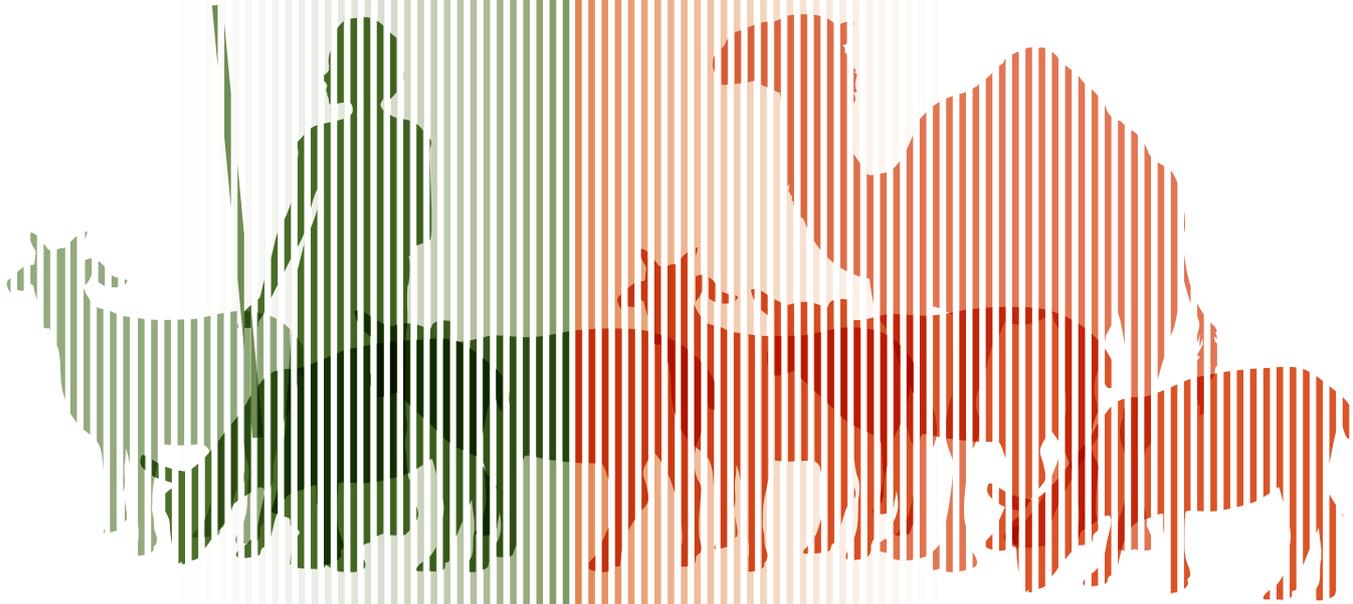




Organisation des Nations Unies
pour l'alimentation
et l'agriculture



Franchir les frontières

DISPOSITIONS JURIDIQUES ET POLITIQUES POUR LE PASTORALISME TRANSFRONTALIER



Franchir les frontières

DISPOSITIONS JURIDIQUES ET POLITIQUES POUR LE PASTORALISME TRANSFRONTALIER

Auteurs

**Jonathan Davies, Claire Ogali, Lydia Slobodian,
Guyo Roba, Razingrim Ouedraogo**

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

Rédacteurs

Gregorio Velasco-Gil et Natasha Maru

*Plateforme des connaissances pastorales
de l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation
et l'agriculture (FAO)*

Publié par
l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture
et
l'Union internationale pour la conservation de la nature
Rome, 2020

Citer comme suit:

Davies, J., Ogali, C., Slobodian, L., Roba, G. et Ouedraogo, R. 2020.

Franchir les frontières - Dispositions juridiques et politiques pour le pastoralisme transfrontalier.

FAO and IUCN. <https://doi.org/10.4060/ca2383fr>

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

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

ISBN 978-92-5-133075-3 [FAO]

© FAO, 2020



Certains droits réservés. Cette œuvre est mise à la disposition du public selon les termes de la Licence Creative Commons Attribution-Pas d'Utilisation Commerciale-Partage dans les Mêmes Conditions 3.0 Organisations Intergouvernementales (CC BYNC-SA 3.0 IGO; <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/igo/legalcode.fr>).

Selon les termes de cette licence, cette œuvre peut être copiée, diffusée et adaptée à des fins non commerciales, sous réserve que la source soit mentionnée. Lorsque l'œuvre est utilisée, rien ne doit laisser entendre que la FAO cautionne tels ou tels organisation, produit ou service. L'utilisation du logo de la FAO n'est pas autorisée. Si l'œuvre est adaptée, le produit de cette adaptation doit être diffusé sous la même licence Creative Commons ou sous une licence équivalente. Si l'œuvre est traduite, la traduction doit obligatoirement être accompagnée de la mention de la source ainsi que de la clause de non-responsabilité suivante: «La traduction n'a pas été réalisée par l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO). La FAO n'est pas responsable du contenu ni de l'exactitude de la traduction. L'édition originale anglais est celle qui fait foi.»

Tout litige relatif à la présente licence ne pouvant être résolu à l'amiable sera réglé par voie de médiation et d'arbitrage tel que décrit à l'Article 8 de la licence, sauf indication contraire contenue dans le présent document. Les règles de médiation applicables seront celles de l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (<http://www.wipo.int/amc/fr/mediation/rules>) et tout arbitrage sera mené conformément au Règlement d'arbitrage de la Commission des Nations Unies pour le droit commercial international (CNUDCI).

Matériel attribué à des tiers. Il incombe aux utilisateurs souhaitant réutiliser des informations ou autres éléments contenus dans cette œuvre qui y sont attribués à un tiers, tels que des tableaux, des figures ou des images, de déterminer si une autorisation est requise pour leur réutilisation et d'obtenir le cas échéant la permission de l'ayant-droit. Toute action qui serait engagée à la suite d'une utilisation non autorisée d'un élément de l'œuvre sur lequel une tierce partie détient des droits ne pourrait l'être qu'à l'encontre de l'utilisateur.

Ventes, droits et licences. Les produits d'information de la FAO sont disponibles sur le site web de la FAO (www.fao.org/publications) et peuvent être obtenus sur demande adressée par courriel à: publications-sales@fao.org. Les demandes visant un usage commercial doivent être soumises à: www.fao.org/contact-us/licence-request. Les questions relatives aux droits et aux licences doivent être adressées à: copyright@fao.org.

Table des matières

<i>Table des matières</i>	<i>iii</i>
<i>Avant-propos</i>	<i>vii</i>
<i>Remerciements</i>	<i>ix</i>
<i>Abréviations et acronymes</i>	<i>x</i>
<i>Resumé</i>	<i>xii</i>
Une itinérance progressive: une introduction à la mobilité pastorale	1
Qu'est-ce que le pastoralisme?	2
Pourquoi le pastoralisme est-il si important?	7
Les raisons derrière le pastoralisme transfrontalier	11
L'avenir de la mobilité pastorale et les implications pour le pastoralisme transfrontalier	15
Les défis et les opportunités pour le pastoralisme transfrontalier	19
Les obstacles et les limites du pastoralisme transfrontalier	19
Les exigences et les considérations relatives à un mouvement transfrontalier durable et sûr	28
Principes et approches juridiques du pastoralisme transfrontalier	33
Les concepts juridiques relatifs au pastoralisme transfrontalier	33
Les dispositions juridiques relatives au pastoralisme transfrontalier	40
Principes et cadres juridiques internationaux soutenant le pastoralisme transfrontalier	44
Résumé	61
Types de dispositions juridiques pour le pastoralisme transfrontalier	63
Les traités bilatéraux	63
Les mécanismes régionaux	65
La législation nationale	67
Les accords locaux	68
Des accords non contraignants: plans, plateformes et protocoles d'accord	71

Contenu des dispositions légales	75
Dispositions de fond	75
Procédures de délivrance des permis et de passage des frontières	81
Structure institutionnelle	83
Conclusions et recommandations	87
Références	95
Instruments juridiques	102

Liste des encadrés

Encadré 1.	Protéger les bénéfices environnementaux de la transhumance	4
Encadré 2.	Gestion des écosystèmes transfrontaliers en Europe de l'Est	7
Encadré 3.	Pratiques de conservation pastorale	9
Encadré 4.	Cure salée, République du Niger	10
Encadré 5.	Le point de vue des pasteurs sur la sédentarisation	13
Encadré 6.	Soutien au pastoralisme transfrontalier	25
Encadré 7.	La loi sur les pâturages frontaliers en Europe	27
Encadré 8.	Infrastructures pastorales dans le nord du Cameroun	39
Encadré 9.	Décision de la CEDEAO sur la réglementation de la transhumance	42
Encadré 10.	Législation nationale régissant le pastoralisme transfrontalier: République kirghize et République du Tadjikistan	66
Encadré 11.	Les Faceries: accords locaux entre la République française et le Royaume d'Espagne	69
Encadré 12.	La République du Soudan et la République du Soudan du Sud: arrangements locaux et paix	70



Avant-propos

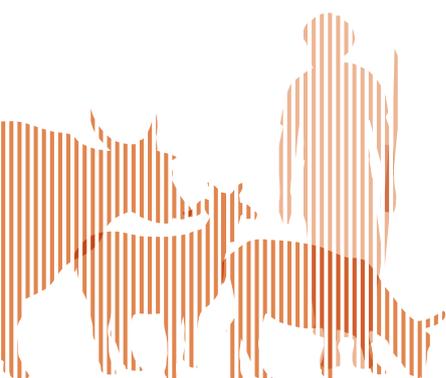
Le pastoralisme se caractérise principalement par la mobilité des éleveurs et de leur cheptel. Les pasteurs se déplacent avec leurs troupeaux de bétail à la recherche d'eau et de pâturages. Ces déplacements peuvent se faire à l'intérieur des territoires nationaux ou au-delà des frontières nationales. Ils peuvent suivre des itinéraires fixes et prévisibles ou suivre des parcours plus flexibles en fonction des conditions locales. La mobilité permet aux pasteurs de s'adapter à des conditions météorologiques variables et de produire des aliments dans des écosystèmes pastoraux restreints.

Bien que la mobilité joue un rôle clé dans les avantages environnementaux et économiques engendrés par le pastoralisme, elle contribue également à la perception négative de ce type d'élevage. Historiquement, les politiques visant à sédentariser de force les pasteurs et à restreindre leurs déplacements, notamment au-delà des frontières nationales, ont affecté les moyens d'existence de millions d'éleveurs dans le monde et ont parfois entraîné de violents conflits. Avec les pressions croissantes exercées sur les ressources pastorales par la croissance démographique, l'expansion de l'agriculture et de l'industrie, le changement climatique et les politiques défavorables, la nécessité de préserver l'accès aux ressources pastorales grâce à la mobilité éleveurs est devenue encore plus critique.

Toutefois, l'importance de la mobilité pour préserver la durabilité du pastoralisme est de plus en plus reconnue. Les Directives volontaires de la FAO sur la Gouvernance responsable de la tenure des terres, des pêches et des forêts dans le Contexte de la sécurité alimentaire nationale – notamment le guide technique intitulé «Améliorer la gouvernance des terres pastorales» – et le Cadre stratégique pour le pastoralisme en Afrique de l'Union africaine reflètent cette prise de conscience sur l'importance de l'accès communautaire aux ressources. Les commissions économiques régionales facilitent également la mobilité transfrontalière. Par exemple, les règlements de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) sur la transhumance entre les pays membres définissent des lignes directrices sur la façon d'organiser la mobilité nationale et transfrontalière. En outre, plusieurs pays ont conclu des accords bilatéraux pour faciliter la transhumance sur une base volontaire. Ces politiques s'inscrivent dans un discours de développement, de conservation et de respect des droits de l'Homme qui se reflète dans précédents cas de jurisprudence en droit international.

Ces instruments, politiques et accords peuvent servir d'exemples efficaces sur lesquels d'autres pays peuvent s'appuyer pour concevoir leurs propres politiques de transhumance. Initiée par la Plateforme des connaissances pastorales de l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), et rédigée par Jonathan Davies, Claire Ogali, Lydia Slobodian, Guyo

Mongolie: Un pasteur mène son troupeau à cheval



Roba et Razingrim Ouedraogo de l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN), cette publication passe en revue divers dispositifs juridiques et politiques, et offre des exemples réussis de mobilité pastorale dans le monde entier. Elle vise à inspirer et à informer l'action des gouvernements et des acteurs de la société civile afin de développer la législation et d'autres formes d'instruments juridiques et d'accords de coopération pour le pastoralisme transfrontalier.

Si ce document donne un aperçu des divers instruments juridiques destinés à soutenir l'élaboration des futures politiques en matière de mobilité pastorale, il faut garder à l'esprit que le secteur pastoral est dynamique et variable. Même s'ils ont de nombreux aspects en commun, les contextes pastoraux diffèrent d'un endroit à l'autre et d'un paysage à l'autre. Par conséquent, toute recommandation politique doit être faite avec prudence et avec un certain degré de flexibilité pour permettre aux pasteurs d'utiliser et de s'adapter à leurs parcours en constante évolution. Néanmoins, la tendance mondiale croissante à la durabilité – démontrée par les Objectifs de développement durable adoptés en 2015 – offre de nouvelles possibilités pour renforcer et adapter la mobilité pastorale dans le but de sauvegarder le rôle des pasteurs en tant que gardiens des vastes et précieux parcours naturels à travers le monde.

Stewart Maginnis

Directeur international

*Groupes des solutions fondées sur la nature
UICN*

Berhe G. Tekola

Directeur

*Division de la production et de la santé animales
FAO*

Remerciements

La revue «Franchir les frontières: Dispositions juridiques et politiques pour le pastoralisme transfrontalier» a été rédigée par une équipe de l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN), dirigée par Jonathan Davies et composée de Claire Ogali, Lydia Slobodian, Guyo Roba et Razingrim Ouedraogo. Le travail a été réalisé sous la coordination et la supervision de Gregorio Velasco-Gil et Natasha Maru de la Plateforme des connaissances pastorales de l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO).

Plusieurs experts ont apporté leur précieuse contribution à la rédaction de ce document. Les auteurs tiennent à remercier Emmanuelle Moy pour son aide à la recherche, ainsi que Katelijn van Hende, Yacouba Savadogo et Christina Allard pour leur aide et leurs conseils d'experts. Les auteurs sont reconnaissants aux nombreux réviseurs du document qui ont apporté leur contribution détaillée, en particulier Ann Waters-Bayer, Prolinnova et la Coalition des lobbies européens pour le pastoralisme en Afrique de l'Est (CELEP), et Jean-Pierre Biber, chercheur indépendant. Nos remerciements vont également à nos collègues de la FAO, en particulier Vivian Onyango, Véronique Ancey, Serena Ferrari et Esther Akwii.

Les éditeurs de la publication souhaitent également remercier les collègues du Bureau juridique de la FAO, en particulier Naomi Kenney, Eugenio Sartoretto et Carmen Bullon pour leur expertise. Ils sont également reconnaissants à Claudia Ciarlantini, Cristiana Giovannini et Ginevra Virgili de la FAO, pour la merveilleuse conception et la mise en page, et à Ruth Duffy pour la révision linguistique.

Enfin, cette publication a été rendue possible grâce au soutien financier du Ministère fédéral allemand de l'alimentation et de l'agriculture et du Programme stratégique sur la résilience de la FAO. Nous les remercions sincèrement, ainsi que tous les autres contributeurs.

Abréviations et acronymes

APG	Accord de paix global
CDB	Convention sur la diversité biologique
CdP	Conférence des parties
CEBV	Communauté économique du bétail et de la viande
CEDEAO	Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest
CER	Communauté économique régionale
CIJ	Cour internationale de justice
CIT	Certificat international de transhumance
CPM	Convention concernant la protection du patrimoine mondial culturel et naturel
COMESA	Marché commun de l'Afrique orientale et australe
CPLCC	Consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause
CSA	Comité de la sécurité alimentaire mondiale
FA	Fièvre aphteuse
FAO	Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture
FVR	Fièvre de la Vallée du Rift
IA SCP	Association internationale pour l'étude des biens communs
IGAD	Autorité intergouvernementale pour le développement
MAB	Programme sur l'Homme et la biosphère
MSP	Mesures sanitaires et phytosanitaires
NDT	Neutralité de la dégradation des terres
ODD	Objectif de développement durable
ODI	Overseas Development Institute (Institut de développement d'outre-mer)
OIE	Organisation mondiale de la santé animale
OIT	Organisation internationale du travail
OMC	Organisation mondiale du commerce
PCI	Patrimoine culturel immatériel
PNA	Programme national d'action
PPCB	Pleuropneumonie contagieuse bovine
PPR	Peste des petits ruminants
UDEAC	Union douanière et économique de l'Afrique centrale
UICN	Union internationale pour la conservation de la nature

UNCCD	Convention des Nations unies sur la lutte contre la désertification
UNDRIP	Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones
UNESCO	Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture
SMA	Sommet mondial de l'alimentation
SPS	Sanitaire et phytosanitaire
UA	Union africaine
UE	Union européenne
VGGT	Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale

Résumé

¹ Les pasteurs sont présents dans environ trois quarts des pays à travers le monde et leur nombre se situe entre 200 et 500 millions. La superficie totale des terres occupées et gérées par les pasteurs est estimée à environ un tiers de la superficie terrestre mondiale (McGahey *et al.*, 2014).

Le pastoralisme est un système de subsistance et d'utilisation des terres qui est pratiqué dans le monde entier dans les écosystèmes de prairies et de pâturages.¹ Un secteur pastoral durable repose principalement sur la gestion efficace de la mobilité des troupeaux afin de pouvoir tirer le meilleur parti des ressources hétérogènes qu'offrent les terrains de parcours et de gérer les risques inhérents à ces écosystèmes. Malgré le rôle central de la mobilité dans les systèmes de production pastorale, les interventions et les politiques de nombreux gouvernements ont eu tendance à restreindre cette mobilité, que ce soit délibérément ou par inadvertance. Ces mesures ont affaibli les moyens d'existence et la résilience des pasteurs et contribué dans certains cas à la dégradation accrue des parcours et de leurs ressources naturelles.

Dans de nombreux pays, le pastoralisme était traditionnellement pratiqué dans des zones qui sont aujourd'hui séparées par des frontières internationales. Il s'agit d'un obstacle majeur à la gestion durable des ressources et au développement pastoral. Cependant, il existe des exemples dans le monde entier d'efforts visant à faciliter les mouvements transfrontaliers et à promouvoir la gestion des écosystèmes transfrontaliers par les pasteurs. Ce rapport examine l'impact de la création de frontières non naturelles au sein des paysages pastoraux sur la mobilité pastorale et la manière dont les sociétés gèrent ces contraintes par des arrangements juridiques ou informels.

