobiles et les communautés pastorales ont le droit de s'organiser et de s'autogouverner par le biais de leurs propres institutions coutumières ou autodéterminées, selon la forme et la structure que chaque communauté ou chaque peuple définit pour lui-même ; aucune disposition de la présente loi ne doit être interprétée comme imposant la mise en place d'un organe de gouvernance unique et uniforme comme condition préalable à la reconnaissance juridique. »

Les organes exécutifs et décisionnels au niveau communal reconnus en vertu de la présente loi doivent compter au moins un tiers de femmes parmi leurs membres et doivent en outre exiger la présence d'un quorum de femmes pour pouvoir exercer un pouvoir décisionnel contraignant ; aucune décision prise en l'absence de ce quorum n'aura d'effet juridique. »

Recommandations en Matière de Politique et de Mise en Œuvre

- 1** **Lorsqu'une coordination s'avère nécessaire, il convient de mettre en place des institutions de gouvernance foncière inclusives avec les populations mobiles** — incluant une représentation des éleveurs — plutôt que de faire passer les droits de gestion des populations pastorales par les structures générales des collectivités locales, qui ne sont pas conçues pour répondre aux modes de vie nomades.
- 2** **Légiférer sur le droit de vote et le droit à l'accès aux postes de direction des femmes en instaurant des quotas et des seuils de quorum équivalents pour ces deux droits**, afin qu'aucun des deux ne dépende de l'autre ; étendre ces droits à tous les régimes de droits collectifs d'occupation et d'usage en vigueur dans un pays.
- 3** **Soutenir le développement de structures organisationnelles pastorales** permettant de coordonner une gestion souple et mobile entre les communautés.
- 4** **Mettre en place des mécanismes officiels de liaison et d'enregistrement entre les instances de coordination intercommunautaires existantes et les institutions étatiques** chargées de faire respecter la loi, afin que les décisions prises dans le cadre de dispositifs de gouvernance partagée opérationnels puissent être appliquées à l'égard de tiers extérieurs.
- 5** **Ordonner que les financements destinés au climat, à la conservation et à la biodiversité soient versés directement aux institutions coutumières** en tant que partenaires de mise en œuvre, plutôt que de les acheminer par le biais de structures parallèles créées par l'état ou d'intermédiaires externes.

Priorités en Matière de Réforme de la Convention de Rio

CNULCD

Reconnaître les institutions spécialisées dans la gouvernance des terres pastorales comme un mécanisme de mise en œuvre des engagements en matière de neutralité vis-à-vis de la dégradation des terres pris dans le cadre des plans d'action nationaux.

CBD

Exiger que les aires protégées cogérées qui chevauchent le territoire pastoral désignent les institutions pastorales comme partenaires à part entière dans la prise de décision, et non comme de simples parties prenantes consultées.

CCNUCC

Mentionner les institutions chargées de la gestion pastorale dans les plans nationaux d'adaptation en tant qu'organismes de mise en œuvre appropriés pour le financement des mesures d'adaptation au changement climatique et de restauration des pâturages menées au niveau local.

Un éleveur marche avec ses animaux dans les montagnes de l'Annapurna, au Népal. Photo : Adobe Stock.



3.4 DROITS DE CONSULTATION, Y COMPRIS LE CONSENTEMENT LIBRE, PRÉALABLE ET ÉCLAIRÉ



Les éleveurs devraient pouvoir s'appuyer sur une structure organisée pour mettre en place des campagnes collectives de plaidoyer. Nous devons tous travailler ensemble pour parler d'une seule voix. »

— Dil Raj Khanal, conseiller politique, FECOFUN

Le droit à la consultation et le droit au CLPE s'inscrivent dans un processus intégré, au sein d'un même continuum, et ne constituent pas des droits distincts mais échangeables. En ce sens, la consultation constitue une étape essentielle vers le CLPE, mais elle ne suffit pas, à elle seule, à satisfaire aux obligations d'un état en matière de droits humains. De même, le consentement implique quelque chose que la simple consultation ne suffit pas à garantir : la capacité réelle de dire « non », « oui » ou « oui, à certaines conditions », et de voir cette décision respectée et réévaluée si les circonstances, les conditions ou les conséquences d'une action venaient à changer.⁵⁷ Une procédure qui ne satisfait qu'aux trois premiers éléments du CLPE, tout en considérant le consentement comme une simple formalité à consigner plutôt que comme une véritable décision devant être respectée et validée au fil du temps, ne répond pas à la norme du CLPE et affaiblit considérablement ce droit, quelle que soit la rigueur du processus d'information ou de consultation qui l'a précédée. Vu sous cet angle, **la plupart des sept pays de cet échantillon ne reconnaissent pas pleinement tous les aspects du CLPE.**

Quatre des sept pays (le Kenya, le Niger, la Tanzanie et les régimes droits collectifs d'occupation et d'usage du Pérou) préservent ouvertement le pouvoir de l'état de s'opposer à la décision d'une communauté après consultation. Deux pays (le Népal et la Bolivie) offrent une protection plus étendue, sans pour autant la rendre absolue, tandis qu'un autre (la Mongolie) ne garantit pas du tout les droits de consultation.

Droits des Femmes

Aucun des pays de l'échantillon n'a inscrit dans sa législation une obligation spécifique imposant aux femmes de participer en tant que décideuses aux processus de consultation ou de CLPE. Lorsque des processus de consultation existent, la participation des femmes dépend entièrement de leur position générale au sein de l'assemblée communautaire. Cela signifie que les disparités en matière de vote et de représentation identifiées dans la figure 4 ont une incidence sur le choix des personnes consultées avant l'approbation d'un projet concernant les terres et les ressources pastorales.

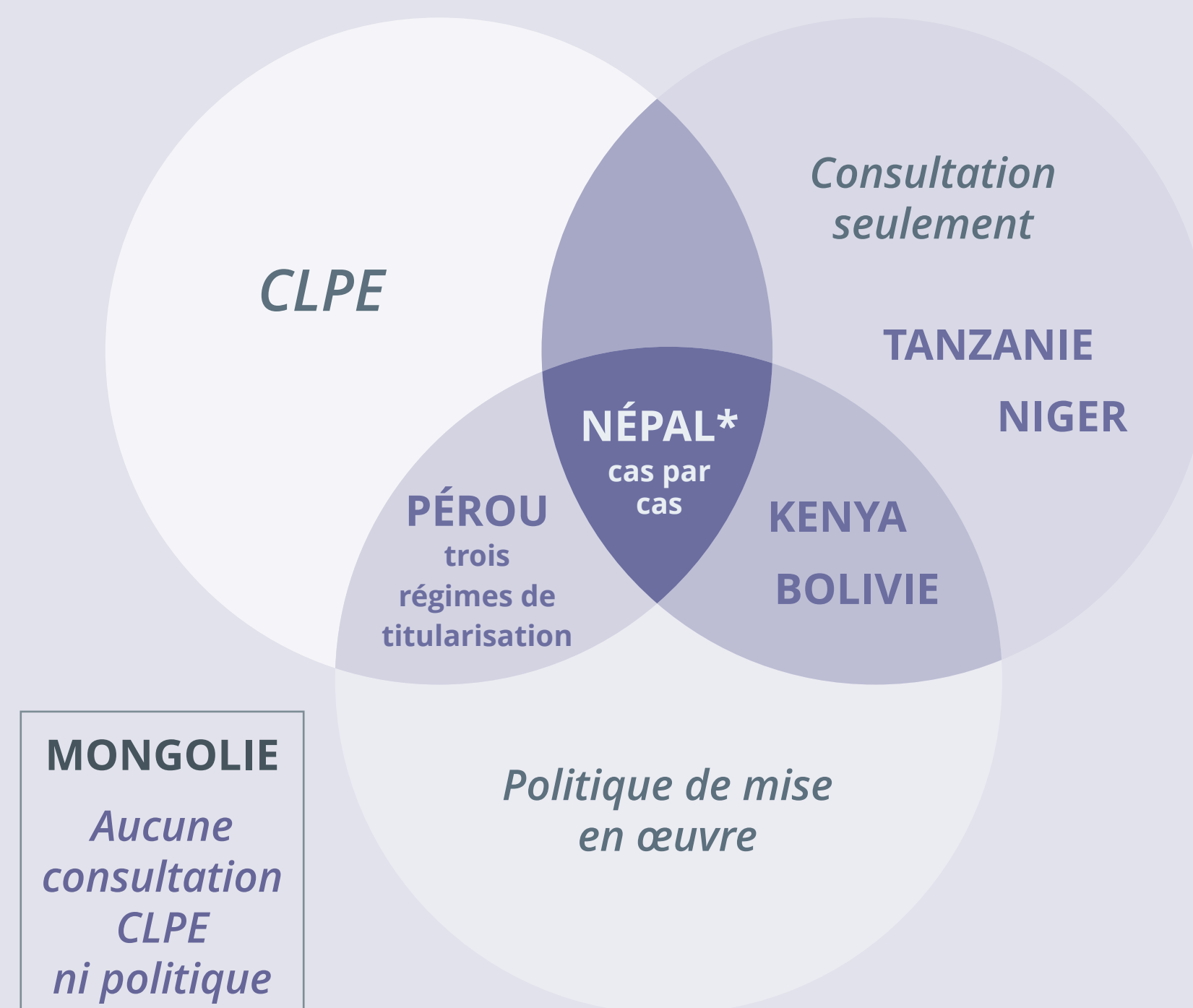
La garantie constitutionnelle **bolivienne** relative à la CLPE figure parmi les plus solides, mais l'historique juridique du pays montre à ce jour que le gouvernement a systématiquement ignoré, violé ou manipulé les processus de consultation, notamment par le biais d'un décret suprême de 2015, qui a échoué et qui visait explicitement à supprimer la consultation préalable pour les projets liés aux hydrocarbures. Le décret a été contesté avec succès dans le cadre d'un recours constitutionnel.⁵⁸

La législation **mongole** énonce clairement le pouvoir dont dispose l'état de prendre des décisions avec ou sans l'avis ou le consentement des citoyens, en raison de l'absence d'un droit à la consultation officiellement reconnu.

Le cadre de consultation préalable **du Pérou** ne répond pas aux normes de la Cour inter-américaine des droits Humains, car la loi ne prévoit aucune possibilité de refuser son consentement ou d'opposer son veto à un projet, même en cas de déplacement de population.⁵⁹

Souvent, la reconnaissance du CLPE ou du droit de consultation, moins étendu, se heurte dans la pratique à l'absence d'instruments en permettant la mise en œuvre. Le Kenya, le Népal et le Pérou disposent tous de politiques ou de procédures de consultation efficaces, mais la capacité du gouvernement à passer outre ces décisions sape inévitablement la confiance dans le respect rigoureux des droits au CLPE. La situation en Bolivie est encore plus disparate : si des politiques existent dans certains domaines, il n'existe pas de procédure nationale unique et unifiée en matière de CLPE ; par conséquent, la portée de la garantie constitutionnelle varie selon les secteurs et les régions, au lieu de s'appliquer de manière uniforme.

Figure 5. État des lieux concernant les droits au consentement libre, préalable et éclairé (CLPE), à la consultation et aux politiques connexes



***Le Népal se situe au centre** car sa situation juridique est à mi-chemin entre les deux cercles : sa législation applicable aux populations pastorales (Règlement forestier de 2022, Règlement sur l'aménagement du territoire de 2022 et Directives sur les forêts communautaires de 2025) prévoit uniquement un processus de planification participative, sans mécanisme explicite de consentement (consultation uniquement). Cependant, le Népal a ratifié séparément la Convention No. 169 de l'OIT et, en vertu de l'Article 9 de la loi népalaise de 1990 sur les traités, les traités ratifiés produisent directement des effets juridiques au niveau national. Cela signifie que la garantie du CLPE prévue par la Convention No. 169 de l'OIT (Articles 6 et 16) s'applique, selon toute vraisemblance, en droit népalais, parallèlement au cadre plus restrictif, et indépendamment de celui-ci.

Bonne Pratique : La Bolivie et le Népal

Bien qu'elle n'intègre pas pleinement le principe du consentement, la Constitution **bolivienne** reconnaît le CLPE comme un droit fondamental, susceptible d'être invoqué dans le cadre d'un recours constitutionnel lorsque les décisions gouvernementales l'omettent ou l'annulent.⁶⁰

Le **Népal** n'a pas adopté de législation nationale garantissant spécifiquement le CLPE. Toutefois, en vertu de l'Article 9 de sa loi de 1990 sur les traités, les traités internationaux ratifiés produisent directement leurs effets en tant que droit népalais, ce qui signifie que les garanties de consultation et de consentement prévues par la convention No. 169 de l'OIT s'appliquent au niveau national.⁶¹

Les normes **kenyanes** en matière de CLPE ont été directement influencées par les affaires « *Endorois c. Kenya* » et « *Ogiek c. Kenya* », et les lignes directrices nationales relatives au CLPE ont été élaborées en partenariat direct avec les organisations représentant les titulaires de droits. L'Association des partenaires pour la mise en œuvre des moyens de subsistance des populations autochtones (ILEPA) a contribué à sa rédaction aux côtés du PNUD et du ministère kenyan de l'Environnement et des Forêts.