LES RAISONS DERRIÈRE LE PASTORALISME TRANSFRONTALIER

Les pasteurs traversent les frontières internationales pour un certain nombre de raisons, notamment pour utiliser les ressources hétérogènes et éphémères des terrains de parcours, pour faire du commerce et diversifier leurs moyens d'existence, ainsi que pour échapper aux risques et aux menaces.

Les mouvements transfrontaliers peuvent être motivés par des raisons sociales et culturelles, par exemple pour rassembler des familles ou pour participer à des événements et des réunions traditionnelles. Les mouvements transfrontaliers génèrent également des liens économiques et sociaux, en renforçant non seulement la communication mais aussi la capacité des éleveurs grâce à l'échange de connaissances et d'informations. Les mouvements transfrontaliers ont aussi parfois été utilisés pour rechercher la sécurité et un abri.

Les écosystèmes des parcours sont souvent divisés par les frontières nationales. Les mouvements transfrontaliers sont alors liés au cycle saisonnier des pasteurs itinérants, qui souhaitent accéder aux pâturages de saison sèche ou humide, ou aux pâturages d'hiver ou d'été. Ces ressources ne peuvent être utilisées que périodiquement, pour amortir par exemple les chocs en cas de

sécheresse ou de blizzard. Leur valeur peut être extrêmement élevée pendant ces périodes, par conséquent la nature et la force des revendications des pasteurs à leur égard varient également. Lorsque l'accès aux ressources saisonnières est réduit, non seulement les stratégies de gestion des risques pastoraux sont affaiblies, mais les ressources des pâturages elles-mêmes risquent de se dégrader suite la rupture des rotations de jachère et de récupération.

LES DÉFIS DU PASTORALISME TRANSFRONTALIER

Les pasteurs sont confrontés à un certain nombre d'obstacles pour pouvoir gérer les ressources transfrontalières, dont le plus évident est la fermeture pure et simple des frontières. Les frontières peuvent être fermées nominativement sans utiliser de barrière physique, mais dans certains cas, un mur ou une clôture est érigé. La fermeture des frontières, ou la restriction des mouvements transfrontaliers, a souvent entraîné des changements dans les pratiques d'élevage et a sapé le pastoralisme de plusieurs manières, en allant de la restriction de l'accès aux ressources vitales à la réduction du pool génétique.

Les conflits dans les zones frontalières peuvent effectivement pousser à la fermeture d'une frontière en raison des risques accrus encourus par les pasteurs et leur bétail. Les pasteurs peuvent se retrouver en première ligne d'un conflit entre deux États. Dans certains cas, l'ouverture relative des frontières dans les zones pastorales a été exploitée par des groupes armés, tels que des organisations terroristes, et cela a imposé des contraintes supplémentaires aux pasteurs. Les gouvernements réagissent en protégeant et en fermant leurs frontières, et les pasteurs ne sont souvent plus en mesure d'accéder aux pâturages et aux points d'eau dans les pays voisins. Dans ce contexte, une pression accrue est exercée sur les ressources encore accessibles et engendre une dégradation localisée de l'environnement.

L'incohérence des politiques entre États voisins peut décourager les déplacements, notamment si les pasteurs craignent de perdre leur droit d'accès et d'utilisation des ressources dans un pays s'ils quittent la région, ou si les contraintes d'accès aux ressources sont plus fortes dans un pays que dans l'autre. Les différences entre les États dans leur façon de respecter les droits des pasteurs à la terre et aux ressources peuvent affecter les modèles de mobilité et de gestion des ressources.

Dans un effort pour contrôler la propagation des maladies, les gouvernements ont souvent fermé leurs frontières. Les mouvements d'animaux peuvent faciliter la propagation d'agents pathogènes sur de longues distances, et les mesures de quarantaine imposent généralement des restrictions aux éleveurs itinérants. L'apparition de foyers de maladies contagieuses du bétail a souvent conduit à la mise en place de mesures spécifiques dans les zones pastorales. L'impact de la lutte contre les maladies humaines sur la

gestion transfrontalière des animaux est moins reconnu. La récente épidémie d’Ebola en Afrique de l’Ouest, par exemple, a entraîné la fermeture d’un certain nombre de frontières internationales et a imposé des contraintes sur le secteur pastoral.

La réglementation du commerce transfrontalier peut entraver la mobilité des pasteurs, mais peut également la faciliter, notamment lorsque les gouvernements reconnaissent la valeur du pastoralisme et les avantages liés à la promotion du commerce. Cependant, les gouvernements craignent souvent la contrebande transfrontalière, et peuvent être incités à limiter les flux commerciaux. Historiquement, le commerce transfrontalier a été intimement lié à l’échange de biens culturels, de pratiques et de connaissances. Cet échange est menacé de disparaître lorsque les frontières sont fermées et que le commerce transfrontalier est fortement restreint.

LE SOUTIEN AU PASTORALISME TRANSFRONTALIER

Pour garantir un mouvement transfrontalier sûr et durable, il faudra peut-être, dans un premier temps, que les deux pays concernés acceptent les droits des éleveurs pastoraux et comprennent les raisons et les avantages de la mobilité des troupeaux. À cette fin, de nombreuses publications ont exposé la logique et les mérites du pastoralisme, en soulignant la responsabilité des États envers leurs citoyens pasteurs. Les Directives volontaires de la FAO sur la gouvernance responsable de la tenure des terres, des pêches et des forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale (VGGT - FAO, 2012a) traitent des questions transfrontalières et sensibilisent les pays sur leur responsabilité en matière de respect et de défense des droits relatifs aux ressources pastorales, même si ces droits ne sont pas respectés au-delà de leurs frontières.

Un certain nombre de principes et d’approches juridiques établis dans des accords internationaux et des droits souples² s’appliquent à l’élaboration des dispositions juridiques relatives au pastoralisme transfrontalier. Ces concepts juridiques comprennent ou sont liés à : un faisceau de droits, le régime foncier, les droits communaux et d’accès libre, le pluralisme juridique et le droit coutumier, la participation, et le Consentement préalable donné librement et en connaissance de cause (CPLCC).

L’évolution des approches législatives nationales en matière de droits pastoraux a encouragé les États à discuter des accords transfrontaliers. Au cours des dernières décennies, la législation de plusieurs pays a commencé à changer, en reconnaissant le pastoralisme mobile comme une forme légitime et souhaitable d’utilisation des terres. Cela inclut la reconnaissance explicite de la nature transfrontalière de la gestion des ressources naturelles pastorales. Toutefois, même lorsque des structures juridiques appropriées sont en place, les gouvernements sont confrontés à des difficultés de mise en œuvre.

² Le droit souple ou «soft law» désigne les règles qui ne sont pas juridiquement contraignantes et qui ne sont pas directement applicables, ce qui ne signifie pas pour autant qu’elles sont totalement dépourvues de portée juridique. Les instruments juridiques non contraignants comprennent les accords internationaux, tels que les déclarations politiques et les codes de conduite.

Le secteur pastoral est fortement influencé par la politique et les investissements dans un certain nombre d'autres secteurs. Cela peut entraîner des chevauchements et des conflits entre les différentes lois sectorielles relatives au pastoralisme, y compris la foresterie, l'utilisation des terres, l'élevage, l'agriculture, l'eau, la décentralisation et la biodiversité. Toutefois, en raison de la nature intersectorielle de cette problématique, de nombreux principes et accords internationaux s'appliquent au pastoralisme transfrontalier, notamment en ce qui concerne les questions environnementales et les droits de l'Homme.

LES DISPOSITIONS JURIDIQUES RELATIVES AU PASTORALISME TRANSFRONTALIER

Les dispositions juridiques en faveur de la mobilité pastorale transfrontalière comprennent les traités bilatéraux, les accords régionaux, les décisions ou les protocoles, la législation nationale concernant la circulation transnationale, et les accords au niveau local entre les communautés ou les entités gouvernementales locales de part et d'autre de la frontière. Il existe également une série de mécanismes non contraignants, tels que des politiques, programmes ou stratégies conjointes, des mémorandums d'accord et des accords de coopération informels facilités par la société civile.

Le mécanisme régional le plus connu est la décision de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) sur le Certificat international de transhumance (CIT). Quelques traités bilatéraux formels sur le pastoralisme ont également été établis, notamment des accords de transhumance, des accords frontaliers et des accords de paix. En l'absence d'un accord international ou bilatéral formel, la législation nationale peut faciliter les mouvements transfrontaliers, et plusieurs pays ont adopté des lois qui donnent aux pasteurs le droit de déplacer leur bétail au-delà des frontières nationales.

Des accords transfrontaliers peuvent être établis au niveau local, comme les «faceries» ou «passeries» entre les gouvernements locaux de la République française et du Royaume d'Espagne. Des accords infranationaux peuvent également être élaborés ou renforcés avec le soutien d'organisations de la société civile et peuvent faire partie intégrante des initiatives de consolidation de la paix au niveau local.

Malgré le faible nombre d'accords juridiques recensés, il en existe une grande diversité. De nombreuses lois précisent les procédures d'obtention de permis pour le passage des frontières, mais elles sont souvent associées à une variété de dispositions institutionnelles. Les accords peuvent décrire entre autres le type d'institution, leur compétence et leur mandat, la résolution des conflits, la gouvernance locale et la renégociation régulière, ainsi que les questions de pluralisme juridique. Les arrangements institutionnels peuvent également préciser le processus de mise à jour périodique des accords juridiques, en te-

nant compte de la flexibilité inhérente à la gestion des ressources pastorales. Ils peuvent également inclure une négociation en cours sur, par exemple, le calendrier et l'itinéraire des migrations, les mesures d'urgence, etc.

CONCLUSIONS

Les éleveurs pastoraux effectuent des mouvements transfrontaliers entre de nombreux pays, malgré les multiples obstacles auxquels ils sont confrontés. De nombreux gouvernements sont opposés à ces mouvements, et dans certains cas, ils sont même opposés à toute forme de mobilité pastorale. Toutefois, les arguments scientifiques et économiques en faveur de la mobilité pastorale et des mouvements transfrontaliers sont convaincants, et un certain nombre de gouvernements en reconnaissent l'importance. Cela suscite un intérêt pour la mise en place de mécanismes équitables et efficaces pour réglementer et soutenir la mobilité transfrontalière.

L'élaboration d'accords transfrontaliers est une tâche complexe en raison du chevauchement des droits et des responsabilités des utilisateurs des ressources de part et d'autre d'une frontière. Cette tâche se complique encore plus lorsque les éleveurs ne bénéficient pas d'un régime foncier solide de part et d'autre de cette frontière. Les accords transfrontaliers seront d'autant plus difficiles à obtenir si le gouvernement d'un des pays concernés ne soutient pas suffisamment le régime foncier pastoral. La sécurisation des droits de part et d'autre d'une frontière doit donc être effectuée en tenant compte des droits et revendications historiques, afin de garantir des résultats équitables et atténuer les conflits.

République du Kenya: Des pasteurs Masai guident leur troupeau vers le point d'eau le plus proche



La sécurisation des droits sur les ressources transfrontalières n'exige pas nécessairement d'associer tous ces droits à la propriété et au titre fonciers. Les droits au pacage peuvent être attribués séparément des autres droits et peuvent être basés sur des droits d'accès ou de passage ou sur des mécanismes permettant d'obtenir des droits d'accès aux pâturages auprès d'autres propriétaires fonciers.

Les accords transfrontaliers doivent être suffisamment souples pour faire face à l'évolution des conditions et à l'adaptabilité inhérente au secteur pastoral. Cela peut nécessiter une renégociation périodique (par exemple annuelle) de certains détails, tels que les calendriers et les itinéraires de transhumance. La participation et la représentation effective des pasteurs sont cruciales non seulement pour l'élaboration des accords transfrontaliers, mais aussi pour les institutions qui gèrent ces négociations en cours. Les accords juridiques transfrontaliers ont souvent été compromis car ils étaient mal ou peu appliqués en raison de plusieurs facteurs, notamment le fait que les pasteurs soient peu consultés pour leur élaboration.

Les accords transfrontaliers peuvent être conclus de différentes manières, en tenant compte de toute une série de préoccupations transfrontalières. Le processus d'élaboration des accords est soutenu par des accords internationaux établis, notamment des accords au niveau international, comme la Convention n° 169 de l'Organisation internationale du travail (OIT), et également par des politiques et engagements au niveau régional qui concernent le pastoralisme transfrontalier.

Le rapport se termine par des recommandations visant à renforcer et sécuriser le pastoralisme transfrontalier. Les États peuvent intervenir plus efficacement en promouvant le dialogue bilatéral et régional pour renforcer le pastoralisme transfrontalier. Toutefois, le pastoralisme transfrontalier peut également être renforcé par un soutien politique au niveau national ou infranational, et l'absence de dialogue bilatéral ne doit pas nécessairement constituer un obstacle insurmontable. La consultation des pasteurs est d'une importance capitale dans l'élaboration des accords transfrontaliers, à la fois pour garantir l'adéquation des réglementations et pour renforcer leur application et leur respect. Des processus de consultation et de participation appropriés sont nécessaires pour développer et mettre en œuvre ces dispositions juridiques. Des solutions juridiques pertinentes doivent être identifiées en fonction du contexte local et national. Lorsque des accords sont conclus, les gouvernements et les partenaires de développement doivent s'engager à les mettre en œuvre, ce qui nécessite un investissement soutenu et un soutien du secteur public.



Une itinérance progressive: une introduction à la mobilité pastorale

Le pastoralisme est à la fois un système de production et un mode de vie qui fait partie de notre patrimoine mondial commun. Il est chéri par beaucoup, craint par d'autres et incompris par la majorité. Le pastoralisme est pratiqué sur plus d'un tiers de la surface terrestre de la planète par près de 500 millions de personnes, bien que l'estimation de cette population dépende fortement de la façon dont les différents pays classent et comptent les éleveurs pastoraux. Leur appellation varie d'un endroit à l'autre, et les pasteurs peuvent être appelés, entre autres, bergers, éleveurs itinérants ou nomades (McGahey et al., 2014).

Les différents noms donnés aux pasteurs ont pour caractéristique commune l'accent mis sur la mobilité. Cela peut signifier une mobilité sur de courtes distances, par exemple entre les sommets des montagnes et les vallées suivant des cycles saisonniers, ou entre des pâturages adjacents dans le cadre d'un système de rotation. Dans certains cas, les déplacements des troupeaux couvrent des distances bien plus importantes, par exemple entre les prairies de saison humide et les réserves de fourrage de saison sèche le long des berges des rivières, séparées par des centaines de kilomètres. Les mouvements peuvent suivre des schémas fixes ou être relativement souples mais stratégiques, en fonction des conditions météorologiques ou d'autres paramètres. La mobilité peut signifier le déplacement des troupeaux ou le déplacement périodique de l'ensemble du ménage pastoral.

La mobilité, qui, sous une forme ou une autre, est largement considérée comme une caractéristique déterminante du pastoralisme, est essentielle pour la gestion durable des paysages de parcours. Elle permet d'exploiter les ressources très hétérogènes et gérer l'imprévisibilité du climat. La mobilité pastorale est une stratégie de gestion adaptative de plus en plus importante dans le contexte du changement climatique qui amplifie les défis climatiques naturels des zones arides. Les pasteurs peuvent être considérés comme des itinérants, mais des itinérants qui ont clairement un but, et ce but est de mieux en mieux compris grâce à l'étude plus approfondie de l'écologie des parcours.

La mobilité pastorale ne se limite pas à l'intérieur des frontières nationales; elle implique souvent des déplacements au-delà des frontières internationales. Dans certains cas, ces mouvements transfrontaliers suivent des schémas préétablis; dans d'autres cas, les itinéraires sont plus aléatoires. Les pasteurs peuvent traverser la frontière pour un certain nombre de raisons, par exemple pour échapper à la sécheresse et à l'insécurité ou pour rechercher de

*République de l'Inde:
Les pasteurs de la Raika lors
de leur migration annuelle*



meilleures conditions commerciales pour leur bétail et leurs produits d'élevage. L'accès aux ressources transfrontalières est souvent difficile en raison de l'insécurité des droits, des risques sécuritaires, du mauvais accès aux services ou du harcèlement par les forces de sécurité étatiques. Dans ce contexte, le rapport examine les dispositions juridiques et politiques qui ont été élaborées pour faciliter et gérer le pastoralisme transfrontalier, ainsi que les préoccupations actuelles concernant ce secteur. Il examine comment la mobilité des éleveurs pastoraux a été influencée par la création de frontières artificielles dans leurs paysages, et la manière dont les obstacles créés par ces frontières peuvent être surmontés légalement.

Le rapport examine les différents défis rencontrés par le pastoralisme transfrontalier et fournit des exemples sur la manière dont certains gouvernements tentent de réglementer et de permettre ces mouvements par le biais de la législation. Il expose les principaux arguments en faveur de la mobilité pastorale, en reflétant ainsi le consensus croissant sur l'importance écologique et économique de ce secteur. En s'appuyant sur les progrès réalisés dans la compréhension de l'écologie des pâturages et le respect des droits pastoraux, le rapport fournit des informations qui peuvent être utiles aux acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux qui souhaitent renforcer leur soutien au pastoralisme transfrontalier. Le rapport démontre la pertinence de la gestion transfrontalière des pâturages dans plusieurs pays et ses effets positifs sur la résilience des éleveurs en se basant sur des preuves documentées et des études de cas.

QU'EST-CE QUE LE PASTORALISME?

Le pastoralisme a été défini au sens large comme «la production extensive de bétail dans les pâturages». Il est pratiqué dans le monde entier car il est adapté à certaines conditions écologiques. Certaines définitions sont plus détaillées. Elles peuvent, par exemple, inclure la pratique de l'itinérance ou préciser le type de bétail concerné dans un pays donné. Si le pastoralisme est très diversifié dans le monde, il présente également un certain nombre de caractéristiques communes comme la mobilité et la diversité des troupeaux. Ces points communs correspondent à une logique commune qui sous-tend ce système unique d'utilisation des terres. Le pastoralisme sous ses diverses formes occupe environ un tiers des terres émergées à travers le monde. Il fournit des produits d'origine animale de grande valeur tout en protégeant une vaste zone du patrimoine naturel (McGahey *et al.*, 2014).

Les éleveurs qui pratiquent le pastoralisme sont souvent appelés pasteurs. La mobilité du bétail est souvent inséparable de celle des communautés pastorales. L'ampleur des déplacements varie considérablement d'une société à l'autre. Certains pasteurs vivent au même endroit tout au long de l'année et déplacent leurs troupeaux sur des distances relativement courtes à chaque saison. D'autres éleveurs sont presque entièrement nomades et se déplacent

“ Le pastoralisme, sous ses différentes formes, occupe environ un tiers de la superficie des terres émergées et fournit des produits d'origine animale de grande valeur tout en protégeant un vaste territoire du patrimoine naturel ”

avec leur famille de façon saisonnière au fur et à mesure que les troupeaux progressent vers de nouvelles terres (voir figure 1). Cependant, même dans les sociétés pastorales les plus mobiles, les mouvements de troupeaux suivent des schémas précis. Par conséquent, les pasteurs ont un profond sentiment d'appartenance à certaines caractéristiques du paysage et s'approprient des ressources fixes, telles que les points d'eau, les pâturages et les marais salants.