Pratique Lacunaire : Pouvoir du Gouvernement d'Agir sans le Consentement de la Communauté

La **Mongolie** ne reconnaît pas les droits de consultation. Aucun droit à la consultation n'ayant jamais été intégré dans le droit national, il n'existe pas non plus de politique de mise en œuvre visant à combler ce vide juridique.

Le droit de participation du **Kenya** est défini dans la loi comme une consultation publique plutôt que comme une obligation d'obtenir le consentement. Dans la pratique, malgré des normes solides fondées sur les droits et une jurisprudence contraignante, l'état a autorisé des activités sur les terres pastorales sans avoir consulté les communautés ni obtenu leur consentement.⁶²

Le **Niger** et la **Tanzanie** autorisent tous deux l'adoption de décisions gouvernementales susceptibles de limiter ou d'annuler les droits des communautés pour des raisons d'intérêt général, sans qu'un consentement soit requis.

Le **Pérou** (les trois régimes de titularisation) conserve le même pouvoir de dérogation. En ce qui concerne spécifiquement le PIACI, la dérogation prévue à l'Article 35 du règlement PIACI (section 2) offre à l'état une voie supplémentaire et parallèle, même au sein des réserves déclarées immatérielles par la loi.

La **Bolivie** et le **Népal** sont les deux seuls pays où la jurisprudence de principe garantit pleinement le respect du consentement des communautés. Cependant, cette protection n'est pas toujours mise en œuvre dans la pratique.

Même si les états peuvent restreindre le consentement sans que cela équivaille nécessairement à un droit de veto absolu,⁶³ ils sont néanmoins tenus de veiller à ce que ces restrictions soient clairement définies dans la loi, proportionnées, formulées de manière restrictive et qu'elles préservent les droits des communautés.⁶⁴ **Aucune des exceptions mentionnées ci-dessus ne répond à cette norme.** Une exception générale fondée sur la « nécessité publique », applicable sans seuil d'impact rigoureux, fonctionne comme une dérogation générale plutôt que comme la limitation exceptionnelle et encadrée prévue par le droit international relatif aux droits humains.

Texte Législatif Type

« Aucune mesure prise par une autorité publique, aucune concession, licence ou autorisation ayant une incidence sur les terres, les eaux ou les ressources des communautés pastorales ou mobiles n'aura d'effet juridique tant que le consentement libre, préalable et éclairé de la communauté concernée n'aura pas été obtenu par l'intermédiaire de ses propres institutions représentatives et dans le cadre de processus inclusifs, garantissant la participation effective des femmes de la communauté. Une décision qui prétend se fonder uniquement sur la consultation, sans consentement ni aménagement significatif, est nulle et peut être contestée par tout membre de la communauté concernée devant une juridiction compétente. »

Recommandations en Matière de Politique et de Mise en Œuvre

- 1** **Considérer la consultation comme un minimum et non comme un maximum**, et l'étendre à un droit plein et entier au CLPE, juridiquement exécutoire, assorti d'une exigence claire de consentement — et non pas simplement de consultation.
- 2** **Adopter des procédures qui respectent les quatre éléments du CLPE :**
 - Gratuité** : Un processus librement choisi, volontaire et exempt de toute contrainte, intimidation ou manipulation ;
 - Anticipation** : Mené avant toute décision ou autorisation relative au projet, en disposant d'un délai suffisant, et sans qu'une décision préliminaire ait déjà été présentée aux communautés ;
 - Information** : Sous une forme et dans un langage adapté à la culture locale, en tenant compte des membres les plus vulnérables des communautés, tels que les femmes, les jeunes et les personnes âgées ; et de manière à permettre à la communauté de comprendre pleinement toutes les implications du projet ; et
 - Consentement** : Une décision collective faisant autorité, prise au sein des structures décisionnelles coutumières propres à la communauté, pouvant prendre la forme d'un « non », d'un « oui », d'un « oui, sous certaines conditions » ou d'un « non, mais le dialogue se poursuit », et révoable à tout moment par la suite, sans être définitive dès sa prise initiale.⁶⁵
- 3** **Supprimer les exceptions légales et réglementaires qui permettent aux pouvoirs publics de passer outre à un droit de consultation ou de consentement reconnu**, notamment au nom de la « nécessité publique » ou de « l'intérêt national », sans respecter des critères stricts de nécessité et de proportionnalité.
- 4** **Associer les garanties en matière de consultation ou de CLPE à un budget dédié à leur mise en œuvre, à un cadre politique et à un organisme de suivi**, conformément à l'appel lancé par la Déclaration de Brasília en faveur « d'une information complète, transparente et culturellement adaptée, fondée sur le consentement libre, préalable et éclairé, comme élément essentiel à une autodétermination effective. »⁶⁶
- 5** **Ratifier la Convention No. 169 de l'OIT** lorsque cela n'a pas encore été fait et, pour les états qui y sont déjà parties, veiller à ce que les garanties en matière de consultation et de consentement prévues par la Convention aient un effet juridique direct au niveau national.

Priorités en Matière de Réforme de la Convention de Rio

CNULCD

Exiger le CLPE ainsi qu'une consultation effective comme condition préalable à tout projet de restauration des sols ou de lutte contre la désertification menée sur des terres pastorales dans le cadre des plans d'action nationaux.

CBD

Exiger le CLPE ainsi qu'une véritable consultation comme condition préalable à toute désignation d'aire protégée ou de mesure de conservation gérée par les communautés locales (OECM) qui empiète sur des territoires ou des couloirs pastoraux ou qui a un impact sur les ressources pastorales.

CCNUCC

Exiger le CLPE ainsi qu'une consultation significative comme condition préalable à la mise en œuvre de projets liés aux crédits carbone et au financement vert sur les terres pastorales, conformément à l'appel lancé par l'IYRP visant à garantir un accès équitable aux fonds climatiques et à assurer le CLPE.

*Un homme de l'ethnie masai marche au loin.
Photo : Adobe Stock.*



3.5 GARANTIES PROCÉDURALES, RÉGLEMENT DES LITIGES ET INDEMNISATION

Procédure régulière et indemnisation

Le respect des procédures régulières et l'indemnisation sont les mécanismes grâce auxquels d'autres droits, notamment ceux relatifs à la mobilité, à l'accès et à l'utilisation, à la gestion et à la gouvernance, ainsi qu'à la consultation, deviennent exécutoires plutôt que de rester de simples aspirations. Ces droits déterminent ce qui se passe lorsqu'un droit est bafoué, si une communauté peut se faire entendre et si les préjudices subis peuvent être réparés. Lorsque ces mécanismes sont défaillants, inexistants ou inaccessibles, même une garantie juridique solide des droits à la mobilité, à l'accès, à l'utilisation, à la gestion, à la gouvernance, à la consultation et au CLPE n'offre guère de protection concrète.