Caractéristiques typiques des systèmes de production pastoraux

Le pastoralisme a été décrit comme «la relation symbiotique finement rodée entre l'écologie locale, le bétail domestiqué et les populations dans des conditions de pénurie de ressources, de marginalité climatique et de grande variabilité» (Nori et Davies, 2007). Il s'agit d'une forme sophistiquée de gestion des ressources naturelles basée sur un équilibre écologique continu entre les pâturages, le bétail et les personnes. La mobilité des troupeaux est la caractéristique centrale de nombreux systèmes pastoraux. Elle permet d'utiliser de manière stratégique des ressources hétérogènes et est à la base de

Figure 1.
Voies de transhumance en Europe du Sud



Note: Cette carte est incomplète. La connaissance de l'histoire des différents types de transhumance, de leurs caractéristiques communes ainsi que de leurs différences reste à établir à l'échelle de l'ensemble du bassin méditerranéen.

Données de recherche: J.C. Duclos et P. Fabre.

Cartographie: N. Esperguin, CPI Musée Dauphinois, 2004.

Source: Braudel (1977) et Duclos (1994).

Encadré 1. Protéger les bénéfices environnementaux de la transhumance

La mobilité du bétail dans le Royaume d'Espagne est rendue possible par l'existence d'un vaste réseau de pistes pour le bétail, appelées *cañadas*. Cet ancien réseau comprend environ 110 000 km de pistes protégées par la Loi Vías Pecuarias de 1995 (Ley 3/1995, 23 mars 1995). Cette loi reconnaît le rôle de la transhumance à pied dans le maintien des ressources pastorales et établit un système juridique pour la gestion des voies de passage. Le document juridique stipule ce qui suit: «l'importance économique et sociale de la migration saisonnière vers de nouveaux pâturages au cours des siècles n'est pas mise en doute». Le document reconnaît également que les voies de passage sont «des corridors écologiques, essentiels à la migration, à la distribution géographique et à l'échange génétique des espèces sauvages».

La Loi définit les pouvoirs administratifs concernant les voies de passage, notamment leur classification et démarcation, les règles régissant la modification des parcours, les droits d'occupation et d'utilisation, leurs utilisations compatibles et complémentaires, ainsi que les infractions et les sanctions. Sa promulgation a entraîné un plus grand soutien populaire à la mobilité pastorale et une augmentation de la pratique de la transhumance traditionnelle, qui s'était érodée au cours des décennies précédentes. Par la suite, une résurgence appréciable de la biodiversité des montagnes a été observée grâce à l'amélioration de la connectivité écologique.

Source: Ministère de l'agriculture, de l'alimentation et de l'environnement (2012).

“ La mobilité des troupeaux est la caractéristique centrale de nombreux systèmes pastoraux. Elle permet d'utiliser de manière stratégique des ressources hétérogènes et est à la base de la productivité et de la résilience du pastoralisme ”

la productivité et de la résilience du pastoralisme. La mobilité des troupeaux contribue à la gestion durable des écosystèmes des pâturages, en jouant un rôle, par exemple, dans la dispersion des semences et les taux de germination. Un grand nombre des plantes fourragères très productives prospèrent sous l'influence des grands troupeaux mobiles d'animaux à l'herbage, en produisant ainsi certains des paysages les plus emblématiques du monde, comme le Serengeti et la steppe asiatique.

La compréhension des avantages sociaux, économiques et écologiques de la mobilité est essentielle pour débloquer le développement pastoral durable. En termes écologiques, les mouvements de troupeaux peuvent favoriser certaines espèces végétales et certaines associations d'espèces. Des gestionnaires avertis peuvent utiliser les mouvements de troupeaux pour renforcer la propagation des espèces les plus nutritives et minimiser l'empiètement des plantes moins nutritives. Les éleveurs pastoraux influencent la relation entre la végétation et les animaux en choisissant avec soin la période et la durée du pacage. Ils veillent, par exemple, à ce que les espèces les plus nutritives ne soient pâturées qu'après avoir produit leurs graines. Les animaux à l'herbage accélèrent le processus de décomposition des nutriments, et leur fumier joue un rôle important dans le cycle des éléments nutritifs et la formation des sols (McGahey *et al.*, 2014).

La mobilité des troupeaux contribue à la résilience économique du pastoralisme de plusieurs façons (voir encadré 1). Parfois, les migrations per-

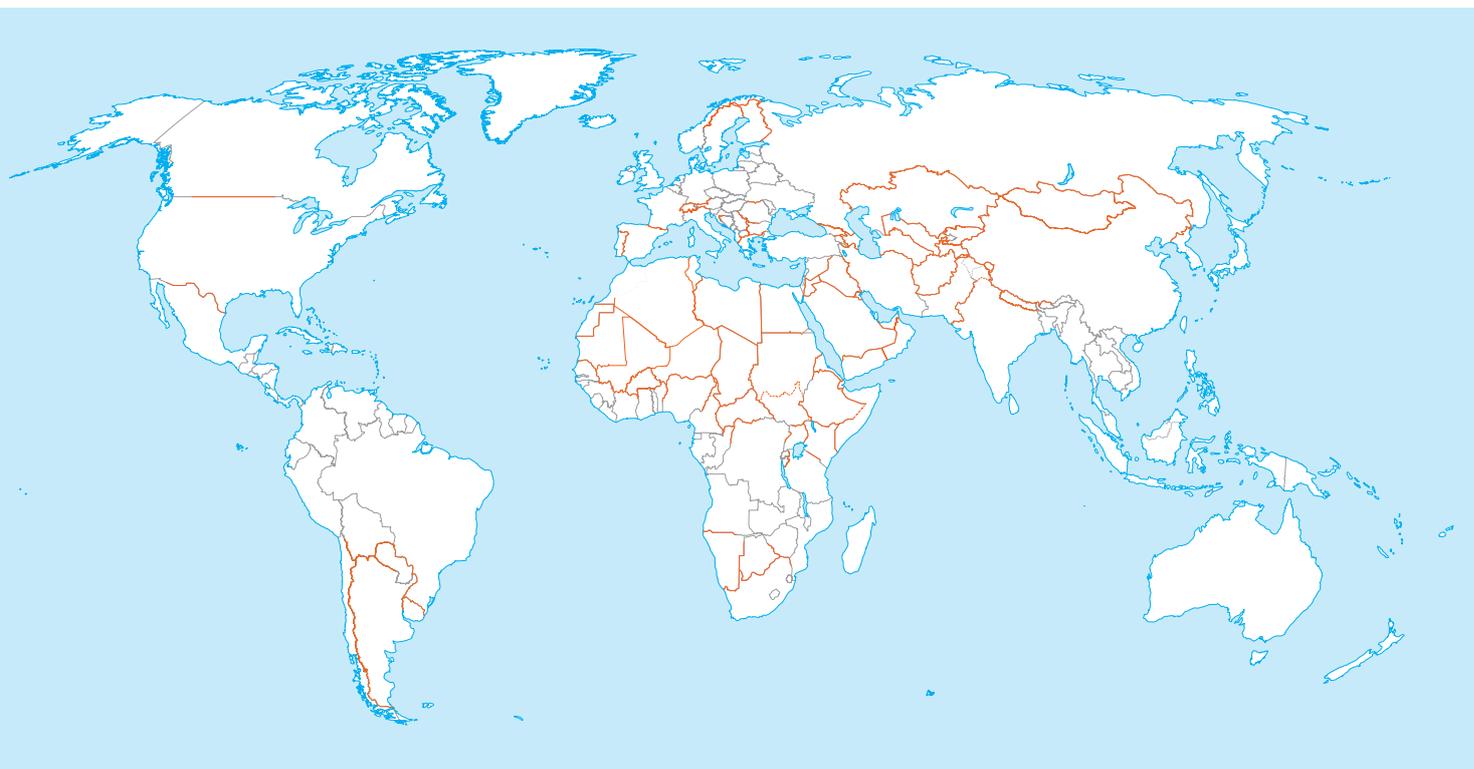


mettent d'accéder au fourrage le plus nutritif lorsque celui-ci n'est accessible que pendant une courte période, par exemple les prairies annuelles pendant la saison des pluies. En déplaçant les troupeaux, les éleveurs ont accès à d'importantes ressources tampons pendant les sécheresses et autres crises. Ces mouvements sont au cœur de la gestion des risques pastoraux dans des environnements définis par des niveaux d'incertitude extrêmement élevés. La mobilité est également utilisée pour éviter les maladies saisonnières du bétail, ainsi que les parasites qui sont plus fréquents dans les régions humides et les zones riveraines. Dans certains pays, les mouvements des troupeaux sont synchronisés avec les cycles agricoles afin de fertiliser les champs avant les semailles. Ils se déplacent ensuite pendant la saison de croissance et de récolte afin d'éviter les conflits (Davies et Hatfield, 2008).

Les mouvements des troupeaux sont également au cœur des traditions et cultures pastorales et jouent un rôle important dans le façonnement de l'identité pastorale et la cohésion sociale. Les déplacements sur de longues distances et la gestion des ressources communautaires qui sont au cœur du pastoralisme demandent un niveau élevé de coopération. Ils sont à l'origine de l'évolution des comportements et des pratiques qui sont profondément ancrés dans la culture pastorale. Les migrations saisonnières permettent également de maintenir des alliances avec des groupes éloignés géographiquement et créer des liens et des obligations qui sous-tendent la gestion des risques pastoraux. Par exemple, les communautés éloignées peuvent

République de Macédoine du Nord: Un berger fait paître des moutons dans des prairies ouvertes

“ Les mouvements des troupeaux sont également au cœur des traditions et cultures pastorales et jouent un rôle important dans le façonnement de l'identité pastorale et la cohésion sociale. ”



Source: Adaptée à partir de la carte de l'Organisation des Nations Unies, 2018

Figure 2.
Le pastoralisme au niveau des frontières: une approximation des régions frontalières internationales habitées par les pasteurs

s'échanger du bétail et établir des dettes qui pourront être remboursées en cas de difficulté (Scoones, 1995; Niamir-Fuller, 1999).

La nature de la mobilité pastorale est déterminée par de nombreux facteurs, bien que l'utilisation des ressources éphémères (Krätli *et al.*, 2013) soit le plus important d'entre eux. Dans les régions montagneuses, les déplacements des troupeaux se font entre les pâturages de haute altitude qui sont disponibles pendant les mois chauds et les pâturages de basse altitude qui offrent une protection pendant la saison froide. Dans les zones arides et semi-arides, comme précédemment indiqué, les déplacements se font généralement entre des zones à forte et à faible pluviométrie, ou entre des zones avec et sans sources d'eau permanentes. Dans la taïga et la toundra du nord de l'Eurasie, les mouvements des troupeaux sont largement déterminés par la température saisonnière et la couverture neigeuse (Davies *et al.*, 2010; Johnsen *et al.*, 2012).

La mobilité des pasteurs est largement façonnée par l'imposition de frontières, tant nationales qu'internationales, au sein des terres pastorales. Les pasteurs occupent des terres qui sont souvent décrites comme inhospitalières ou rudes par les non initiés dont le système d'utilisation des terres ne s'applique aux terrains de parcours. Avec l'émergence des États-nations, les vaines pâtures ont souvent été considérées comme des frontières naturelles, et les parcours marquent désormais les limites entre de nombreux pays (voir figure 2). De nombreuses aires de répartition ont été découpées par des frontières internationales ou nationales. Dans de nombreux cas, les sociétés et les familles pastorales sont séparées par ces frontières. Par conséquent, de nombreux pasteurs à travers le monde revendiquent le droit d'utiliser et de gérer les ressources naturelles divisées entre plusieurs pays.

Encadré 2. Gestion des écosystèmes transfrontaliers en Europe de l'Est

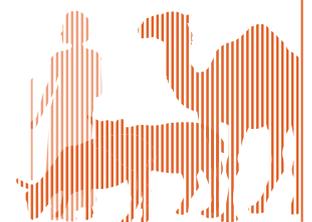
La région de Stara Planina, qui s'étend de la République de Bulgarie à la République de Serbie, était traditionnellement connue pour sa riche biodiversité, en particulier pour ses races indigènes d'ovins, de caprins et de bovins qui étaient adaptées aux conditions difficiles des hautes prairies. Les modes de pacage traditionnels des communautés pastorales jouaient un rôle important pour la biodiversité sauvage des prairies. Jusqu'à il y a 50 ans, les races indigènes d'ovins, de caprins et de bovins dominaient le paysage et se déplaçaient de façon saisonnière entre les hautes et les basses terres. Au cours des dernières décennies, on a assisté à une évolution vers l'élevage «moderne» plus intensif de races à haute productivité. Ces races ne peuvent toutefois pas supporter les rudes conditions de la transhumance et sont donc maintenues dans les plaines. Cela a entraîné un surpâturage dans ces régions et l'abandon des pâturages des hautes terres. Sans un pacage modéré dans les pâturages d'altitude, les processus de succession naturelle s'accroissent et les précieuses espèces pastorales qui dominaient auparavant la région sont remplacées par des espèces rustiques et peu appétantes.

Source: Amend *et al.* (2008).

Les déplacements entre la plupart des pays sont limités et de nombreux gouvernements considèrent la mobilité transfrontalière des pasteurs peu pratique, voire dangereuse. En fait, certains gouvernements continuent de s'opposer à toute forme de mobilité pastorale et appliquent des politiques de sédentarisation. Bien que de nombreuses preuves mettent en évidence le coût de ces politiques en termes de dégradation de l'environnement et de pauvreté, de nombreuses raisons sont avancées pour justifier la sédentarisation, comme le contrôle des maladies animales ou les inconvénients administratifs liés au déplacement des pasteurs. Les préoccupations des gouvernements s'aggravent lorsque les pasteurs se déplacent au-delà des frontières internationales et remettent en cause la souveraineté et le contrôle nationaux.

POURQUOI LE PASTORALISME EST-IL SI IMPORTANT?

Le pastoralisme est l'un des systèmes alimentaires les plus durables de la planète. Il fournit des produits d'élevage de grande valeur tout en protégeant le capital naturel et en préservant les services écosystémiques qui assurent le bien-être de millions de personnes (McGahey *et al.*, 2014). Le renforcement du pastoralisme durable peut contribuer à un certain nombre d'objectifs de développement durable (ODD), notamment la réduction de la pauvreté (ODD1), la sécurité alimentaire (ODD2), l'amélioration de l'approvisionnement en eau (ODD6), la croissance économique (ODD8), la réduction des inégalités (ODD10), l'adaptation au changement climatique et son atténuation (ODD13), et la protection, la restauration et l'utilisation durable des écosystèmes (ODD15).



Le pastoralisme contribue à environ un quart de la production mondiale de viande bovine, un tiers de celle d'agneau et environ un cinquième de celle de lait (FAO, 2009). La contribution relative aux économies nationales dépend de l'étendue des pâturages ainsi que du niveau global du développement économique. Plusieurs pays d'Afrique tirent plus de la moitié de leurs produits agricoles du pastoralisme. Dans le même temps, on observe une tendance généralisée à sous-évaluer la production pastorale, en particulier dans les régions où la pénétration du marché est faible et où les produits pastoraux sont consommés dans le cadre d'une économie de subsistance ou commercialisés en dehors des voies officielles. Les données sur la production pastorale en Afrique sont considérées comme largement sous-estimées car elles sont recueillies dans le secteur commercial officiel, alors que la pénétration du marché pour le lait – le principal produit pastoral – est très faible (Davies et Hatfield, 2008). Les races de bétail pastorales sont bien adaptées aux conditions des terrains de parcours, que ce soit aux conditions climatiques extrêmes ou au type de fourrage disponible. Grâce à la sélection naturelle et la sélection par les éleveurs, les races pastorales sont adaptées au système de production et à l'environnement. Par conséquent, elles tolèrent très bien la mobilité, les déficits nutritionnels saisonniers, la rareté de l'eau, les températures extrêmes et d'autres caractéristiques de leur environnement. Les races de bétail et l'écologie des parcours ont co-évolué au fil du temps et sont interdépendantes, au point que des changements de type de bétail peuvent entraîner des modifications majeures de l'écosystème (voir encadré 2) et contribuer à sa dégradation (Hoffmann, From et Boerma, 2014).

La culture pastorale joue un rôle essentiel dans la gestion des terrains de parcours. Elle renforce la résilience des économies pastorales, en contribuant par exemple à maintenir le tissu social qui permet de mieux gérer les risques pastoraux. Outre leur valeur intrinsèque pour les pasteurs, les cultures pastorales sont admirées et appréciées dans le monde entier. Dans certains pays, le tourisme est étroitement lié à la culture et au patrimoine pastoraux et d'importants sites naturels sont associés au pastoralisme, par exemple la réserve Maasai Mara en République du Kenya. Les manifestations culturelles pastorales, comme la Cure Salée de la République du Niger, attirent chaque année un nombre croissant de touristes.

Les moyens d'existence des pasteurs dépendent d'une série de stratégies de gestion de la biodiversité et du pastoralisme. Ces stratégies visent à protéger et à promouvoir cette biodiversité, notamment par l'utilisation de zones protégées, le pacage sélectif, le contrôle social de l'utilisation des ressources et l'emploi de la technique du brûlis pour gérer les paysages. Les investissements dans le secteur pastoral sont de plus en plus nombreux afin de promouvoir simultanément les deux rôles distincts de l'utilisation des terres pastorales: la production de bétail et la gestion de l'environnement. Parmi les exemples d'investissements, on peut citer la promotion de l'éco-

Encadré 3. Pratiques de conservation pastorale

Compte tenu de l'importance des terrains de parcours et des autres ressources naturelles pour les moyens d'existence des éleveurs, il n'est pas surprenant que les sociétés pastorales aient développé des moyens de les protéger. À travers le monde entier, les pasteurs disposent de mécanismes permettant de mettre au repos des terrains de parcours afin de les utiliser pour des circonstances spécifiques. Ils ont également mis en place des systèmes pour garantir le respect de ces règles par tous les utilisateurs. En Afrique de l'Est par exemple, les pasteurs Boranas qui résident de part et d'autre de la frontière entre la République fédérale démocratique d'Éthiopie et la République du Kenya, créent des zones appelées *madda*, où la gestion de chaque puits est coordonnée avec le terrain de parcours adjacent. Les éleveurs Afars de la République d'Éthiopie et de l'État d'Érythrée créent des zones similaires appelées *metaro*, où les terrains de parcours sont limités à des usages convenus, comme l'alimentation des vaches en lactation ou l'engraissement des taureaux pour le commerce. Les enclos pour les veaux ou les femelles en lactation et d'autres animaux d'élevage spécifiques sont connus sous le nom de *kalo* chez les Boranas et de *deso* chez les Afars. Ces zones protégées sont très utiles pour la production animale, mais elles contribuent également à la conservation de la biodiversité dans le paysage pastoral.

Ces pratiques de conservation sont communes à tous les systèmes pastoraux à travers le monde et de nombreux exemples peuvent être cités. On retrouve des arrangements similaires appelés *olokeri* chez les Massaïs en République du Kenya et en République-Unie de Tanzanie et *ngitili* chez les Sukumas en République-Unie de Tanzanie. En Asie de l'Ouest et en Afrique du Nord, les pasteurs bédouins adoptent la pratique du *hima*, qui signifie littéralement «zone protégée», pour contrôler les terrains de parcours sur les parcelles de ressources de grande valeur. Les pasteurs marocains protègent une mosaïque de pâturages appelée *aghdal* qui leur permet de transhumier à travers les zones montagneuses du Royaume. Les avantages environnementaux de cette gestion des terrains de parcours sont de plus en plus mis en avant, notamment la protection de la biodiversité et des fonctions écosystémiques comme les cycles hydrologiques.

Source: McGahey et al. (2008).

tourisme, la récolte et la commercialisation de plantes médicinales, et le paiement des services écosystémiques (Davies et al., 2012).

Le pastoralisme a été décrit comme un système d'élevage multifonctionnel qui fournit des services écosystémiques s'étendant bien au-delà des limites des parcours. Lorsqu'il est géré efficacement, l'élevage pastoral peut maintenir la fertilité du sol et les réserves de carbone dans le sol, promouvoir les cycles hydrologiques et protéger l'approvisionnement en eau, ainsi que contribuer à la régulation des parasites et des maladies. Dans de nombreux pays, il a été démontré que le pastoralisme protège à la fois les habitats et la connectivité entre les habitats qui permet à la biodiversité de prospérer. Les terrains de parcours couvrent 5 milliards d'hectares dans le monde et séquestrent 200 à 500 kg de carbone par hectare et par an. Ils jouent ainsi un rôle essentiel dans l'atténuation du changement climatique. Si l'on prend en

“ Le pastoralisme a été décrit comme un système d'élevage multifonctionnel qui fournit des services écosystémiques s'étendant bien au-delà des limites des parcours ”

Encadré 4. Cure salée, République du Niger

À certaines périodes de l'année, la plupart des animaux d'élevage souffrent de carences en sels minéraux et doivent augmenter leur consommation de sel pour équilibrer leur alimentation. Les suppléments de sel contribuent à l'augmentation des taux de croissance et du poids corporel, à l'amélioration des performances de reproduction et à un certain nombre d'autres aspects de la santé animale. De nombreux itinéraires de transhumance comprennent donc des zones riches en dépôts naturels de sel.

L'une des plus célèbres de ces zones se trouve à Irhazer, dans le centre de la République du Niger, à l'ouest de la ville d'Agadez. Cette zone comporte de grandes étendues de salines et de riches pâturages qui jouent un rôle important dans l'alimentation du bétail non seulement en République du Niger mais aussi dans les pays voisins, en particulier dans le sud de la République fédérale du Nigeria. *L'assamaneï*, ou Cure salée, est un événement annuel traditionnellement organisé par les pasteurs Touraegs. Il se tient pendant quelques semaines pendant la saison des pluies. Lors de la Cure salée, un grand nombre de pasteurs de différentes origines se réunissent à l'invitation des chefs pour régler les conflits et renouveler l'allégeance à l'autorité du Sultan. Cet événement revêt une grande importance culturelle et est le centre du commerce et d'autres échanges. Depuis l'époque coloniale, le gouvernement gère l'événement et a modifié dans une certaine mesure sa nature. Néanmoins, elle reste un rassemblement très important pour le dialogue et la solidarité entre les éleveurs.

Source: Sommerhalter (2008).

considération tous les aspects de l'émission et de la séquestration de carbone, le pastoralisme produit moins d'émissions par unité de production que les systèmes de production intensive en parcs d'engraissement, et protège également la biodiversité et d'autres services écosystémiques importants comme l'approvisionnement en eau (McGahey *et al.*, 2014).

L'impact positif du pastoralisme sur l'environnement découle à la fois des pratiques de conduite de l'élevage et des pratiques plus générales de gestion des ressources naturelles par les pasteurs (voir encadré 3). Ces derniers gèrent activement leur environnement, en protégeant les arbres de grande valeur et les parcelles de pâture, en limitant la consommation des ressources naturelles ou les constructions et en utilisant la technique du brûlis pour gérer les charges de végétation trop importantes et les parasites. La mobilité des pasteurs améliore les fonctions écologiques de l'environnement grâce à l'herbivorie, la dispersion des semences et le cycle des nutriments (McGahey *et al.*, 2014).

Après avoir longtemps associé le pastoralisme à la dégradation des terres, on se rend de plus en plus compte que cette croyance a souvent été motivée par des raisons politiques. Il existe peu de données permettant d'étayer la suggestion d'une dégradation généralisée des zones pastorales, et il a été observé que là où les pratiques traditionnelles de mobilité et de gouvernance locale restent intactes, les terres pastorales se trouvent généralement en bon

état (Niamir-Fuller, 1999). Néanmoins, il existe des zones où les terres sont dégradées, en particulier là où les pratiques pastorales ont été érodées par des politiques et des investissements inappropriés. Les changements sociaux rapides et les pressions démographiques contribuent également à l'effondrement de la gestion traditionnelle des pâturages par les pasteurs. En outre, la restriction des mouvements des troupeaux et de l'accès aux ressources essentielles, notamment par l'imposition de frontières nationales, a sapé l'efficacité et la résilience du pastoralisme.

LES RAISONS DERRIÈRE LE PASTORALISME TRANSFRONTALIER

Dans la plupart des cas, la mobilité pastorale existe depuis bien plus longtemps que l'imposition des frontières internationales que doivent maintenant franchir les pasteurs. Les raisons fondamentales derrière la mobilité pastorale expliquent dans une large mesure la nécessité d'une gestion trans-

Tableau 1. Les raisons derrière le pastoralisme transfrontalier

Catégorie	Objectifs	Exemples
Utilisation des ressources et gestion durable des terrains de parcours	<ul style="list-style-type: none"> - Exploitation de différents pâturages, de l'eau et d'autres ressources selon la saison - Mise au repos et rotation des terrains de parcours pour assurer une gestion durable 	Himalayas, frontière République fédérale démocratique du Népal – République populaire de Chine ¹ , Région du Gilgit-Baltistan, République islamique du Pakistan ²
Diversification des moyens d'existence et commerce	<ul style="list-style-type: none"> - Échanger des animaux reproducteurs pour diversifier le pool génétique du troupeau et les moyens d'existence. - Générer des revenus et accéder à d'autres produits et services 	Région himalayenne d'Hindu Kush ³ République du Kenya – République fédérale démocratique d'Éthiopie – République fédérale de Somalie ⁴
Atténuation des risques et des menaces	<ul style="list-style-type: none"> - Rechercher la sécurité, l'abri et la protection contre les raids de bétail et les conflits. - Gérer les effets de la sécheresse et d'autres événements en accédant à des régions disposants de droits d'utilisation historiques ou en diversifiant les risques 	Frontières République de l'Ouganda – République du Kenya et République du Kenya – République du Soudan ⁵ Afrique de l'Est ⁷ Sahel, Afrique de l'Ouest ⁸

Notes:

¹ Wu, N., Oli, K.P., Gilani, H., Joshi, S. & Bisht, N. 2016a. Yak raising challenges: Transboundary issues in Far Eastern Nepal. In N. Wu, S. Yi, S. Joshi & N. Bisht, eds. *Yak on the move: Transboundary challenges and opportunities for yak raising in a changing Hindu Kush Himalayan region*, pp. 52–63. Katmandou, ICIMOD.

² Khan, R.S. & Rahman, S.A. 2009. Integrating yak herding as a resource for community livelihood in protected area management: A case study of Northern Pakistan. *Global Journal of Environmental Research*, 3(3): 258–263.

³ Ali, I. & Butz, D. 2003. The Shimshal governance model: A community conserved area, a sense of cultural identity, a way of life. *Policy Matters*, 12: 111–120.

⁴ Catley, A., Lind, J. & Scoones, I. (eds). 2012. *Pastoral development in Africa: Dynamic change at the margins*. Londres, Earthscan/Routledge.

⁵ McCabe, J.T. 2004. *Cattle bring us to our enemies: Turkana ecology, politics, and raiding in a disequilibrium system*. Human-Environment Interactions Series. Ann Arbor, États Unis d'Amérique, University of Michigan Press.

⁶ Scoones, I. 1995. *Living with uncertainty: New directions in pastoral development in Africa*. Londres, Intermediate Technology Publications Ltd.

⁷ Thornton, P.K., van de Steeg, J., Notenbaert, A. & Herrero, M. 2009. The impacts of climate change on livestock and livestock systems in developing countries: A review of what we know and what we need to know. *Agricultural Systems*, 101: 113–127.

⁸ Boutrais, J. 2007. Crises écologiques et mobilités pastorales au Sahel: Les Peuls du Dallol Bosso. *Sécheresse*, 18(1): 5–12.

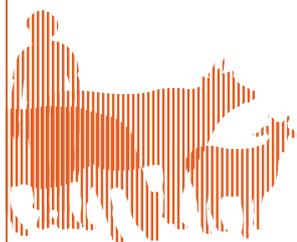
frontalière. Toutefois, les non initiés ne comprennent la logique derrière la mobilité pastorale que lorsqu'elle a été réduite. La plupart des exemples présentés dans le tableau 1 correspondent à des situations où le pastoralisme transfrontalier a été restreint.

Utilisation des ressources et gestion durable des pâturages

Les pasteurs emmènent leurs troupeaux au-delà des frontières pour accéder aux terrains de parcours et aux ressources en eau sur une base quotidienne, saisonnière, annuelle ou juste occasionnelle, par exemple pendant les années de sécheresse. La nature et la force de leur revendication sur ces ressources peuvent varier en conséquence. Les déplacements transfrontaliers peuvent profiter aux pasteurs en créant des liens économiques et sociaux, en renforçant la communication (voir encadré 4), en donnant accès aux ressources productives ou en permettant aux terrains de parcours d'une zone précise de se reposer et de s'améliorer. Les pasteurs traversent également parfois les frontières pour chercher la sécurité et un abri, soit de manière temporaire, soit, dans certains cas, de manière permanente. La mobilité du bétail est bénéfique pour la gestion des écosystèmes de parcours et nécessite parfois une gestion transfrontalière. Les déplacements transfrontaliers de bétail représentent une stratégie de subsistance importante pour certaines communautés pastorales et peuvent renforcer la résilience du pastoralisme dans certains pays.

Dans l'Himalaya par exemple, les pasteurs ont géré les ressources au-delà des frontières internationales pendant des siècles afin de pouvoir accéder aux terrains de parcours tout au long de l'année. Les pasteurs ont mis en place des accords concernant l'accès aux vaines pâtures entre des institutions voisines de chaque côté des frontières internationales. Cela a permis aux pasteurs de part et d'autre de la frontière d'accéder aux ressources voisines en cas de besoin. Par exemple, avant la fermeture de la frontière entre la République populaire de Chine et la République fédérale démocratique du Népal au début des années 60, les éleveurs se déplaçaient à travers différents terrains de parcours du nord de la République du Népal et de la Région autonome du Tibet de la République populaire de Chine. Les éleveurs gardaient habituellement leur bétail sur des pâturages d'altitude à la frontière entre la République du Népal et la République populaire de Chine en été et descendaient vers des pâturages subalpins ou des forêts tempérées en hiver. Leurs déplacements étaient motivés par le besoin d'accéder à des ressources saisonnières, mais également par le besoin de faire reproduire leur bétail, de commercialiser leurs produits d'élevage et de participer à des événements sociaux (Wu *et al.*, 2016a).

La saisonnalité des terrains de parcours dans les zones arides joue un rôle clé dans la détermination des mouvements des pasteurs et de leur bétail. La mobilité permet aux pasteurs de profiter de ressources qui ne sont accessibles que de façon saisonnière, et leur permet d'accéder à des parcelles de sel



Encadré 5. Le point de vue des pasteurs sur la sédentarisation

La mobilité pastorale est une adaptation à la variabilité naturelle des parcours. Elle permet d'en optimiser les ressources hétérogènes. Les modèles de mobilité se sont adaptés au fil du temps en réponse à de nombreuses pressions. Dans de multiples sociétés, le mode de vie nomade est de plus en plus influencé par les exigences du monde moderne et par les possibilités de développement. Les femmes pastorales jouent un rôle important dans ces changements car elles peuvent dans certains cas davantage bénéficier d'une vie sédentaire que les hommes.

En République du Kenya, les femmes Masaï trouvent plusieurs avantages à être sédentarisées, notamment un meilleur accès aux marchés, aux écoles et aux services de santé. En République islamique d'Iran, les femmes pastorales sédentarisées accèdent plus facilement aux marchés car les commerçants sont plus disposés à se rendre dans des fermes ayant un emplacement fixe. De même, en République islamique d'Afghanistan, les femmes pastorales préfèrent adopter un mode de vie plus sédentaire pour ne plus avoir à faire face aux difficultés liées à la migration annuelle.

Ces changements de mode de vie ont inévitablement un impact sur l'élevage. Ils contribuent souvent à la dégradation des pâturages autour des fermes et à la baisse générale des performances économiques du bétail. Le défi pour les pasteurs est de trouver un équilibre entre les avantages de la sédentarisation et les avantages économiques et environnementaux de la mobilité des troupeaux. Ce processus peut entraîner de profonds changements dans les sociétés pastorales. À l'avenir, certaines communautés pourraient continuer de se déplacer avec leurs troupeaux, mais de manière très différente.

Source: Flintan (2008).

(essentielle pour la santé animale) et à d'autres ressources et services (FIDA, 2009). Par exemple, dans le nord de la République islamique du Pakistan, les pasteurs du Gilgit-Baltistan emmenaient traditionnellement leurs troupeaux de yaks à Srinagar, au Cachemire et au Ladakh, en République de l'Inde. Les pasteurs avaient aussi traditionnellement accès à des pâturages d'été en République islamique d'Afghanistan et en République populaire de Chine, ce qui leur permettait d'exploiter les différentes ressources en pâturages disponibles tout au long de l'année (Khan et Rahman, 2009).

La mobilité transfrontalière du bétail peut jouer un rôle important dans la protection des écosystèmes et l'utilisation durable des ressources des terrains de parcours. Les écosystèmes de montagne créent des frontières naturelles entre de nombreux pays et, dans de nombreux cas, ces terres sont utilisées pour le pastoralisme et en dépendent dans une certaine mesure. Les pâturages d'altitude sont généralement utilisés pendant la saison estivale. Le bétail redescend dans les vallées pendant l'hiver. Ces mouvements saisonniers impliquent souvent le déplacement des animaux par delà les frontières. Les pasteurs peuvent être amenés à utiliser des vaines pâtures situées à l'emplacement exact de la frontière qui n'est alors pas clairement

délimitée sur le terrain. Cette gestion transfrontalière peut s'avérer essentielle pour l'utilisation durable des ressources des terrains de parcours et la survie de ce système d'élevage. La disparition des races de bétail adaptées aux conditions locales peut saper le pastoralisme et les écosystèmes des parcours si elle entraîne de nouveaux changements dans les modes d'élevage et d'utilisation des ressources (Wu *et al.*, 2016b).

Commerce et diversification des moyens d'existence

Depuis des siècles, les éleveurs itinérants pratiquent le commerce transfrontalier du bétail. En effet, dans de nombreux cas, ce commerce est antérieur à la création des frontières internationales actuelles. Il a généralement suivi les routes de distribution des ressources naturelles et de déplacement des pasteurs de la région. Le commerce transfrontalier génère non seulement des revenus pour les éleveurs et pour d'autres acteurs de la chaîne de valeur, mais il peut également contribuer différemment à l'économie pastorale. Les animaux reproducteurs sont échangés pour diversifier le pool génétique d'une population donnée et pour échanger des caractères de production ou de survie favorables. Par exemple, dans la région himalayenne, les yaks étaient traditionnellement échangés pour améliorer et diversifier le pool génétique des troupeaux. La fermeture de la frontière a entraîné une baisse sensible de la qualité du cheptel reproducteur (Wu *et al.*, 2016b). Les mouvements transfrontaliers de bétail étaient traditionnellement synchronisés avec le cycle de reproduction des animaux et permettaient d'effectuer des croisements entre différents troupeaux (Ali et Butz, 2003). La pratique indigène du pacage transhumant, associée aux accords réciproques entre institutions locales, a permis aux pasteurs de part et d'autre des frontières internationales de surmonter les problèmes de consanguinité du bétail.

Le commerce transfrontalier est au cœur des moyens d'existence des pasteurs en Afrique de l'Est depuis des siècles. Une grande partie de ce commerce se fait de manière informelle – 95 pour cent du commerce transfrontalier en Afrique de l'Est, par exemple – et n'est donc pas correctement comptabilisé dans les registres nationaux. La valeur du commerce transfrontalier officieux de bovins, chameaux, moutons et chèvres en provenance de la République fédérale démocratique d'Éthiopie a été estimée à environ 250-300 millions de dollars par an, soit 100 fois plus que le chiffre officiel. Ce commerce contribue à l'économie locale et à la sécurité alimentaire, et il favorise l'intégration régionale qui, à son tour, soulage les tensions frontalières. Toutefois, les gouvernements sont souvent préoccupés par la perte de recettes fiscales et les autres risques associés au commerce transfrontalier non réglementé (Catley, Lind et Scoones, eds, 2012).

Réduction des risques et des menaces

Les mouvements transfrontaliers sont influencés par l'incertitude des précipitations et la nécessité d'accéder aux réserves en cas de sécheresse

(Thornton *et al.*, 2009). Les changements dans la fréquence des conditions climatiques extrêmes, comme les cycles de sécheresse et d'inondation, ont un impact négatif sur le bétail et les moyens d'existence des communautés. Les pasteurs doivent alors trouver de nouvelles voies d'accès aux terrains de parcours et aux points d'eau. Par exemple, les sécheresses de 1973/74 et 1984/85 dans le Sahel ouest-africain ont entraîné d'importants changements dans les itinéraires de transhumance vers le nord pendant la saison des pluies pour accéder aux pâturages et à l'eau (Boutrais, 2007).

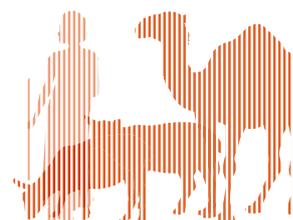
En Afrique, de nombreux éleveurs fractionnent leurs troupeaux pour faire face à la sécheresse. Les troupeaux sont divisés entre différents éleveurs ou au contraire un ménage individuel peut avoir des droits sur le bétail de plusieurs autres ménages. Ces troupeaux migrent alors vers différentes zones afin de diversifier les risques. Le déplacement de certains troupeaux au-delà des frontières internationales leur permet d'avoir un accès différencié aux ressources naturelles, ce qui répartit le risque et augmente les chances de survie de certains animaux (Scoones, 1995; McGahey, Davies et Barrow, 2008).