Aucun des sept pays évalués ne garantit pleinement le respect des droits à une procédure régulière et à une indemnisation. Bien que si la Bolivie et le Kenya reconnaissent le droit de contester les décisions gouvernementales en inscrivant dans la loi des garanties générales en matière de procédure régulière ainsi que des mécanismes spécifiques aux communautés, le droit à une indemnisation est toutefois restreint dans ces deux pays :

Les actions constitutionnelles en **Bolivie** prévoient un statut étendu et clairement défini, y compris pour les communautés agissantes en tant que personnes morales collectives. Toutefois, pour que les demandes d'indemnisation soient recevables, il faut prouver sa personnalité juridique, sa territorialité attestée par des documents, ainsi qu'un lien de causalité direct entre l'action de l'état et le préjudice subi.⁶⁷

Le droit à une procédure régulière au **Kenya** repose sur les droits constitutionnels, l'égalité et les garanties de participation, étayés par la loi sur les terres communautaires.⁶⁸ L'indemnisation, elle aussi garantie par la Constitution, repose sur une évaluation, fondée sur les mécanismes du marché, des biens immobiliers faisant l'objet d'un titre de propriété individuel, qui exclut

Figure 6. Respect des procédures régulières et reconnaissance du droit à une indemnisation

RENFORCEMENT DES GARANTIES PROCÉDURALES	ÉGALES MAIS LIMITÉES	UNE INDEMNISATION PLUS ÉLEVÉE
Bolivie Kenya	Mongolie Népal Pérou (PIACI) Tanzanie	Niger Pérou (Comunidades Nativas) Pérou (Comunidades Campesinas)

les valeurs immatérielles telles que les voies de circulation, les réserves en cas de sécheresse, les pâturages communs et les pertes culturelles.⁶⁹

Les régimes des *Comunidades* au Pérou et au Niger montrent l'inverse, l'indemnisation y étant davantage prise en compte que le respect des garanties procédurales :

Les dispositifs spécifiques de compensation destinés aux éleveurs pastoraux au **Niger** vont au-delà des garanties générales en matière de respect des procédures régulières, en mettant en place des mécanismes en nature adaptés à la situation, tels que des kits d'élevage, une aide au déstockage et un fonds d'intervention rapide.⁷⁰

Pour que les *Comunidades Nativas* et les *Comunidades Campesinas* du **Pérou** puissent exercer leurs droits à une procédure régulière, elles doivent établir leur personnalité juridique, adopter un règlement d'assemblée et remplir d'autres formalités qui, dans la pratique, rendent difficile l'accès des communautés à des voies de recours. Toutefois, une fois cet obstacle surmonté, les droits à indemnisation sont solides. La jurisprudence selon laquelle la possession ancestrale — plutôt que le titre de propriété officiel — suffit pour avoir droit à une indemnisation.

En **Mongolie**, au **Népal**, dans les réserves PIACI du **Pérou** et en **Tanzanie**, le droit à une procédure régulière et le droit à une indemnisation sont tous deux reconnus, mais le droit à une procédure régulière n'est reconnu que dans le cadre des garanties constitutionnelles générales applicables à l'ensemble de la population. Quant aux indemnisations, soit elles ne sont pas spécifiques à chaque communauté ni adaptées aux modes de vie nomades, soit, dans le cas de la Tanzanie, elles ne sont accordées que lorsque les droits de propriété sont officiellement reconnus. Il en résulte que, bien que la Constitution garantisse un droit général de recours devant les tribunaux, ce droit n'est pas spécifique aux éleveurs et l'état conserve un large pouvoir discrétionnaire sur les décisions prises dans les secteurs de la faune sauvage et des forêts, ce qui limite l'effet concret de cette garantie générale, même lorsqu'elle s'applique formellement.⁷¹

Droits des Femmes

Aucun des pays de cet échantillon ne prévoit dans sa législation un droit spécifique permettant aux femmes d'engager ou de participer à des procédures de règlement des litiges ou d'indemnisation. Cette lacune vient s'ajouter à deux autres. Tout d'abord, l'absence générale de mécanismes judiciaires spécialisés dans les violences liées au genre signifie que, lorsqu'une femme invoque son droit à une procédure régulière ou à une indemnisation suite à une expérience de violence — telle qu'une agression lors d'un déplacement ou une expropriation suite à un conflit familial lié à la terre —, il n'existe aucune instance dédiée à traiter ce type de situation. Un droit à indemnisation ou à règlement des litiges qui, sur le plan formel, est neutre du point de vue du genre, n'apporte en réalité que peu d'avantages aux femmes de la communauté, en particulier lorsque les droits de propriété ou de participation sous-jacents qui les lient à leurs communautés et à leurs territoires sont insuffisamment protégés.

Même lorsque le droit à une indemnisation est reconnu, les pays calculent le montant de celle-ci selon des méthodes différentes, qui n'offrent pas toutes le même niveau de protection. Les dispositifs spécifiques d'indemnisation destinés aux éleveurs au **Niger** remplacent ce qui a été perdu sous une forme directement utilisable par ces derniers, rétablissant ainsi leur capacité à subvenir à leurs besoins plutôt que d'en estimer la valeur en espèces. En **Bolivie** et en **Tanzanie**, les normes en matière de preuve et d'évaluation sont conçues autour d'un régime foncier fixe, fondé sur la propriété individuelle, qui ne reflète pas toujours les usages nomades ou coutumiers des éleveurs pastoraux et des populations mobiles.

Règlement des litiges

Non seulement les communautés ont le droit d'accéder à la justice par le biais des mécanismes officiels de l'état, mais la reconnaissance de leur droit à une procédure régulière et à l'autodétermination passe également par la garantie de la reconnaissance des institutions coutumières, y compris les modes de règlement des litiges au sein de la communauté. **Cinq des sept pays évalués reconnaissent ce droit comme faisant partie des droits de gouvernance des communautés** ; toutefois, malgré la reconnaissance générale et la mise en œuvre concrète des modes de règlement des litiges coutumiers dans l'ensemble de ces sept pays, **lorsqu'un tiers est impliqué dans un litige, les mécanismes coutumiers des communautés ne sont soit pas reconnus, soit dépourvus de force exécutoire. Il est donc difficile pour les communautés d'exercer leur droit à l'autodétermination lorsque des acteurs privés commettent des violations de leurs droits en empiétant sur leur territoire.**

La **Bolivie**, le **Kenya**, le **Népal**, le **Niger** et le **Pérou** (dans le cadre des régimes des *Comunidades Campesinas* et des *Comunidades Nativas*) reconnaissent le règlement des litiges par le biais d'instances communautaires.