Les éleveurs traversent également les frontières pour réduire les risques liés à l'insécurité dans leur pays. Par exemple, dans les districts de Moroto en République d'Ouganda et de Turkana en République du Kenya en Afrique de l'Est, il existe de fortes alliances pastorales entre les Karamojong, les Karamojong-Matheniko et les Turkana (section Ngikamatak).

Ces alliances permettent à des groupes de pasteurs de se déplacer entre le côté Karamoja en République d'Ouganda et le côté Turkana en République du Kenya. Les Turkana peuvent se déplacer jusqu'à 50 km dans le «corridor à bétail» nord des Matheniko et, réciproquement, les Matheniko peuvent descendre l'escarpement au sud des collines de Loima pour accéder au fourrage, notamment en période de sécheresse. Les Tepeth du Sous-comté de Katikekile et les Pokot de la République du Kenya se déplacent aussi régulièrement de chaque côté de la frontière (située sur les pentes du Mont Moroto en République d'Ouganda) (McCabe, 2004).

L'AVENIR DE LA MOBILITÉ PASTORALE ET LES IMPLICATIONS POUR LE PASTORALISME TRANSFRONTALIER

Le pastoralisme est pratiqué dans le monde entier et le soutien qu'il reçoit de la part des gouvernements varie beaucoup d'un pays à l'autre. Il est donc difficile de brosser un tableau général de l'avenir du secteur pastoral. Néanmoins, on peut affirmer que les progrès scientifiques dans le domaine de l'écologie des terrains de parcours, combinés à l'évolution des attitudes à l'égard des droits des populations indigènes et d'autres groupes marginalisés, ont un impact sur la façon dont le pastoralisme est perçu et traité



// La communauté scientifique reconnaît de plus en plus le rôle positif joué par l'élevage transhumant dans la protection des écosystèmes des prairies et comprend mieux l'importance de la mobilité des troupeaux //

dans de nombreux pays. La communauté scientifique reconnaît de plus en plus le rôle positif joué par l'élevage transhumant dans la protection des écosystèmes des prairies et comprend mieux l'importance de la mobilité des troupeaux.

Le pastoralisme reste une pratique répandue qui gagne lentement en reconnaissance et en soutien politique. Dans certaines régions du monde, les gouvernements s'efforcent de protéger ce secteur afin qu'il puisse se remettre des crises qu'il a traversées. En considérant le pastoralisme comme un phénomène mondial plutôt que comme une curiosité locale, des tendances communes ont été identifiées à mesure que les pays se développent et s'industrialisent. Cela permet à certains pays d'envisager autrement ce secteur et les encourage à adopter de nouvelles approches du pastoralisme à long terme.

La forte disparité en matière de richesse dans le secteur pastoral est de plus en plus reconnue dans plusieurs pays en développement, et l'on s'inquiète des conséquences sur la résilience globale du pastoralisme. Les disparités de richesse créent une nouvelle dynamique dans la gestion des ressources pastorales et ont un impact sur la mobilité. Dans certains cas, la montée des élites puissantes a entraîné une augmentation du pastoralisme commercial mais une diminution de l'efficacité de la gestion des parcours: par exemple, les troupeaux restent plus proches des marchés et deviennent de plus en plus dépendants des importations de fourrage (Davies et Hatfield, 2008).

Bien que le pastoralisme persiste dans la plupart des régions du monde, il subit de profonds changements et l'ampleur de la mobilité diminue dans de nombreux pays. Le déclin de la mobilité est dû à une combinaison de facteurs qui découragent les déplacements et de facteurs qui encouragent la sédentarisation (voir encadré 5). La mobilité est entravée, entre autres, par des changements dans l'accès aux ressources naturelles, la fermeture des voies de migration et des frontières et les réglementations (par exemple, les mesures de contrôle sanitaire). D'autre part, de nombreux facteurs peuvent rendre la sédentarisation plus attrayante pour les éleveurs, notamment un meilleur accès aux services sociaux et aux marchés et l'espoir qu'elle améliorera leur qualité de vie (Davies *et al.*, 2010).

Le développement et la modernisation de l'Himalaya central indien ont grandement affecté la production de bétail et la gestion des ressources naturelles, avec pour conséquence l'abandon de l'élevage pastoral traditionnel. De nombreuses communautés pastorales ont choisi de s'installer définitivement suite à l'introduction d'un des facteurs clés de la sédentarisation, les lois foncières qui favorisent le pastoralisme sédentaire par rapport au pastoralisme mobile. La mise en place des droits fonciers soutient l'accès à la propriété et divise les gens en deux principales catégories: les propriétaires et les locataires. Cela s'applique également aux terres communes et aux zones de pâturage. Ce nouveau discours marginalise les pasteurs et les prive de l'usage des terres communes. Le droit aux pâturages a été annexé au droit

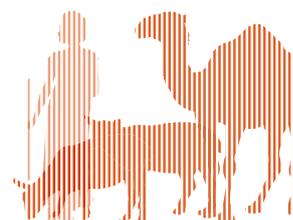
aux terres cultivées rémunératrices. Les pâturages ont ensuite été assimilés à des terres agricoles et donc divisés entre les propriétaires. Par conséquent, l'accès aux terres communes a été attribué aux agriculteurs. Le pâturage n'étant pas considéré comme une source de revenus, les droits des pasteurs itinérants et des agropasteurs ont été affectés très négativement (Dangwal, 2009).

Bien qu'un nombre croissant de gouvernements reconnaissent l'importance de la mobilité pastorale, la mobilité humaine en général suscite de plus en plus de préoccupations à l'échelle mondiale. En outre, le terrorisme international suscitant un malaise permanent, des pressions sont exercées sur un certain nombre de pays de première ligne pour restreindre la liberté de circulation à travers leurs frontières.

La voix des pasteurs se fait de plus en plus entendre dans les discussions politiques et influencent les programmes de développement afin de protéger les principales composantes du pastoralisme, comme la mobilité des troupeaux, qui peut être découplée de la mobilité humaine dans une certaine mesure et dans certains contextes. Le mode vie nomade est ardu et peu attrayant pour beaucoup. Dans le monde industrialisé, un des principaux défis du pastoralisme est par conséquent de demeurer attractif pour chaque nouvelle génération. De nouvelles incitations peuvent s'avérer nécessaires pour soutenir la mobilité pastorale si les pays veulent continuer à bénéficier des avantages environnementaux, sociaux et économiques qui y sont associés.

En résumé, on constate une lente prise de conscience du rôle essentiel joué par la mobilité pour parvenir à un pastoralisme durable et protéger les terrains de parcours et leurs services écosystémiques. L'importance du régime foncier, y compris des terres communales, est de plus en plus reconnue, comme en témoignent les Directives volontaires de la FAO pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale (VGGT - FAO, 2012a) et le guide technique associé (Davies *et al.*, 2016). Certaines communautés économiques régionales, dont l'Union africaine (UA), s'efforcent de supprimer les barrières commerciales et de faciliter les mouvements transfrontaliers. Toutefois, toutes les avancées dans le domaine de la mobilité pastorale et des droits transfrontaliers doit être considérée à la lumière des préoccupations relatives à la sécurité internationale et la géopolitique locale, qui impliquent toutes deux de nombreuses pressions pour sécuriser les frontières internationales et décourager la liberté de mouvement. Des mécanismes de coopération régionaux/bilatéraux sont donc nécessaires pour encourager la coordination, l'harmonisation juridique, l'application de la loi et le règlement des litiges, ainsi que des mécanismes d'alerte précoce pour garantir les droits des pasteurs à utiliser des ressources qui dépassent les frontières.

“ On constate une lente prise de conscience du rôle essentiel joué par la mobilité pour parvenir à un pastoralisme durable et protéger les terrains de parcours et leurs services écosystémiques //





Les défis et les opportunités pour le pastoralisme transfrontalier

LES OBSTACLES ET LES LIMITES DU PASTORALISME TRANSFRONTALIER

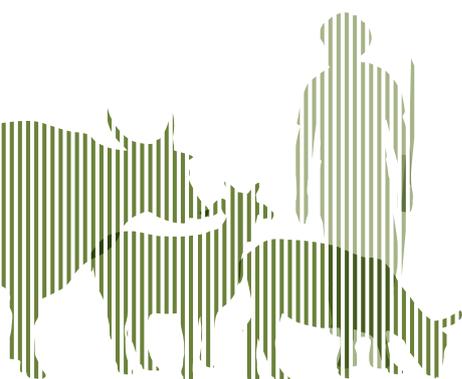
Les mouvements pastoraux transfrontaliers sont soumis à différents types de restrictions. Dans certains cas, des barrières physiques ont été élevées pour fermer la frontière au stricto sensu, mais les obstacles sont souvent moins évidents. Dans certains pays, la citoyenneté des pasteurs est remise en question s'ils passent du temps dans un autre État. Lorsque l'insécurité règne dans certaines régions frontalières, les pasteurs peuvent être menacés physiquement. Les droits des pasteurs d'accéder aux ressources sont souvent contestés au sein d'un pays donné, notamment lorsqu'ils entrent en contact avec des populations sédentaires de l'autre côté d'une frontière. Les pasteurs peuvent également être confrontés à des difficultés d'accès aux services publics tels que l'éducation et la santé s'ils sont considérés comme des citoyens d'un autre État. Les problématiques les plus importantes sont décrites en détail ci-dessous.

Fermeture des frontières

Les pratiques de transhumance sont souvent antérieures à la délimitation des frontières nationales. Par conséquent, la création de nouvelles frontières a souvent eu un impact négatif sur le pastoralisme. La fermeture des frontières internationales dans les zones de pacage réduit l'accès à des ressources importantes, interfère avec la gestion des parcours et peut contribuer à leur dégradation. Dans certains pays, la fermeture des frontières a restreint l'accès aux ressources utilisées au quotidien ou de façon saisonnière et a considérablement compromis les moyens d'existence des pasteurs. Ces derniers ont parfois perdu l'accès aux ressources utilisées en cas d'urgence comme les réserves en cas de sécheresse. Ces pasteurs sont plus exposés aux risques et moins capables de gérer les incertitudes inhérentes aux écosystèmes des terrains de parcours.

En limitant le déplacement de leurs troupeaux, les pasteurs sont privés de l'un de leurs plus importants outils de gestion des parcours. La dégradation des pâturages est autant influencée par le moment où s'exerce la pression de pacage que par le nombre absolu d'animaux. La simple pratique de gestion des pâturages consistant à mettre au repos les ressources naturelles pour permettre la régénération de la végétation désirable n'est souvent plus possible lorsque les éleveurs perdent la possibilité de se déplacer d'un côté à l'autre d'une frontière (Coppock, 1993).

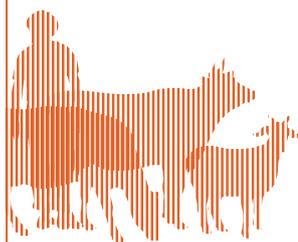
République d'Iraq: Des moutons sont gardés le long du principal canal d'irrigation d'Al Jazeera



La Région du Gilgit-Baltistan, à la frontière entre la République de l'Inde et la République islamique du Pakistan, met clairement en évidence les défis auxquels les éleveurs sont confrontés lorsque les frontières sont fermées. La circulation à travers la frontière a été limitée au cours des six dernières décennies, ce qui a entraîné des changements majeurs dans les pratiques d'élevage en raison de la perte d'accès aux pâturages d'été. La pression sur les pâturages d'hiver a augmenté en entraînant la dégradation des ressources et le déclin des populations d'animaux sauvages. L'isolement des communautés dans les zones frontalières a conduit à la consanguinité des troupeaux et à un déclin du patrimoine génétique de la population de yaks. En outre, le troc de produits laitiers de yaks, qui existait depuis longtemps, a pris fin avec la fermeture des couloirs de pâturage transfrontaliers (Dong, Yi et Yan, 2016).

Un schéma similaire a été observé entre le nord de la République fédérale démocratique du Népal et le plateau tibétain en République populaire de Chine. Les pasteurs déplaçaient traditionnellement leurs troupeaux soit pendant l'hiver, lorsque les troupeaux de l'ouest du Népal étaient déplacés vers les hautes terres sèches du Tibet pour échapper à l'hiver rigoureux, soit pendant l'été, lorsque les animaux étaient déplacés depuis l'est du Népal. Avec la prise de contrôle du Tibet par les Chinois en 1959, le mouvement annuel séculaire des troupeaux népalais a été perturbé. En conséquence, de nouvelles négociations ont eu lieu sur la disponibilité des terrains de parcours pour les troupeaux népalais et tibétains, mais en 1983, les deux gouvernements ont convenu que la migration des animaux en provenance des deux pays devait être définitivement arrêtée avant avril 1988 (Yonzon, 1998). La perte des principaux pâturages, l'arrêt de la mobilité et la modification des pratiques d'élevage ont entraîné une dégradation considérable des zones pastorales, avec des répercussions sur l'habitat et les populations d'animaux sauvages (Yonzon, 1998; Rai et Thapa, 1993).

Les mouvements de troupeaux entre la République du Soudan et la nouvelle République du Soudan du Sud étaient basés sur des accords de pâturage établis de longue date et sur les liens sociaux entre les pasteurs du nord et les communautés d'accueil du sud. L'utilisation commune des terrains de parcours étaient basée sur le fait que les pasteurs du nord faisaient paître leurs troupeaux dans le sud pendant la saison sèche tandis que les travailleurs agricoles du sud migraient vers le nord. Un soutien public a été accordé pour délimiter les couloirs d'élevage et fournir des services publics, tels que les soins vétérinaires, le long de la route. Cependant, la tension augmente le long de la frontière nouvellement établie entre les deux pays. En effet, les pasteurs du nord cherchent toujours à migrer vers le sud pour accéder aux pâturages et aux ressources en eau pendant la saison sèche, mais le déplacement de la main-d'œuvre du sud vers le nord a diminué en raison des persécutions. Les conflits permanents sur l'utilisation des terres et des ressources entraînent de nombreux affrontements entre les communautés (Craze, 2013).



En Asie de l'Ouest, les pasteurs Bédouins résident dans de nombreux pays et leurs itinéraires de transhumance traditionnels ont été coupés par diverses frontières internationales. Jusqu'en 1948, les mouvements transfrontaliers de bétail des communautés bédouines de l'État d'Israël et d'Égypte se faisaient sans grandes restrictions. La principale stratégie de gestion des aires de répartition des Bédouins consistait à exploiter les ressources locales lorsque les conditions écologiques étaient favorables et à faire preuve d'une grande souplesse quant au moment et au lieu d'utilisation de ces ressources (Meir et Tsoar, 1996). Sur leur territoire, les Bédouins faisaient paître leurs troupeaux à l'est et à l'ouest de la frontière, en fonction de la disponibilité des pâturages et des ressources en eau. L'ouverture de cette frontière a toutefois pris fin en 1949, et la disposition géographique des terres bédouines et de leurs activités économiques dans la région du nord du Néguev et de l'est du Sinaï a changé de façon spectaculaire. Avec la fermeture de la frontière, les Bédouins du Sinaï de la zone frontalière n'ont guère eu d'autre choix que d'opter pour une stratégie de survie consistant à faire paître leur animaux et couper du fourrage pour leur usage domestique. Cela a causé des dommages considérables à la végétation et a entraîné la dégradation des terres dans la zone située à l'ouest de la frontière (Meir et Tsoar, 1996).

Conflit dans les zones frontalières

Les conflits entre deux pays voisins ont inévitablement un impact profond sur le pastoralisme dans la région frontalière et limitent les mouvements

*République du Tchad:
Des éleveurs de chameaux
s'occupent de leur troupeau
dans les zones arides du Sahel*



©FAO/Carl de Souza

transfrontaliers. Les conflits affectent directement la sécurité physique des communautés pastorales qui doivent souvent se déplacer pour échapper aux violences. Les pasteurs des zones transfrontalières peuvent également être dans l'incapacité d'accéder aux ressources au sein de leur pays en raison du risque de conflit.

Dans certaines régions, les organisations terroristes ont profité des mesures sécuritaires plus faibles et de l'ouverture relative des frontières dans les zones pastorales pour se déplacer. Les pasteurs en ont directement subi les conséquences car les gouvernements ont protégé et fermé leurs frontières. Désormais, les pasteurs ne peuvent souvent plus accéder aux pâturages et aux points d'eau dans les pays voisins. C'est le cas par exemple de la fermeture de la frontière entre la République islamique du Pakistan et le corridor du Wakhan en République islamique d'Afghanistan en raison des préoccupations liées au terrorisme en 1990.

Les tensions récurrentes et les conflits violents dans les zones pastorales de la Corne de l'Afrique ont une incidence négative sur le bien-être des communautés pastorales en distendant leur tissu social et en causant de nombreux décès. Les conflits augmentent la vulnérabilité des pasteurs et représentent un obstacle majeur à la libre circulation de leur bétail, ce qui contribue grandement à la vulnérabilité chronique de la région (Markakis, 2004). Par ailleurs, les pasteurs sont fréquemment entraînés dans des conflits. Depuis la seconde moitié du XX^e siècle, les pasteurs ont également été impliqués dans d'importants conflits en Afrique de l'Est. Ils sont nombreux à avoir rejoint différents groupes d'opposition armés luttant pour l'indépendance (Pavanello, 2010). Par exemple, la présence du Front de libération Oromo dans le nord de la République du Kenya a par le passé provoqué des incursions militaires éthiopiennes en République du Kenya. Des incursions éthiopiennes ont également été menées en République fédérale de Somalie en raison de la présence du Front de libération nationale de l'Ogaden et des groupes Al-Ittihad al-Islami des deux côtés de la frontière entre les deux pays (Markakis, 2004).

De même, les conflits dans les zones pastorales du nord de l'actuelle République du Mali remontent au début du XX^e siècle, lorsque les Touaregs nomades ont violemment résisté à l'occupation coloniale française. Le conflit a été associé, entre autres, à des politiques de sédentarisation, à un usage répressif de la force, à la marginalisation des pasteurs et à une instabilité régionale plus large dans les régions des actuels République du Niger, République algérienne démocratique et populaire et État de Libye. Bien que les graves sécheresses des années 70 et 80 aient eu un impact sur la rébellion touarègue du début des années 90, les facteurs historiques et politiques complexes et l'instabilité régionale ont eu plus d'influence que le stress environnemental sur le déclenchement de l'insurrection dans le nord de la République du Mali (Benjaminsen, 2008).