La **Mongolie** adopte une forme de reconnaissance plus restreinte, dans laquelle les mécanismes communautaires de règlement des litiges entre éleveurs sont reconnus dans une certaine mesure et servent principalement à régler les différends locaux. Toutefois, cette reconnaissance est facultative, et la décision finale revient aux autorités nationales.

En **Tanzanie**, les tribunaux de circonscription, les conseils fonciers villageois et les associations agréées chargées de la gestion des zones de protection de la faune sauvage sont reconnus par la loi, mais ils sont créés, dotés en personnel et supervisés par l'état, au lieu de fonctionner comme des institutions coutumières autonomes.⁷²

Mise en Garde

Dans le cadre du programme PIACI au Pérou, l'indicateur relatif au règlement des litiges au niveau communautaire n'est pas entièrement applicable. La loi prévoit la création d'un comité chargé de coordonner la gestion des conflits et d'assurer la protection de chaque réserve, mais cet organe est composé de représentants de l'état plutôt que de l'institution représentative propre au PIACI, car la situation d'isolement volontaire de ce dernier empêche la participation directe de la communauté, que cet indicateur est censé mesurer.⁷³ Le droit à l'autodétermination des peuples autochtones en situation d'isolement et de premier contact impliquant le respect et la garantie de ce mode de vie, cette disposition législative, associée à la protection de leur droit à la gestion autodéterminée de leurs territoires traditionnels, est considérée comme solide.

Bonne Pratique : Le Niger et la Tanzanie

Le **Niger** est le seul pays étudié à disposer de mécanismes d'indemnisation spécialement conçus pour les éleveurs, notamment un fonds d'intervention d'urgence en cas de catastrophe naturelle.⁷⁴

La loi **tanzanienne** sur les terres villageoises établit un principe juridique clair « d'indemnisation intégrale, équitable et rapide » en cas de révocation ou d'atteinte à l'usage coutumier des terres. Son système à plusieurs niveaux, composé de tribunaux de quartier, de conseils fonciers villageois et d'associations agréées chargées de la gestion des zones de protection de la faune, offre aux communautés un cadre de règlement des litiges au niveau local, évitant ainsi que chaque litige ne soit porté devant un tribunal national éloigné.

Pratique Lacunaire : Pouvoir du Gouvernement d'Agir sans le Consentement de la Communauté

La **Bolivie**, le **Kenya**, la **Mongolie**, le **Népal** et la **Tanzanie** accordent davantage d'importance au droit de contester les décisions du gouvernement qu'au droit d'être indemnisé une fois le préjudice établi. Cela va dans le sens des régimes d'indemnisation fondés sur des titres de propriété et des procédures de réclamation formelles, documentés et souvent figés, dans lesquels les terres mobiles, détenues collectivement ou utilisées selon la coutume ne s'inscrivent pas toujours de manière claire.

Le **Niger** fait toujours figure d'exception avec des mécanismes d'indemnisation spécifiques aux éleveurs pastoraux. Mais la structure même des commissions prévues par le Code rural révèle, dans la pratique, un certain parti pris : les éleveurs qui ne disposent pas de droits de pâturage officiellement attestés reçoivent des indemnités de manière moins régulière que les agriculteurs possédant des terres cultivées enregistrées.

Texte Législatif Type

« L'État mettra en place un mécanisme permanent d'indemnisation, comprenant des dispositifs d'intervention rapide en cas de catastrophes climatiques ou naturelles affectant les moyens de subsistance des populations mobiles, géré par un organisme au sein duquel les éleveurs et les agriculteurs seront représentés à parts égales et dont au moins un tiers des membres seront des femmes.

Toute révocation ou atteinte à un droit reconnu d'utilisation des terres ou des ressources doit donner lieu à une indemnisation intégrale, équitable et rapide, calculée sur la base de terres, de ressources ou de moyens de subsistance de qualité et de valeur équivalentes, plutôt que sur la seule base d'un paiement en espèces.

Les membres de la communauté, y compris les femmes, indépendamment de tout représentant de leur foyer ou de leur communauté, doivent avoir un accès direct à une instance de règlement des litiges au niveau local, notamment par le biais de leurs propres institutions coutumières. »

Recommandations en Matière de Politique et de Mise en Œuvre

- 1 Mettre en place des mécanismes d'indemnisation spécifiques,** adaptés aux moyens de subsistance des communautés mobiles, plutôt que de s'appuyer sur des clauses générales d'indemnisation en cas d'expropriation conçues pour les biens immobiliers fixes et titrés.
- 2 Mettre en place un dispositif d'indemnisation et de garanties procédurales pour les communautés** ne disposant pas de personnalité juridique enregistrée, afin que l'absence d'enregistrement officiel et définitif des titres de propriété ne constitue pas un obstacle absolu à l'accès à un recours.
- 3 Contrôler les organismes chargés de la rémunération afin de détecter d'éventuels déséquilibres de pouvoir structurels entre les différents groupes d'utilisateurs du sol.**
- 4 Mettre en place des mécanismes spécifiques d'indemnisation et de réparation** des pertes et dommages subis par les éleveurs et les populations mobiles en raison des effets du changement climatique sur leurs moyens de subsistance, en reconnaissant que ces communautés sont exposées de manière disproportionnée aux aléas climatiques.
- 5 Mettre en place des mécanismes favorisant l'égalité du genre** et garantissant aux femmes des communautés un accès effectif à une procédure régulière, à une indemnisation et à un règlement des litiges, avec des voies de recours spécifiques pour les cas où une violation des droits fonciers ou des droits sur les ressources s'accompagne de violences basées sur le genre.

Priorités en Matière de Réforme de la Convention de Rio

CNULCD

Exiger la mise en place de mécanismes de réclamation et d'indemnisation accessibles et adaptés aux moyens de subsistance, conformément à l'Article 28 de la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones (UNDRIP), comme condition préalable à la mise en œuvre de projets de restauration des terres financés par la Convention des Nations unies sur la lutte contre la désertification (CNULCD) et ayant un impact sur les communautés mobiles.

CBD

Exiger que toute zone protégée, mesure de gestion écologique (OECM) ou autre désignation de conservation chevauchant un territoire pastoral ou communautaire prévoie un mécanisme de traitement des griefs clairement défini, ainsi qu'une formule d'indemnisation ou de partage des bénéfices convenue avec la communauté concernée.

CCNUCC

Exiger que les mécanismes de règlement des litiges relatifs aux projets carbone et au financement de la lutte contre le changement climatique soient accessibles aux communautés, y compris aux communautés mobiles, et exiger que le financement destiné à couvrir les pertes et dommages liés au changement climatique comprenne un volet spécifique d'indemnisation des éleveurs, conformément aux recommandations sur les pertes et dommages formulées dans la note d'orientation sur la politique climatique de l'IYRP.⁷⁵

Une femme masai d'origine autochtone conduit son bétail pour se préparer à la traite. Photo : Asha Stuart pour RRI.



SECTION 4

Pistes de mise en œuvre

Les priorités d’action énoncées dans les sections ci-dessus sont, de par leur conception, exhaustives, chacune d’entre elles traitant de droits distincts selon leurs propres termes. Cette section regroupe ces recommandations en fonction du temps qu’il faut, de manière réaliste, pour réaliser des progrès significatifs. Les priorités à court terme sont les mesures qu’un gouvernement pourrait prendre dans le cadre de ses capacités juridiques et institutionnelles actuelles. Les priorités à moyen terme nécessitent la mise en place de nouvelles institutions ou de budgets spécifiques. Les priorités à long terme nécessitent des changements structurels ou culturels durables qu’aucun acte législatif ne peut à lui seul mener à bien.

À COURT TERME — JUSQU’EN 2030	
ACTEUR PRINCIPAL	RECOMMANDATION
Gouvernements nationaux	Suspendre les autorisations accordées aux projets d'exploitation minière, d'infrastructure et liés au carbone qui sont menés sans le consentement des communautés.
Gouvernements nationaux	Adopter une reconnaissance juridique explicite des éleveurs et des populations mobiles en tant que titulaires de droits à part entière, y compris la reconnaissance de leur droit à la mobilité et, plus particulièrement, de celui des femmes éleveuses.
Gouvernements nationaux	Réformer les programmes qui soutiennent actuellement les éleveurs pastoraux et les populations mobiles afin de garantir des approches fondées sur les droits.
Gouvernements nationaux	Légiférer sur les droits de subsistance et d’usage coutumier relatifs à toutes les ressources mentionnées dans les indicateurs du présent guide — y compris un droit explicite à l’eau douce —, tout en prévoyant un volet consacré à l’usage commercial qui reconnaisse le droit des communautés à développer des économies menées par elles-mêmes à partir de ces mêmes ressources. Accorder un soutien de l’état aux communautés afin qu’elles puissent satisfaire à toute obligation d’enregistrement, de paiement de frais ou à toute autre exigence subordonnant ce droit.
Gouvernements nationaux	Ratifier et transposer la Convention No. 169 de l’OIT, ainsi que UNDRIP et UNDROP.
Gouvernements nationaux ; organes des Nations unies et des Conventions	Veiller à ce que les droits au CLPE soient respectés dans les processus nationaux et internationaux, notamment en adoptant des politiques ou des plans d’action visant à associer les éleveurs pastoraux et les populations mobiles en tant que titulaires de droits.
Gouvernements nationaux ; organes des Nations unies et des Conventions	Adopter des dispositions juridiques ou politiques, selon le cas, reconnaissant officiellement les éleveurs comme des acteurs de la solution et des gardiens dont la mobilité et la gestion coutumière jouent un rôle central dans l’adaptation au changement climatique, la restauration des pâturages et la neutralité en matière de dégradation des terres. Dénoncer clairement l’idée selon laquelle les éleveurs constitueraient une menace pour les terres dont ils ont la charge ou que leur valeur pour la société se limiterait à leur production.
Gouvernements nationaux ; bailleurs de fonds et partenaires au développement	Collecter et publier des données ventilées par genre ou des informations issues du recensement concernant l’utilisation des terres communales et du bétail.

MOYEN TERME — 5 À 7 ANS	
ACTEUR PRINCIPAL	RECOMMANDATION
Gouvernements nationaux ; organisations des éleveurs pastoraux et des populations mobiles	Mettre en place des institutions pastorales et de gouvernance foncière des peuples mobiles spécifiques et autonomes, parallèlement à des mécanismes de coordination entre l'état et les communautés, si nécessaire, pour l'utilisation partagée des terres ou la planification des déplacements saisonniers.
Gouvernements nationaux ; bailleurs de fonds et partenaires au développement	Délimiter et protéger juridiquement les couloirs pastoraux, les points d'eau et les zones de pâturage saisonnières, en concertation étroite et dans le cadre d'une planification conjointe avec les communautés. Ces dispositifs doivent être conçus en concertation avec les femmes de la communauté et en tenant compte de leurs besoins en matière de sécurité et d'accessibilité.
Gouvernements nationaux ; bailleurs de fonds et partenaires de développement ; organes des Nations unies et de la Convention	Mettre en place des mécanismes de financement directs et souples, notamment en acheminant les fonds destinés à la lutte contre le changement climatique, à la conservation et à la biodiversité vers les communautés, ces fonds étant gérés par des institutions de gouvernance communautaires plutôt que par des intermédiaires externes.
Gouvernements nationaux ; bailleurs de fonds et partenaires au développement	Adopter des mécanismes d'indemnisation spécifiques, adaptés aux moyens de subsistance, ainsi qu'un parcours d'indemnisation pour les communautés qui soient adaptés à leur culture, justes, transparents et accessibles.
Gouvernements nationaux ; institutions représentant les éleveurs et les populations mobiles	Légiférer sur les droits de vote et d'accès aux postes de direction des femmes, en instaurant des quotas et des seuils de quorum correspondants dans tous les régimes droits collectifs d'occupation et d'usage du pays.
Gouvernements nationaux ; organismes régionaux	Ratifier, transposer dans le droit national et allouer les ressources nécessaires à la mise en œuvre des accords relatifs à la mobilité transfrontalière.
Gouvernements nationaux ; bailleurs de fonds et partenaires au développement	Utiliser les données ventilées par genre et les informations issues du recensement recueillies à court terme pour concevoir et financer des réformes en matière de foncier, de ressources et de gouvernance qui tiennent compte des questions de genre, tout en enrichissant l'ensemble de données lui-même afin de combler les lacunes restantes.

LONG TERME — 8 À 10 ANS	
ACTEUR PRINCIPAL	RECOMMANDATION
Gouvernements nationaux	Supprimer toutes les exceptions juridiques encore en vigueur qui permettent à l'état de passer outre un droit reconnu au profit des industries extractives.
Gouvernements nationaux ; bailleurs de fonds et partenaires au développement	Examiner et restructurer les instances de gouvernance et de rémunération dans lesquelles des déséquilibres de pouvoir internes ont été constatés.
Bailleurs de fonds et partenaires au développement ; organisations des éleveurs pastoraux et des populations mobiles	Soutenir le développement d'organisations de défense des éleveurs indépendants et des peuples mobiles bénéficiant d'un financement durable.
Gouvernements nationaux ; organes des Nations unies et des Conventions	Mettre en place des budgets durables destinés à garantir l'application du principe du CLPE, ainsi que des instances de suivi, afin d'assurer le caractère exécutoire des décisions relatives à la gestion coutumière et au règlement des litiges.