Dans certaines zones pastorales, notamment en Afrique de l'Est, les éleveurs ont été directement impliqués dans de violents conflits, comme des

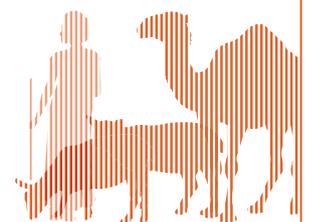
vols de bétail ou des affrontements pour les ressources naturelles. Les vols de bétail ont été une source de conflit entre certains groupes pastoraux pendant des siècles, bien avant la création des frontières internationales. Toutefois, ces dernières années, l'intensité et la fréquence de ces vols d'animaux ont augmenté entre la République du Kenya et la République de l'Ouganda, entre la République du Kenya et la République du Soudan et entre la République du Kenya et la République fédérale démocratique d'Éthiopie (Markakis, 2004; Abdulrahman, 2006). Par le passé, les vols de bétail «étaient une entreprise communautaire, organisée et sanctionnée par les chefs de la communauté dont le but était d'assurer une taille optimale du groupe» (Markakis, 2004, p.26). Cependant, cette pratique coutumière – traditionnellement effectuée à l'aide de lances et d'arcs – est de plus en plus remplacée par de nouvelles formes de raids et de vols, impliquant des armes à feu modernes et sur une base beaucoup plus commerciale.

Les épisodes de sécheresse sont souvent à l'origine de conflits pour les ressources naturelles dans les zones frontalières. Ils ont provoqué des changements majeurs dans les mouvements transfrontaliers et la gestion des ressources naturelles. Les pasteurs Pokot de la République du Kenya, par exemple, n'ont désormais accès qu'aux trois quarts environ de leur territoire pour éviter les affrontements avec les groupes Karamojong voisins en République de l'Ouganda. Cependant, en période de sécheresse, ils sont obligés de prendre des risques car ils dépendent assez fortement de ces zones contestées (Abdulrahman, 2006).

Différences de politique entre les États

Les politiques sur le pastoralisme et l'attitude envers les pasteurs varient considérablement d'un pays voisin à l'autre. Dans les pays limitrophes, le niveau de respect accordé aux terres, aux ressources et aux droits de déplacement des pasteurs peut beaucoup changer. Les schémas de mobilité et de gestion des ressources sont alors directement affectés, par exemple lorsqu'une zone de pâturage de saison humide se trouve dans un pays et une zone de saison sèche dans un pays voisin. Les pasteurs peuvent être découragés de se déplacer vers l'une des deux zones si leurs droits ne sont pas respectés, ou de quitter l'autre s'ils craignent que leurs terres soient annexées pendant leur absence (UICN, 2008).

Les pasteurs peuvent revendiquer l'accès à leurs terrains de parcours traditionnels lorsqu'ils sont en mesure de prouver qu'ils ont modifié les terres et développé des infrastructures. En Afrique de l'Ouest, les infrastructures pastorales sont essentielles pour la transhumance et comprennent notamment des couloirs permettant aux pasteurs de se déplacer entre les zones de pavage saisonnier et d'exploiter le fourrage disponible en quantité limitée dans le bassin du Tchad. Cette infrastructure peut être semi-naturelle puisqu'elle est souvent basée sur les caractéristiques du paysage qui ont été modifiées par les pasteurs au cours de plusieurs siècles d'utilisation. Néanmoins, l'in-





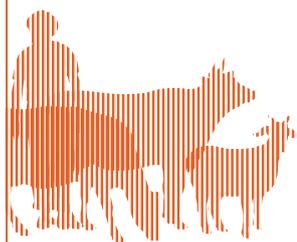
République du Kenya: Un pasteur masai surveille son bétail

l'infrastructure pastorale est souvent «invisible» pour les non-initiés, notamment parce que les pasteurs ne restent pas dans un seul endroit pendant l'année et ne laissent pas de traces importantes de leur occupation. Les infrastructures pastorales existantes sont donc difficiles à protéger. Par conséquent, certains agriculteurs peuvent convertir des parcelles de ressources situées sur les routes de transhumance en champs de culture (Moritz *et al.*, 2013).

Maladies du bétail

Les mouvements d'animaux par delà et à l'intérieur des frontières nationales peuvent faciliter la propagation d'agents pathogènes sur de longues distances. La mobilité des éleveurs expose également les animaux à de nouveaux agents pathogènes; le risque sanitaire opère donc dans les deux sens. La propagation transfrontalière des maladies animales peut avoir de graves conséquences économiques en termes de morbidité et de mortalité du bétail et de coût pour les mesures de lutte. Dans les pays non industrialisés en particulier, le commerce transfrontalier d'animaux vivants est une composante importante du système de production animale. Des maladies telles que la fièvre aphteuse, la péripneumonie contagieuse bovine (PPCB), la peste des petits ruminants et la fièvre de la vallée du Rift sont très préoccupantes et ont conduit des gouvernements à fermer leurs frontières. L'éradication de certaines de ces maladies du bétail ne peut être obtenue que par une collaboration qui dépasse les frontières internationales (Bouslikhane, 2015).

Les mouvements d'animaux jouent un rôle important dans la propagation des maladies contagieuses et ont été impliqués, par exemple, dans la propagation de la fièvre aphteuse au Maghreb en 1999 et dans l'apparition de la PPCB en Afrique de l'Ouest en 2012. Des foyers récurrents de PPCB sont



Encadré 6. Soutien au pastoralisme transfrontalier

Un certain nombre d'initiatives ont été mises en œuvre dans le monde entier pour soutenir le pastoralisme transfrontalier, en se concentrant par exemple sur la fourniture de services vétérinaires, le développement du commerce et la gestion des conflits. Ces projets se déroulent généralement en dehors de tout cadre juridique explicite et ne sont pas directement abordés dans le présent rapport. Néanmoins, ils constituent une base pour aborder les ramifications juridiques plus larges du pastoralisme transfrontalier et sensibiliser les pays voisins pour qu'ils abordent cette problématique de manière plus favorable.

Parmi les initiatives menées par deux pays frontaliers en Afrique de l'Est, on peut citer la consolidation de la paix pour lutter contre les conflits transfrontaliers et les vols de bétail (République du Kenya – République de l'Ouganda), le commerce transfrontalier (République du Kenya – République fédérale démocratique d'Éthiopie) et la lutte contre les maladies vétérinaires (République du Kenya – République unie de Tanzanie) (Catley, Lind et Scoones, eds, 2012). Étant donné que les initiatives visant à faire face aux épisodes de sécheresse ou aux maladies animales, à consolider la paix ou à faciliter la commercialisation des produits d'élevages, concernent souvent des zones qui chevauchent les frontières nationales, il peut s'avérer souhaitable d'adopter une approche régionale (Aklilu et Wekesa, 2002; Abdulrahman, 2006). Les récents débats politiques reconnaissent également l'importance d'adopter une approche régionale pour réduire la vulnérabilité des communautés pastorales face à la sécheresse, aux conflits et à d'autres risques (Pavanello, 2010).

En 2013, l'Organisation mondiale de la santé animale (OIE) a créé «l'Alliance mondiale des pays ayant des activités pastorales exercées par des nomades» pour aider les pays à faire face aux menaces de maladies animales transfrontières. Les actions comprennent l'établissement de normes intergouvernementales, de stratégies mondiales de lutte contre les maladies (par exemple, la fièvre aphteuse [FA]) ou d'éradication de maladies (par exemple, la peste des petits ruminants [PPR]) et de banques régionales de vaccins (OIE, 2013).

Notes:

Abdulrahman, A. 2006. *Cross-border livestock trade and small arms and conflict in the pastoral areas of the Horn of Africa: Case study from Southern Ethiopia and Northern Kenya*. Article préparé pour la 11^{ème} Conférence biennale de l'Association internationale pour l'étude des biens communs (IASCP), 19–23 juin 2006, Ubud, Bali, République d'Indonésie.

Aklilu, Y. & Wekesa, M. 2002. *Drought, livestock and livelihoods: Lessons from the 1999–2001 emergency response in the pastoral sector in Kenya*. Humanitarian Practice Network Paper 40. London, ODI.

Catley, A., Lind, J. & Scoones, I. (eds). 2012. *Pastoral development in Africa: Dynamic change at the margins*. Londres, Earthscan/Routledge.

OIE. 2013. Réunions préparatoire Réunion préparatoire en vue de la création d'une «Alliance des pays ayant des activités pastorales exercées par populations nomades», Paris, France, 29 mai 2013. [Cité le 18 octobre 2018]. <http://www.oie.int/doc/ged/D13115.PDF>

Pavanello, S. 2010. *Working across-borders: Harnessing the potential of cross-border activities to improve livelihood security in the Horn of Africa drylands*. Note d'orientation 41 HPG. Londres, ODI.

enregistrés dans presque tous les pays d'Afrique de l'Est, et la plus grande partie de l'Afrique subsaharienne est considérée comme infectée. En effet, depuis l'éradication de la peste bovine, la PPCB est considérée comme l'une des principales maladies infectieuses transfrontières qui menacent la production de bétail. Une collaboration régionale et des contrôles stricts aux frontières sont proposés pour lutter contre la propagation transfrontalière

de la maladie, avec un effet d'entraînement sur la libre circulation du bétail à travers les frontières nationales (Bouslikhane, 2015).

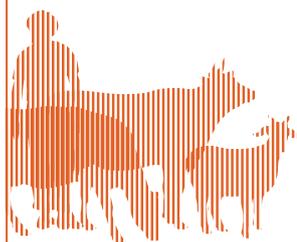
Les gouvernements ont la responsabilité de contrôler la propagation des maladies contagieuses du bétail, en particulier les zoonoses, qui peuvent être naturellement transmises à l'Homme. La réponse habituelle consiste à isoler le foyer de maladie animale, ce qui implique généralement de restreindre les mouvements et le commerce du bétail. Des solutions à long terme sont nécessaires à la fois pour améliorer la lutte contre les maladies et pour garantir que les mesures de contrôle soient compatibles avec les systèmes de production pastorale, y compris la nécessité de franchir les frontières.

Réglementation du commerce

Comme mentionné précédemment, le commerce transfrontalier est très répandu dans les régions où les éleveurs peuvent se déplacer au-delà des frontières. Il constitue généralement une part importante de leurs moyens d'existence. La réglementation du commerce transfrontalier peut donc avoir un impact sur le pastoralisme transfrontalier, bien que les réglementations n'entravent pas nécessairement complètement la mobilité. Dans certains cas, les gouvernements ont cependant imposé des mesures visant à restreindre le commerce transfrontalier informel, sans avoir conscience des avantages qu'en retirent leurs économies tout au long de la chaîne de valeur. Les gouvernements peuvent également être influencés par la crainte de la contrebande de marchandises et du flux d'armes à feu de petit calibre à travers les frontières où le commerce pastoral n'est pas réglementé.

Dans la Corne de l'Afrique, les gouvernements ont souvent adopté une position hostile et punitive à l'égard du commerce transfrontalier malgré son rôle très important pour satisfaire les demandes nationales, régionales et internationales en bétail et renforcer la sécurité alimentaire. Les activités transfrontalières dans la région sont largement considérées comme informelles et illégales. Le Gouvernement éthiopien a par exemple qualifié le commerce de bétail à travers la frontière de «contrebande» (Umar et Baulch, 2007). La plupart des gouvernements de la Corne de l'Afrique considèrent le commerce transfrontalier officieux comme une perte de recettes publiques car ils gagnent des devises grâce à l'exportation de leurs produits primaires (Little, 2006, p.1). En outre, les gouvernements considèrent le commerce transfrontalier comme une évasion fiscale qui réduit leurs recettes (Umar et Baulch, 2007).

Dans la région himalayenne de l'Hindu Kush, la fermeture de la frontière a fortement affecté le commerce transfrontalier de yaks et les bénéfiques qui y sont associés. Le commerce dans la région s'accompagnait souvent d'échanges culturels et de partage d'informations et de connaissances. Il a contribué à diversifier les moyens d'existence et à permettre aux communautés montagnardes de s'adapter au changement. La perte du commerce transfrontalier a non seulement affecté la culture et les connaissances pastorales, mais a égale-



Encadré 7. La loi sur les pâturages frontaliers en Europe

Le pastoralisme transfrontalier est répandu dans une grande partie de l'Europe depuis des siècles. Au cours de l'histoire, les frontières ont été de maintes fois fermées et rouvertes au mouvement du bétail. Au XVIII^e siècle, de nombreux pays d'Europe centrale ont fermé leurs frontières au commerce des moutons et autres animaux d'élevage. À la fin du XVIII^e et au début du XIX^e siècle, ces restrictions ont commencé à être assouplies et les bergers ont obtenu le droit de conduire leurs moutons des pâturages d'été aux pâturages d'hiver à travers de multiples principautés et royaumes d'Europe centrale. En 1860, 3 millions de moutons, dont 90 pour cent étaient en transhumance, se partageaient les pâturages de la Bavière, du Wurtemberg et du Bade. Cependant, avec le développement des industries ovines en Amérique, en Afrique, en Australie et en Nouvelle-Zélande, ces chiffres ont diminué (Luick, 2004).

Après la Première guerre mondiale, de nouvelles frontières ont traversé les routes traditionnelles de transhumance entre les actuelles République fédérale d'Allemagne, République d'Autriche, République italienne et Confédération Suisse. Ces routes étaient utilisées pour deux types de pastoralisme transfrontalier: le pacage frontalier à court terme, dans lequel les résidents frontaliers utilisaient quotidiennement les pâturages de l'autre côté de la frontière; et le pacage saisonnier, dans lequel les pasteurs se déplaçaient pendant une saison entière dans le pays voisin pour profiter des pâturages d'été ou d'hiver. Le second type était particulièrement fréquent dans les Alpes, où les éleveurs des pays voisins déplaçaient leurs troupeaux en altitude et en Suisse pendant les mois d'été (Konkoly-Gyuró et Wrška, 2004). Au milieu du XX^e siècle, cela a conduit à l'élaboration de nouveaux accords, tels que la Convention entre la République d'Italie et la Confédération Suisse de 1953 concernant le trafic frontalier et le pâturage, en prévoyant les modalités de déplacements quotidiens et à long terme des pasteurs sur les terrains de parcours transfrontaliers.

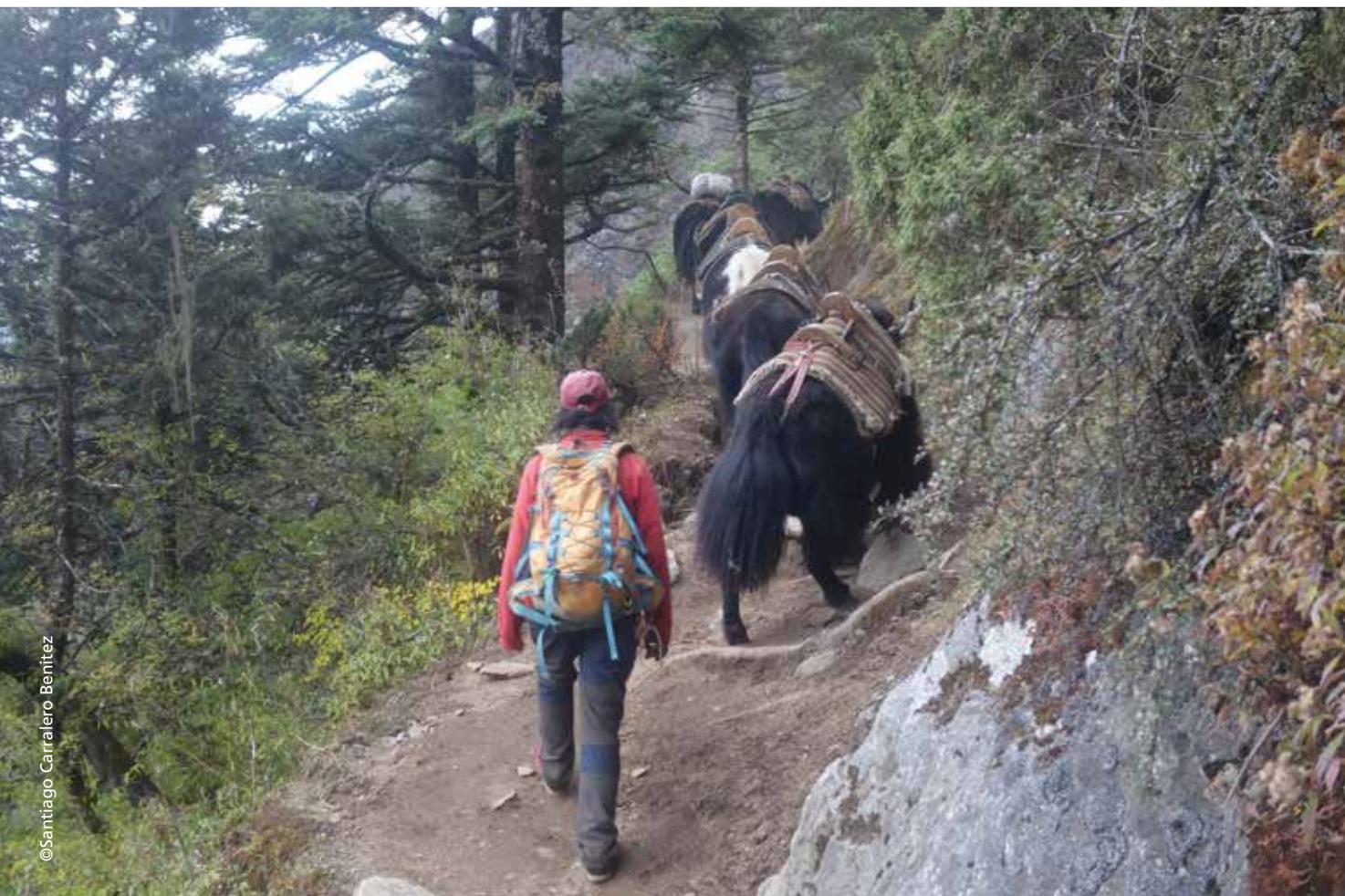
Notes:

Konkoly-Gyuró, É. & Wrška, T. 2004. The Fertő-Neusiedler See Landscape. In D.M. Wascher & M. Pérez-Soba, eds. *Learning from European Transfrontier Landscapes. Landscape Europe*, pp. 29–30.

Luick, R. 2004. Transhumance in Germany. In R.G.H. Bunce, M. Pérez-Soba, R.H.G. Jongman, A. Gómez Sal, F. Herzog & I. Austad, eds. *Transhumance and biodiversity in European Mountains*, Report of the EU-Fp5 Project Transhumount (EVK2-CT-2002-80017). Séries de publication de l'IALE No. 1, pp. 137–154.

ment restreint l'accès des éleveurs au nouveau matériel génétique pour leurs troupeaux de yaks, ce qui a nui à la qualité de leur bétail (Wu *et al.*, eds, 2016).

La réglementation du commerce n'est pas en soi un élément dissuasif pour le pastoralisme transfrontalier. Au contraire, en combinant cette réglementation avec un meilleur accès à des infrastructures ou services commerciaux, on pourrait faciliter la mobilité et contribuer à des moyens d'existence pastoraux plus durables (voir encadré 6). Toutefois, lorsque des mesures sont prises pour éliminer, plutôt que faciliter, le commerce transfrontalier, il peut y avoir des conséquences négatives pour les pasteurs et les autres acteurs de la chaîne de valeur, et en fin de compte pour les économies nationales de part et d'autre de la frontière.