Notes de fin

- 1** RRI, CAOI, ILEPA, MPIDO, and SWB. 2026. Moving Rights Forward: Legal Recognition of Pastoralists' and Mobile Peoples' Mobility and Access Rights. Rights and Resources Initiative, Washington, DC. doi:10.53892/LGEI2783.
- 2** UNCCD, "Rangelands and Pastoralists," United Nations Convention to Combat Desertification, Bonn, 2026, <https://www.unccd.int/land-and-life/rangelands-and-pastoralists/overview>.
- 3** <https://publ.icomos.org/publicomos/jlbSai?html=Bur&base=technica&ref=45405&file=4337.pdf&path=Land-scape-of-Pastoralist-Transhumance.pdf> p. 62
- 4** https://impactkenya.org/wp-content/uploads/2026/03/Shepherding_The_Future- Building_a_Common_African_Indigenous_Pastoralist_Agenda_-_Nairobi_Call_To_Action_.pdf, p 1.
- 5** <https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/66984f04-a8fb-46ee-8155-0944f82b2b38/content>
- 6** <https://www.mdpi.com/2071-1050/12/7/2737>
- 7** <https://www.frontierspartnerships.org/journals/pastoralism-research-policy-and-practice/articles/10.3389/past.2024.13668/full>
- 8** <https://pmc.ncbi.nlm.nih.gov/articles/PMC5724826/>
- 9** Food and Agriculture Organization of the United Nations, "Alpaca Raising in the High Andes," <https://www.fao.org/4/x6500e/x6500e21.htm>.
- 10** José Francisco Calí Tzay, Special Rapporteur on the Rights of Indigenous Peoples, "Mobile Indigenous Peoples," UN Doc. A/79/160 (6 September 2024).
- 11** Gilbert, J., 2014. Nomadic peoples and human rights. Routledge.
- 12** Nations Unies. United Nations Declaration on the Rights of Peasants and Other People Working in Rural Areas. G.A. Res. 73/165. UN Doc. A/RES/73/165. 17 December 2018. <https://digitallibrary.un.org/record/1650694?ln=en&v=pdf>.
- 13** Dana Declaration on Mobile Peoples and Conservation, Wadi Dana Nature Reserve, Jordan, April 2002, Principle 1.
- 14** Dana+20 Manifesto of Mobile Peoples, Wadi Dana, Jordan, September 2022.
- 15** José Francisco Calí Tzay, Special Rapporteur on the Rights of Indigenous Peoples, "Mobile Indigenous Peoples," UN Doc. A/79/160, 6 September 2024.
- 16** IYRP Working Group on Pastoralists and Land Rights, Securing Land Rights for Pastoralism (IYRP 2026 Global Secretariat, May 2025); IYRP Working Group on Pastoralism and Climate Change, Powered by Variability: Rethinking Climate Policy for Pastoralism (IYRP 2026 Global Secretariat, October 2025).
- 17** Asian Pastoralist Women's Declaration – MERA+15, Asia Pastoralist Women's Gathering, Gujarat, India, 10–12 December 2025, <https://iyrp.info/sites/default/files/2026-03/MERA-15-DECLARATION.pdf>.
- 18** Shepherding the Future: Building a Common African Indigenous Pastoralist Agenda — Nairobi Call to Action (Nairobi: IMPACT Kenya and AFPAT Chad, 28 January 2026), https://impactkenya.org/wp-content/uploads/2026/03/Shepherding_The_Future- Building_a_Common_African_Indigenous_Pastoralist_Agenda_-_Nairobi_Call_To_Action_.pdf.
- 19** Brasilia Declaration, Global Summit on Collective Livelihoods and Conservation, Brasília, Brazil, 29 May 2026.
- 20** Please review the full methodology note for further detail.
- 21** Bundle of Rights Methodology
- 22** IYRP Working Group on Pastoralists and Land Rights, Securing Land Rights for Pastoralism, 2, calling to "protect mobility as a right fundamental to the livelihood of pastoralists."
- 23** Adequate recognition of transboundary rights reflects where States have both recognized this dimension of the right and actually have transboundary agreements in place with neighbouring jurisdictions.
- 24** Republic of Kenya, National Policy on Ethnic Minorities, Indigenous and Marginalized Communities, 2025; Rights and Resources Initiative, country legal database, Kenya, mobility-infrastructure indicator, 2026.
- 25** Ordonnance n° 93-015 du 2 mars 1993 fixant les principes d'orientation du Code rural, art. 5 ; Ordonnance n° 2010-029 du 20 mai 2010 relative au pastoralisme, art. 2, 3 et 20
- 26** Ley N° 450 (2013), the Law for the Protection of Native Indigenous Nations and Peoples in Situations of High Vulnerability.
- 27** United Republic of Tanzania, The Land Act, No. 4 of 1999; United Republic of Tanzania, Grazing-Land and Animal Feed Resources Act, 2010; United Republic of Tanzania, Wildlife Conservation Act, 2009, sec. 21.
- 28** Law on Land, Mongolia, 2002, art. 9.1; Minerals Law of Mongolia, 1997 (as amended), art. 41.
- 29** See Table 3 of *Moving Rights Forward*.
- 30** Ley N° 26496, Ley que Declara de Interés Nacional la Conservación y Aprovechamiento Sostenible de los Camélidos Sudamericanos Silvestres, Peru, 1995.
- 31** Ley N° 26496, Ley que Declara de Interés Nacional la Conservación y Aprovechamiento Sostenible de los Camélidos Sudamericanos Silvestres, Peru, 1995.
- 32** A regional review of pastoral tenure across East and West Africa reaches a comparable conclusion, finding that statutory tenure systems in the region are 'generally not well adapted to the mobility and flexibility' pastoral livelihoods require. See Supporting Pastoralism and Agriculture in Recurrent and Protracted Crises (SPARC), A Review of Tenure and Governance in the Pastoral Lands of East and West Africa, 2021.
- 33** Ley N° 28736, Ley para la Protección de Pueblos Indígenas u Originarios en Situación de Aislamiento y en Situación de Contacto Inicial, Peru, 2006, arts. 4-5; Reglamento de la Ley N° 28736, Decreto Supremo N° 008-2007-MIMDES, Peru, 2007, art. 35.
- 34** Ley de Minería y Metalurgia, N° 535, Bolivia, 2014; Ley de Hidrocarburos, N° 3058, Bolivia, 2005.
- 35** Moving Rights Forward, Kenya case study
- 36** Minerals Law of Mongolia, 1997 (as amended), art. 41.
- 37** Land Acquisition Act, 2034 (1977), Nepal.
- 38** Code Minier, Republic of Niger (as revised), provisions on mining concessions and utilité publique.
- 39** Mining Act, Tanzania, 2010 (as amended by the Written Laws (Miscellaneous Amendments) Act, 2017); Village Land Act, Tanzania, 1999.
- 40** Brasilia Declaration, Global Summit on Collective Livelihoods and Conservation, Brasília, Brazil, 29 May 2026.
- 41** Convention on Biological Diversity, Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework, Decision 15/4, Target 9 (adopted at COP15, Montreal, 19 December 2022).
- 42** UNDRIP, Arts. 3 and 26.
- 43** José Francisco Calí Tzay, Special Rapporteur on the Rights of Indigenous Peoples, "Mobile Indigenous Peoples," UN Doc. A/79/160, 6 September 2024, para 24.
- 44** UNDRIP, Arts. 17 and 28.
- 45** CPE, Arts. 2 and 289.
- 46** Constitution, Art. 89; Art. 11-13, Ley 24656; Ley N° 28736, Art. 4-5, 8.
- 47** The Constitution of Kenya 2010 provides the main legal basis for these rights. Under Article 63, community land—including grazing areas and ancestral lands traditionally used by pastoralist communities—is vested in communities identified by ethnicity, culture, or shared interest. This constitutional recognition affirms communal ownership and management of pastoral rangelands. The Community Land Act 2016 further operationalizes these provisions by allowing registered communities to manage their communal land through Community Land Management Committees (CLMCs).
- 48** Land Act (1964), the Land Revenue Act 1978, and Sec 267 of the National Civil Code (2017) of Nepal
- 49** As per the Rangeland Policy 2012, the pastoralists have rights to participate in the rangeland planning process of the local government. The Protected Areas authorities have an obligation to invite pastoralists to the public hearing during the formulation of the management plans and their IEE report (Rule 6 of Environmental Protection Regulation 2020). The Community Forest Guideline (2024) has also defined the process to ensure the rights to participation of pastoralists in the Community Forest's management preparation process. The pastoralists can use these policy opportunities to engage in the planning and management of grazing lands and seasonal corridors.
- 50** David D Briske, Joris P G M Cromsigt, Jonathan Davies, María E Fernández-Giménez, Matthew W Luizza, Pablo Manzano, Rashmi Singh, Pastoralism Can Mitigate Biodiversity Loss on Global Rangelands, BioScience, Volume 76, Issue 1, January 2026, Pages 78–89, <https://doi.org/10.1093/biosci/biaf158>

51 United Republic of Tanzania, Local Government (District Authorities) Act, sec. 56; Ley N° 30982, Peru, 2019, art. 1.

52 Réseau Billital Maroobé, analyses on gendered roles and economic marginalization of women in pastoral systems; UN Women Niger, reports on socioeconomic barriers to the empowerment of rural and pastoral women; FAO and IIED, joint studies on Sahelian pastoralism.

53 Constitución Política del Estado, Bolivia, 2009, arts. 2, 30, 304; Ley N° 073, Ley de Deslinde Jurisdiccional, Bolivia, 2010; Constitución Política del Perú, 1993, art. 89; Decreto Ley N° 22175, Peru, 1978 (Comunidades Nativas); Ley N° 24656, Ley General de Comunidades Campesinas, Peru, 1987.

54 Constitution of Kenya, 2010, arts. 27, 81; Community Land Act, Kenya, 2016; National Civil Code, Nepal, 2017.

55 Law on Land, Mongolia, 2002, art. 9.1.

56 Community Land Act, Kenya, 2016.

57 Food and Agriculture Organization of the United Nations, Free Prior and Informed Consent: An Indigenous Peoples' Right and a Good Practice for Local Communities — Manual for Project Practitioners (Rome: FAO, 2016), <https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/8a4bc655-3cf6-44b5-b6bb-ad2aeede5863/content>; Institute for Human Rights and Business, “What is Free, Prior and Informed Consent (FPIC)?,” accessed July 12, 2026.

58 Decreto Supremo N° 2298, Bolivia, 2015 (subsequently challenged via acción de inconstitucionalidad);

59 Ley N° 29785, Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios, Peru, 2011; I/A Court H.R., Case of the Kichwa Indigenous People of Sarayaku v. Ecuador, Judgment of 27 June 2012 (Merits and Reparations), on the requirements of prior consultation.

60 CPE 2009, art. 30.II.15.

61 Treaty Act 1990 (2047 B.S.), Nepal, sec. 9; International Labour Organization, Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 (No. 169), arts. 6, 16.

62 « Moving Rights Forward » : étude de cas au Kenya.

63 For instance, regional courts have interpreted consent through a proportionality standard rather than an absolute one. For more detail on this, see Saramaka People v. Suriname, Preliminary Objections, Merits, Reparations, and Costs, Judgment, Inter-Am. Ct. H.R. (ser. C) No. 172 (28 November 2007), para. 134; see also Poma Poma v. Peru, Human Rights Committee, Comm. No. 1457/2006, UN Doc. CCPR/C/95/D/1457/2006 (27 March 2009), para. 9.6.

64 Ibid.

65 Food and Agriculture Organization of the United Nations, Free Prior and Informed Consent: An Indigenous Peoples' Right and a Good Practice for Local Communities — Manual for Project Practitioners (Rome: FAO, 2016), <https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/8a4bc655-3cf6-44b5-b6bb-ad2aeede5863/content>

66 Brasilia Declaration, Global Summit on Collective Livelihoods and Conservation, Brasília, Brazil, 29 May 2026.

67 Constitución Política del Estado, Bolivia, 2009; Código Procesal Constitucional, Ley N° 254, Bolivia, arts. 33, 52, 69, 74.

68 Constitution of Kenya, 2010, arts. 10, 63, 69; Community Land Act, Kenya, 2016.

69 Constitution of Kenya, 2010, arts. 40, 63.

70 Code Rural, Republic of Niger; Décret N° 2006-112/PRN/MDG, 2006.

71 Constitution of the United Republic of Tanzania, 1977, arts. 13, 30(3); Wildlife Conservation Act, Tanzania, Cap. 283 R.E. 2022.

72 Ward Tribunals Act, Tanzania, Cap. 206 R.E. 2002; Village Land Act, Tanzania, Cap. 114 R.E. 2023.

73 Reglamento de la Ley N° 28736, Decreto Supremo N° 008-2007-MIMDES, Peru, 2007, arts. 42–43.

74 Code Rural, Republic of Niger; Décret N° 2006-112/PRN/MDG, 2006.

75 IYRP Working Group on Pastoralism and Climate Change, Powered by Variability: Rethinking Climate Policy for Pastoralism (IYRP 2026 Global Secretariat, October 2025).