*République du Népal:
Un éleveur de yaks en
transhumance vers des
pâturages plus verts*

“ Le pastoralisme est un système de gestion des terres avec une grande capacité adaptative. Tout au long de leur histoire, les pasteurs ont modifié leur gestion des ressources naturelles en fonction des défis à relever ”

LES EXIGENCES ET LES CONSIDÉRATIONS RELATIVES À UN MOUVEMENT TRANSFRONTALIER DURABLE ET SÛR

Le pastoralisme est un système de gestion des terres avec une grande capacité adaptative. Tout au long de leur histoire, les pasteurs ont modifié leur gestion des ressources naturelles en fonction des défis à relever. L'émergence des États-nations modernes a créé de nombreuses opportunités et contraintes, dont l'imposition de frontières internationales n'est qu'un exemple (voir encadré 7). Les pasteurs se sont adaptés aux obstacles que présentent ces frontières, en modifiant par exemple leur comportement en matière d'élevage, en changeant leurs relations sociales et en exploitant de nouveaux marchés. Il n'est pas toujours possible, ni même souhaitable, de revenir aux anciens schémas de mobilité. Dans chaque cas, il est nécessaire de bien comprendre le contexte local et les avantages environnementaux, économiques ou sociaux potentiels des mouvements transfrontaliers.

Il existe néanmoins de nombreux endroits où le pastoralisme transfrontalier se poursuit et, dans ces cas, les pasteurs sont en permanence confrontés à des défis d'envergure. Diverses mesures peuvent être mises en place pour s'assurer que ces mouvements transfrontaliers sont sans danger, responsables, lé-



*République de l'Inde:
Les pasteurs rentrent dans
leur ferme après une journée
de pacage*

galement acceptés et soutenus de manière appropriée. Cela peut également être le cas lorsque les mouvements transfrontaliers ont été suspendus, mais que leur reprise pourrait être bénéfique pour les pasteurs et les économies nationales, et éventuellement aussi pour les relations internationales.

Pour garantir des mouvements transfrontaliers durables et sûrs, il faudrait, dans un premier temps, que les deux pays acceptent les droits des pasteurs et comprennent l'importance de la mobilité des troupeaux et ses avantages. De nombreux pays considèrent encore que la mobilité des troupeaux est une activité indésirable, qu'elle soit ou non transfrontalière. Aussi longtemps que les gouvernements forceront les éleveurs à se sédentariser, il sera difficile de les convaincre de soutenir les mouvements transfrontaliers. Des efforts doivent continuellement être menés pour faire reconnaître et respecter le pastoralisme et les pasteurs et pour que l'élevage mobile soit considéré comme une stratégie de production moderne. Afin de promouvoir le pastoralisme, il faut mettre en évidence ses avantages indéniables en termes de gestion des écosystèmes de parcours et de conservation de la biodiversité.

Les Directives volontaires de la FAO pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale (VGGT) fournissent un cadre

aux États qui élaborent des stratégies, des politiques, des législations, des programmes et des activités pour renforcer la gouvernance (FAO, 2012a). Les VGGT encouragent la coopération régionale et bilatérale (paragraphe 22.1), ainsi que l'harmonisation progressive des cadres juridiques au niveau régional et entre les pays (paragraphe 22.1 et paragraphe 22.3). Les VGGT traitent les questions transfrontalières comme suit:

Paragraphe 22.1:

Dans les États où se posent des problèmes transfrontières touchant aux droits fonciers, les parties devraient collaborer pour protéger les droits fonciers, les moyens de subsistance et la sécurité alimentaire des populations migrantes pendant la durée de leur séjour sur les territoires respectifs desdits États.

Paragraphe 22.2:

Les États et autres parties devraient s'attacher à faire comprendre les enjeux fonciers transfrontières qui ont des répercussions sur des communautés, notamment en ce qui concerne les zones de pâturage ou de transhumance ou les zones de pêche artisanale qui chevauchent des frontières internationales.

Paragraphe 22.3:

Le cas échéant, les États devraient harmoniser les règles juridiques qui s'appliquent à la gouvernance foncière [...] Les États, avec la participation des parties concernées selon qu'il convient, devraient mettre au point ou renforcer les dispositions internationales existantes qui régissent l'administration des droits fonciers transfrontières.

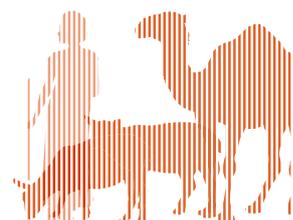
Le guide technique pour la mise en œuvre des VGGT dans les zones pastorales aborde la gestion transfrontalière de manière exhaustive. Il est recommandé aux pays qui partagent un système pastoral unique de gérer ce système comme une unité écologique unique, nonobstant les frontières nationales. Leur coopération par le biais d'accords bilatéraux et multilatéraux permettrait d'harmoniser les politiques et les stratégies. Les traités devraient inclure l'obligation de notifier l'autre État des déplacements des pasteurs, y compris les risques de dommages. Ces traités devraient également prévoir des mécanismes pour résoudre les différends transfrontaliers (Davies *et al.*, 2016).

Les notes du guide:

Les États doivent contribuer à la compréhension des questions foncières transfrontières qui affectent les communautés et doivent uniformiser les normes juridiques de la gouvernance foncière, conformément aux obligations existantes en vertu de la loi nationale et internationale, dans le respect des règles traditionnelles et indigènes (surtout sur la mobilité et la transhumance saisonnière) et des engagements volontaires en vertu des instruments régionaux et internationaux pertinents. (Davies *et al.*, 2016, p. 107).

Il est recommandé aux États voisins de collaborer pour garantir aux communautés pastorales et traditionnelles l'accès aux couloirs de transhumance et aux itinéraires saisonniers (Schulz, 2007).

Lorsque des gouvernements frontaliers reconnaissent la nécessité des mouvements transfrontières, ils doivent mettre en œuvre des mesures pour garantir que les mouvements de troupeaux et de personnes sont sûrs et durables. Un soutien juridique peut être nécessaire pour lutter contre les maladies, commercialiser les produits d'élevage ou garantir aux éleveurs l'accès aux services dans les deux pays. Comme le montre la section 3, l'aide peut varier en fonction de la nature des mouvements transfrontaliers, en particulier s'ils sont réguliers ou occasionnels. Dans tous les cas, les pasteurs doivent s'attendre à ce que les gouvernements exigent qu'ils adoptent un comportement responsable en respect avec les lignes directrices convenues. Les pasteurs seront plus susceptibles de suivre ces lignes directrices s'ils sont impliqués dans leur élaboration.





Principes et approches juridiques du pastoralisme transfrontalier

LES CONCEPTS JURIDIQUES RELATIFS AU PASTORALISME TRANSFRONTALIER

La réglementation efficace du pastoralisme transfrontalier exige une compréhension claire des droits, des systèmes juridiques et des processus institutionnels associés à la mobilité pastorale.

Le faisceau de droits

Le « faisceau de droits » est un concept juridique fondamental qui est essentiel à la compréhension de la gouvernance pastorale (Schlager et Ostrom, 1992). Les droits de propriété modernes ne peuvent pas être réduits à un simple concept de propriété, mais doivent être compris comme un ensemble de droits différents, y compris les droits d'accès, d'exclusion, d'aliénation, d'utilisation, d'occupation, de développement, de jouissance et de retrait des bénéfices des ressources naturelles. Ces droits peuvent être dévolus à une ou plusieurs personnes physiques, morales ou à l'État.

Les besoins des pasteurs vont au-delà des droits d'accès aux pâturages pour leur bétail. Les pasteurs ont également besoin d'itinéraires appropriés – des couloirs de transhumance – pour se déplacer entre les pâturages, ainsi que d'un accès à l'eau, aux infrastructures et à d'autres ressources, notamment les résidus de cultures, les réserves forestières et les zones humides. **Les droits sur les différentes ressources d'un même espace, telles que la terre, l'eau et les ressources minérales, peuvent être détenus par différents détenteurs de droits et régis par différentes lois et réglementations.** Les droits peuvent être limités dans le temps ou dans l'espace – ils peuvent être limités à une période ou une saison particulière. L'attribution d'un droit n'inclut pas nécessairement la possibilité de transférer ou de léguer ce droit. Enfin, les droits peuvent être exclusifs ou partagés entre plusieurs titulaires.

Il s'agit d'un concept important pour comprendre les systèmes juridiques liés au pastoralisme, car les droits pastoraux sur les ressources sont spécifiques et sont généralement attribués indépendamment des autres droits plus étroitement associés au concept de « propriété ». La garantie des droits de pâturage n'exige pas le transfert d'un titre complet ou d'une utilisation exclusive d'un site. En fait, l'exclusivité est généralement inefficace, car elle empêche d'autres utilisations productives des terres et des ressources qui ne seraient pas nécessairement en conflit avec les utilisations pastorales ou qui pourraient être effectuées à un autre moment.

*République du Kenya:
Rassemblement des représentants
de la société civile pastorale à
Nairobi*



Les droits des pasteurs transhumants ont une forte composante temporelle. Les pasteurs peuvent détenir ou exiger des droits de pacage sur un site spécifique uniquement pendant certains mois de l'année, ou seulement pendant la journée (Cotula, 2012). Les droits pastoraux doivent aussi parfois être flexibles d'un point de vue géographique, ce qui pose un défi pour les systèmes fonciers modernes qui ont eux une forte composante spatiale. L'ampleur de l'utilisation des terres peut également varier selon le mois ou l'année, en fonction de la taille et des besoins d'un troupeau. **Les droits pastoraux doivent être constamment renégociés pour répondre au besoin de flexibilité et d'adaptation du pastoralisme aux conditions actuelles qui évoluent rapidement.**

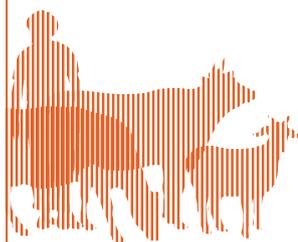
Les droits fonciers

Le régime foncier décrit les conditions dans lesquelles des personnes ou des groupes obtiennent et détiennent l'accès à la terre ou d'autres ressources naturelles, leur utilisation ou d'autres droits les concernant. Par exemple, une personne peut louer des terres pour une durée déterminée (bail) ou acheter une partie ou la totalité des droits y afférents (propriété libre). Une personne ou un groupe peut également acquérir des droits par l'usage, la coutume, l'attribution publique ou même par nécessité.

Le régime foncier peut être public ou privé, individuel ou communautaire. Les règles foncières peuvent provenir de différents ordres juridiques, y compris du droit coutumier ou religieux. Des problèmes peuvent alors apparaître si les règles établies par un régime ne sont pas reconnues par un autre, par exemple, lorsque les droits fonciers coutumiers ne sont pas reconnus dans le régime statutaire.

Selon les recommandations des VGGT de la FAO, «les États devraient [...] reconnaître et respecter tous les détenteurs de droits fonciers légitimes» (paragraphe 3.1) et «mettre en place et maintenir des cadres politique, juridique et organisationnel qui assurent la promotion d'une gouvernance responsable des régimes fonciers relatifs aux terres, aux pêches et aux forêts.» (paragraphe 5.1). Il stipule également que les États doivent veiller à ce que ces cadres reconnaissent et respectent «les droits fonciers légitimes, y compris les droits fonciers coutumiers légitimes qui ne sont pas actuellement protégés par la loi» (paragraphe 5.3).

Bon nombre des conflits auxquels sont confrontés les pasteurs découlent du non respect du régime foncier pastoral. Etant donné les caractéristiques particulières de l'utilisation pastorale des ressources, les pasteurs peuvent difficilement occuper des terres en utilisant des moyens légaux reconnus, comme l'utilisation de biens ou de routes spécifiques au fil du temps. L'une des mesures les plus courantes pour obtenir la propriété foncière – l'attribution d'un titre privé ou communal – peut ne pas convenir à la mobilité pastorale. Par exemple, en République du Cameroun, la cartographie et la désignation officielle des corridors de transhumance ont réduit la flexibilité des pasteurs car ils sont désormais obligés d'emprunter des pistes figées et surutilisées





République kirghize: Un berger kirghize conduit des moutons au pâturage dans le canyon de Tuyk

(Moritz *et al.*, 2013). La garantie de l'accès des pasteurs aux ressources peut nécessiter une approche plus nuancée des droits fonciers, impliquant l'élaboration de plusieurs systèmes fonciers et une renégociation des droits.

Droits communaux et d'accès libre

La question de savoir qui peut détenir des droits est aussi importante que celle de savoir quels droits sont pertinents et comment ils peuvent être détenus. Selon les différents systèmes, les droits peuvent être détenus par un individu (personne physique), une entité juridique telle qu'une société (personne morale), une communauté ou un autre groupe collectif, l'État, le public dans son ensemble ou personne. Le pastoralisme peut impliquer l'un ou l'autre de ces systèmes, ou une combinaison de ceux-ci.

Une communauté inscrite dans les registres peut détenir des droits sur une ressource en tant que personne morale. L'utilisation individuelle peut être régie par des normes écrites ou non écrites établies par la communauté par le biais de règlements ou de droits coutumiers.

Tous les systèmes fonciers ne reconnaissent pas tous les types de détenteurs de droits. Par exemple, de nombreux systèmes juridiques statutaires ne reconnaissent pas la propriété collective. Dans ces systèmes, une communauté peut avoir recours à une personnalité juridique pour détenir des droits. Elle peut adopter le statut d'une société ou s'inscrire en tant que communauté, tribu ou union pastorale. Toutefois, ces processus peuvent être

“ Les recherches montrent que l’organisation des parcours pastoraux par les éleveurs transhumants peut être aussi efficace, voire plus efficace, que la réglementation gouvernementale pour garantir une utilisation durable ”

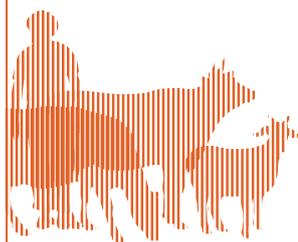
coûteux et longs, ou faire face à des obstacles bureaucratiques difficiles à surmonter. La communauté doit répondre à de nombreuses exigences – la liste des membres, des conditions d’adhésion spécifiques ou une déclaration des structures de gouvernance – qui réduisent la flexibilité de son mode de vie. Des solutions doivent être trouvées au niveau local pour surmonter ces obstacles administratifs.

La tenure communale peut être un moyen efficace de gérer les ressources naturelles. La théorie de la «tragédie des biens communs» popularisée par Hardin (1968) a souvent été réfutée dans les parcours pastoraux, où les recherches ont montré que l’auto-organisation des utilisateurs de ressources peut être aussi efficace, voire plus efficace, que la réglementation gouvernementale pour garantir une utilisation durable (Ostrom, 1990).

Cependant, les régimes fonciers communaux peuvent créer des problématiques de gestion particulières tant au sein du groupe qu’entre le groupe et les étrangers. L’attribution de droits au sein du groupe peut soulever des questions de népotisme ou de discrimination sur la base du sexe ou du statut social. La définition des personnes qui font partie du groupe et de celles qui en sont exclues comporte de nombreux risques. Le groupe peut s’avérer incapable de faire respecter ses normes d’accès par les personnes extérieures. Des membres spécifiques peuvent transférer leurs droits à des personnes extérieures contre des avantages qui ne bénéficieront pas au reste du groupe. Ces exemples ne cherchent pas à rabaisser ou discréditer les systèmes de tenure communale; il s’agit plutôt de facteurs à prendre en compte pour clarifier et améliorer les systèmes fonciers.

Il est important de faire la distinction entre la tenure communale et le libre accès. Les pâturages en libre accès sont accessibles à tout utilisateur, quelle que soit son origine ethnique ou son appartenance à un autre groupe. Tous les biens communs ne sont pas en libre accès: dans la plupart des systèmes, le droit d’exclusion est détenu par le groupe dirigeant. Un exemple de pâturage à accès libre est la plaine d’inondation du Logone dans le bassin du Tchad en République du Cameroun (voir encadré 8). Ce pâturage est utilisé pendant la saison sèche par des éleveurs de la République du Cameroun, de la République fédérale du Nigeria et la République du Niger, qui y font paître plus de 200 000 bovins chaque année (Moritz *et al.*, 2013). La coutume veut que chaque éleveur ait le droit d’utiliser ces pâturages, indépendamment de son ethnie, de sa nationalité, de sa richesse ou de la personne qui s’y trouvait en premier. Les éleveurs peuvent obtenir des droits coutumiers sur des sites de campement particuliers le long du réseau de corridors de transhumance utilisés pour accéder aux pâturages, mais ils ne peuvent pas obtenir de droits sur les pâturages eux-mêmes (Moritz *et al.*, 2013).

Malgré le défi que représente la gestion de la propriété collective, la privatisation des systèmes communaux ou à accès libre est souvent inappropriée dans un contexte pastoral. Elle peut perturber des systèmes



traditionnels de gestion des ressources écologiquement durables et en réduire la flexibilité. Toutefois, il est important de reconnaître que différentes approches peuvent être efficaces pour gérer différentes ressources dans différentes situations. Pour certaines ressources, telles que les pâturages, il peut être approprié d'utiliser des accords ou d'autres outils pour attribuer des droits pastoraux à certains groupes d'utilisateurs. Pour d'autres, telles que les ressources en eau ou les corridors de transhumance, il peut être préférable de les maintenir sous la propriété de l'État et en libre accès.

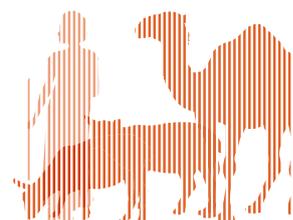
Pluralisme juridique et droit coutumier

Les systèmes transhumants sont souvent régis par les normes des communautés locales plutôt que par le droit statutaire (Ayantunde *et al.*, 2014).

Les droits aux pâturages et aux autres ressources peuvent se baser sur la coutume, la pratique ou l'autorité communautaire, en plus de la législation ou de la réglementation nationale ou locale. Lorsque différentes sources de normes juridiques ou d'autorité se chevauchent, le système peut être décrit comme faisant preuve de pluralisme juridique.

Le pluralisme juridique est une réalité de nombreux systèmes de gouvernance dans le monde. Dans un système juridique pluraliste, le droit coutumier peut fonctionner en dehors du cadre juridique général et avoir une légitimité égale ou supérieure à celle du droit statutaire. Des ordres juridiques multiples et interactifs peuvent contribuer à établir des systèmes fonciers plus dynamiques, plus souples et plus résistants en élargissant les sources potentielles de revendications pour négocier l'obtention de droits (Meinzen-Dick et Pradhan, 2002). Pour comprendre le pluralisme juridique, il ne faut pas séparer complètement le droit coutumier et le droit statutaire. La plupart des systèmes sont constitués d'une mosaïque de normes et autorités religieuses, culturelles, communautaires, étatiques, industrielles, professionnelles, éthiques et sociales, entre autres, qui couvrent de multiples secteurs, niveaux politiques et zones géographiques.

Des problèmes se posent lorsque les ordres juridiques se chevauchent ou se contredisent, par exemple lorsque les droits statutaires ne reconnaissent pas les normes et l'autorité du droit coutumier. En ne considérant qu'un seul système comme légitime, on peut saper l'état de droit et provoquer des conflits. Lorsque la juridiction et les compétences sont limitées, leur application et mise en œuvre devient problématique. Les autorités communautaires peuvent ne pas avoir la capacité de faire respecter leurs normes, en particulier à l'égard des non-membres de la communauté. Dans le même temps, le droit statutaire peut ne pas être appliqué dans les communautés locales qui légitiment davantage leur propre système juridique. Au Burkina Faso, les réformes foncières de 1984 ont aboli la réglementation foncière coutumière. Néanmoins, les fonctionnaires et autres acteurs continuent de se référer aux normes coutumières, et refusent même d'appliquer les décisions de justice



fondées sur le droit statutaire qui sont en conflit avec les règles coutumières (Dyer, 2008). D'après la loi sur les terrains de parcours en République populaire de Chine, l'utilisation des terres est fondée sur des droits privés en attribuant des bails de 50 ans aux ménages individuels. La plupart des communautés locales continuent d'utiliser les arrangements coutumiers de pâturage commun, qui peuvent être plus efficaces et plus souples (Nelson, 2006).

L'absence de reconnaissance et d'intégration des systèmes juridiques déjà existants peut créer de multiples chevauchements ou conflits juridiques sur les droits de propriété et la gestion des terres et des ressources (Bonfoh *et al.*, 2011). Lorsque le pluralisme juridique n'est pas reconnu et traité de manière appropriée, il peut y avoir une confusion sur le régime à appliquer, ou un conflit peut survenir entre différentes autorités ou entre les institutions formelles et informelles (Moritz *et al.*, 2013). En République-Unie de Tanzanie, les chefs de village auraient attribué des terres à des éleveurs de la République du Rwanda et de la République de l'Ouganda, sans respecter la législation nationale. Les éleveurs locaux se sont plaints des pasteurs immigrés qui amenaient de grands troupeaux de bétail en chassant les petits troupeaux locaux. Ils ont affirmé que les responsables du village vendaient les terres du village à des éleveurs étrangers, ce qui entraînait une pénurie de pâturages pour les villageois et une intensification des pratiques d'élevage, contribuant ainsi à la dégradation des terres. En réponse, la police d'État a confisqué le bétail et expulsé de force les pasteurs immigrés des terres qui leur avaient été attribuées par les autorités coutumières (Lwekaza et Kisoza, 2014).

La conciliation du droit coutumier avec le droit statutaire peut être obtenue en mettant en oeuvre des mesures appropriées visant à coordonner les différents systèmes juridiques. Par exemple, le droit statutaire peut reconnaître formellement les normes et les autorités d'autres ordres juridiques. Les normes coutumières peuvent également être directement incluses dans le droit statutaire. Quelle que soit l'approche, la décision de reconnaître le droit coutumier comme une source de droit valable doit être prise de manière participative, et uniquement dans la mesure où elle ne s'oppose pas aux droits et libertés fondamentaux, y compris l'égalité des sexes.

Le droit coutumier qui donne libre accès à la plaine d'inondation du Logone a été intégré dans le droit national et international. L'Ordonnance 74-1 de 1974 de la République du Cameroun stipule que les terrains de parcours sont une propriété nationale libre d'utilisation par les pasteurs. La loi conditionne toutefois ce droit en précisant que les animaux doivent être vaccinés pour pouvoir accéder aux pâturages, et l'État se réserve le droit de réaffecter les pâturages à d'autres fins. Les accords entre les pays membres de la Commission du bassin du lac Tchad reconnaissent également la liberté de mouvement des pasteurs dans la région, à condition que les éleveurs vaccinent leurs animaux et paient des taxes nationales et locales (Moritz *et al.*, 2013).

“ La conciliation du droit coutumier avec le droit statutaire peut être obtenue en mettant en oeuvre des mesures appropriées visant à coordonner les différents systèmes juridiques ”

Encadré 8. Infrastructures pastorales dans le nord du Cameroun

La plaine d'inondation du Logone, à la frontière entre la République du Cameroun, la République du Tchad et la République fédérale du Nigeria, accueille chaque année plus de 200 000 bovins dans le cadre de la migration annuelle des pasteurs Arabes et Fulbe de la République du Tchad, de la République Cameroun, de la République fédérale du Nigeria et de la République du Niger, dont les déplacements sont motivés par les variations saisonnières des précipitations. Les pasteurs se déplacent dans la plaine d'inondation au fur et à mesure que l'eau se retire, généralement en décembre, pour profiter des pâturages frais et nutritifs et de l'abondance des eaux de surface. Au début de la saison des pluies, ils retournent dans les plaines d'altitude du Diamaré ou dans les pays voisins.

Cette transhumance est rendue possible par l'existence d'un réseau d'infrastructures pastorales comprenant des campements, des points d'eau et des couloirs de transhumance. Ce réseau a été développé au fil des siècles, mais il est considéré comme invisible, car les pasteurs ne l'occupent pas toute l'année et y laissent peu de traces de leur passage. Par conséquent, cette infrastructure vitale est rarement reconnue ou protégée, et les agriculteurs peuvent facilement convertir les campements et les routes de transhumance en terres cultivées.

La plupart des points d'eau dans la plaine d'inondation sont naturels, bien que certains points d'eau artificiels aient été installés et soient ouverts à tous les pasteurs des États membres de la Commission du bassin du lac Tchad. L'accès à l'eau et aux pâturages est un facteur déterminant de l'emplacement des campements, et les éleveurs gèrent ces zones pour maintenir la couverture des pâturages et limiter l'empiètement de la brousse. Ces zones sont très recherchées par les agriculteurs car elles permettent d'accéder facilement à différentes ressources et sont particulièrement fertiles en raison de l'accumulation de fumier au fil des ans. Le tracé des couloirs de transhumance est largement dicté par les points d'eau et les campements, et ces itinéraires traversent fréquemment des zones agricoles densément peuplées. L'une des principales menaces pour l'itinérance pastorale est la fermeture de ces couloirs en raison de l'extension des terres cultivées.

Source: Moritz *et al.* (2014).

Tous les systèmes juridiques doivent être tenus de respecter les principes de bonne gouvernance et les droits de l'Homme fondamentaux. Si les autorités communautaires ne sont pas tenues de rendre des comptes aux responsables gouvernementaux ou au grand public (Ayantunde *et al.*, 2014), le droit coutumier risque de discriminer les individus en fonction de leur sexe. En République-Unie de Tanzanie, le droit statutaire impose l'égalité des droits en matière d'héritage des terres, mais le droit coutumier donne la priorité aux hommes (Lwekaza et Kisoza, 2014). Ce ne sont pas des raisons pour rejeter ou ignorer le droit coutumier, ce qui ne ferait qu'engendrer les types de conflits mentionnés ci-dessus. Au contraire, des mesures telles que des dispositions constitutionnelles bien appliquées doivent être prises pour garantir les droits fondamentaux, comme l'égalité des sexes, dans tous les systèmes juridiques existant dans un pays.



LES DISPOSITIONS JURIDIQUES RELATIVES AU PASTORALISME TRANSFRONTALIER

Modifier les approches législatives nationales en matière de droits pastoraux

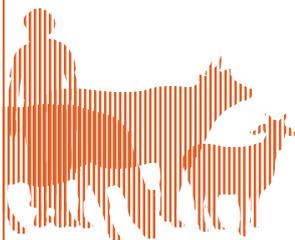
Historiquement, l'utilisation pastorale des terres et des ressources n'était pas considérée comme prioritaire. En Afrique, les colons européens considéraient les terrains de parcours comme inoccupés et se les approprièrent pour l'agriculture ou l'élevage commercial. Le mouvement du bétail a été réglementé pour protéger les intérêts des agriculteurs et des autres utilisateurs des terres, et des réserves de faune et des parcs animaliers ont été créés sur les anciennes terres pastorales (Toulmin, Hesse et Cotula, 2004; Fratkin, 2001).

Au XX^e siècle, les pâturages ont été largement utilisés pour illustrer la tragédie des biens communs (Hardin, 1968). Cette idée a conduit à la promulgation d'une législation pour la privatisation et la fermeture des zones de pacage dans le monde entier, avec pour conséquence la perturbation des systèmes pastoraux mobiles. En Asie centrale et dans la région du Sahel en Afrique, les programmes gouvernementaux de privatisation des terres ont eu un impact considérable sur le secteur de la production animale et les communautés d'éleveurs (Bonfoh *et al.*, 2011). En République populaire de Chine, les politiques publiques de sédentarisation des nomades tibétains ont entraîné une pression accrue sur les pâturages car leur utilisation plus intensive avait remplacé les pratiques traditionnelles durables (Nelson, 2006).

Au cours des dernières décennies, la législation a commencé à reconnaître le pastoralisme mobile comme une forme légitime et souhaitable d'utilisation des terres. La Constitution de la République fédérale démocratique d'Éthiopie, entrée en vigueur en 1995, stipule que «les pasteurs éthiopiens ont le droit de disposer librement de terres pour le pâturage et la culture ainsi que le droit de ne pas être déplacés de leurs propres terres» (article 40 [5]).

À la fin des années 90 et au début des années 2000, la République du Niger, la République de Guinée, la République islamique de Mauritanie, la République du Mali et le Burkina Faso ont adopté une législation accordant aux pasteurs certains droits d'utilisation et de circulation sur les terres (Toulmin, Hesse et Cotula, 2004). Cette législation donne aux éleveurs le droit de se déplacer avec leurs troupeaux pour répondre à leurs besoins productifs, protège les pâturages et les corridors de transhumance afin d'éviter les conflits sur l'utilisation des terres, garantit l'accès des éleveurs aux ressources saisonnières et prévoit la gestion locale des conflits (Cotula, 2012). Une législation similaire a été adoptée ailleurs dans le monde.

De nombreux pays continuent de fonder la propriété foncière sur la mise en valeur des terres (utilisation productive), ce qui implique généralement des signes visibles d'utilisation des terres comme le labourage. Toutefois, ces signes sont absents de la plupart des terres pastorales. Les systèmes de mise en valeur



impliquent le développement ou l'investissement dans des infrastructures. Les pasteurs ont peu d'intérêt à répondre à ces exigences, surtout si le droit qu'ils exigent est temporaire ou partiel. Dans certains pays qui reconnaissent la mise en valeur pastorale, comme la République du Mali, les droits de propriété peuvent tout de même être associés à la nécessité d'y apporter des améliorations telles que des clôtures ou des systèmes hydroliques (Toulmin, Hesse et Cotula, 2004; Cotula, 2012). Lorsqu'aucune mise en valeur est requise, ces systèmes sont toujours basés sur une conception unitaire des droits fonciers. Le Code rural nigérien a cependant été salué pour la promotion de droits prioritaires et non exclusifs sur les pâturages, tout en excluant la privatisation (Bonfoh *et al.*, 2011).

En Afrique de l'Ouest, de nombreux gouvernements ont adopté des lois de décentralisation dans les années 90, en déléguant le pouvoir au contrôle local et en donnant aux communautés un certain degré d'autorité sur la transhumance. Dans certains cas, il en a résulté une multiplication des taxes sur le bétail, puisque chaque juridiction par laquelle passait un troupeau pouvait prélever sa propre taxe ou redevance pour les déplacements. La décentralisation a également créé une fragmentation des normes, avec des règles différentes dans chaque communauté. Certaines communautés ont refusé de laisser les pasteurs entrer sur leur territoire, en violation des lois nationales garantissant la libre circulation du bétail (Ayantunde *et al.*, 2014).

Relation avec les différents secteurs

Bien que de nombreux pays disposent d'une législation pastorale spécifique, les pratiques pastorales peuvent toucher de nombreux secteurs et domaines juridiques différents. Les cadres juridiques nationaux et internationaux relatifs, entre autres, aux forêts, à l'utilisation des terres, à l'élevage, à l'agriculture, à l'eau, à la décentralisation, à la biodiversité et aux zones protégées peuvent définir les droits et les processus pastoraux.

En raison de la nature intersectorielle du pastoralisme, **il peut y avoir des chevauchements et des conflits entre les différentes lois sectorielles relatives au pastoralisme.** En République kirghize, par exemple, le Code forestier couvre les pâturages dans les zones forestières, tandis que la loi sur les pâturages couvre les pâturages dans toutes les autres zones. L'application des lois est donc parfois compliquée à mettre en oeuvre (Lim, 2012). En République du Niger, le Code rural donne aux pasteurs le droit d'accéder à l'eau, mais le Code de l'eau ne tient pas compte des besoins des éleveurs transhumants (Dyer, 2008). La législation sectorielle doit être examinée en détail avant d'adopter de nouvelles lois et réglementations, afin d'assurer une coordination adéquate et d'éviter les lacunes, les chevauchements et les conflits dans les dispositions juridiques.

Des conflits peuvent survenir lorsque les terres traditionnellement utilisées par les éleveurs sont légalement désignées pour un usage différent. Cela se produit fréquemment dans les zones protégées. Les zones protégées – ou

“ La législation sectorielle doit être examinée en détail avant d'adopter de nouvelles lois et réglementations, afin d'assurer une coordination adéquate et d'éviter les lacunes, les chevauchements et les conflits dans les dispositions juridiques ”

Encadré 9. Décision de la CEDEAO sur la réglementation de la transhumance

Les instruments régionaux peuvent mettre en œuvre des processus spécifiques pour réglementer les mouvements transfrontaliers de bétail. L'exemple le plus complet est la décision A/DEC.5/10/98 de 1998 de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO). La décision de la CEDEAO a établi un cadre pour ses 15 pays membres, basé sur la délivrance du Certificat international de transhumance (CIT) qui réglemente les mouvements transfrontaliers. Les CIT comprennent des informations sur la taille et la composition du troupeau, le calendrier de vaccination, ainsi que des propositions pour le passage de la frontière et l'itinéraire de transhumance.

La décision de la CEDEAO prévoit des obligations et droits pastoraux, ainsi que la résolution des conflits. Elle stipule que le pays d'accueil doit fixer le délai d'entrée et de sortie des troupeaux et en informer les autres États (article 14). Les pays d'accueil ont la responsabilité de déterminer les itinéraires de transhumance (article 7) et de désigner les pâturages à utiliser, appelés zones d'accueil (article 15) ou aires d'accueil. Les pays d'accueil fixent également le nombre maximum de têtes de bétail pour les zones d'accueil (article 15).

La décision prévoit en outre que les éleveurs soient protégés par les autorités du pays d'accueil et que leurs droits fondamentaux soient garantis (article 16). Les éleveurs doivent à leur tour respecter les règlements et la législation du pays d'accueil, y compris ses règles de conservation (article 16). Les troupeaux sans CIT seront mis en quarantaine à la frontière aux frais du propriétaire (article 9). La décision prévoit également la résolution des conflits entre les utilisateurs des terres. Les litiges entre éleveurs et agriculteurs sont soumis à une commission de conciliation composée de représentants des éleveurs, des agriculteurs, des agences et de l'administration politique locale (article 17 et article 18). Si la conciliation n'est pas possible, les litiges sont soumis à un tribunal compétent (article 19).

En 2003, le Burkina Faso et la République du Niger ont adopté un protocole d'accord pour créer une institution de coopération, en partie pour mettre en œuvre la décision A/DEC.5/10/98 de la CEDEAO. Le protocole d'accord organise chaque année une réunion des ministres de l'élevage et établit un comité technique conjoint pour fournir des recommandations ainsi que pour gérer les conflits et mettre en œuvre des projets (Dyer, 2008).

Des inquiétudes ont été soulevées sur l'utilisation du CIT de la CEDEAO, bien qu'il soit exhaustif et détaillé. Les éleveurs sont confrontés à des difficultés pour satisfaire aux exigences administratives et, dans certains cas, ont constaté le blocage des couloirs d'accès au bétail dans le pays hôte et l'occupation des zones d'accueil bien qu'ils possédaient les documents adéquats. Certaines autorités affirment également que des éleveurs sans CIT continuent de franchir les frontières en utilisant les voies traditionnelles de passage du bétail plutôt que des passages désignés (Dyer, 2008; Jise, 2015).

Notes:

Dyer, N. 2008. *Review of the legislative and institutional environment governing livestock mobility in East and West Africa*. Londres, IIED.

Jise, D.D. 2015. *The ECOWAS Protocol Relating to the Regulation on Transhumance between ECOWAS Member States 1998/2003: Challenges of Implementation*. Conférence internationale sur le CEDEAO au 40, Benue State University Makurdi.

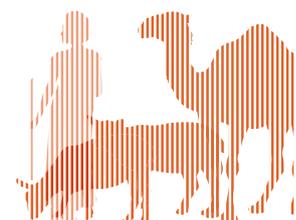
leurs zones tampons – sont parfois situées sur les terrains de parcours traditionnellement utilisés par les éleveurs qui se trouvent alors dans l'illégalité. Par exemple, dans la région himalayenne de l'Hindu Kush, les pâturages se trouvent dans un réseau de zones protégées, comprenant des sanctuaires

pour la faune, des parcs nationaux, des paysages sacrés et des réserves (Wu *et al.*, 2016b; Chettri, Thapa et Shakya, 2007). Pour éviter de tels conflits, la désignation des parcs nationaux et des zones protégées doit se faire en consultation avec les éleveurs et doit chercher à s'adapter aux systèmes fonciers préexistants plutôt que d'imposer de nouveaux arrangements avec des conséquences néfastes sur les éleveurs et leurs moyens d'existence.

Les activités pastorales durables et les projets de conservation peuvent être compatibles. Les zones protégées des catégories V et VI de l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN) prévoient, respectivement, la sauvegarde de l'interaction entre l'Homme et la nature, ainsi que l'utilisation durable et à faible niveau des ressources naturelles à des fins non industrielles (Dudley, éd., 2018). Cependant, dans certains sites, le pacage peut constituer une menace pour les zones protégées, et vice versa. Les zones protégées qui ne permettent pas l'entrée du bétail peuvent bloquer l'accès aux sites de pacage traditionnels, comme dans le paysage du Kangchenjunga entre la République fédérale démocratique du Népal et la République de l'Inde (Wu *et al.*, 2016a). L'incursion du bétail dans les zones protégées – souvent en raison de la pression exercée par l'agriculture et d'autres utilisations des terres – peut parfois constituer une menace importante pour la biodiversité (voir encadré 9).

Une prise en compte appropriée du pastoralisme dans la planification des systèmes de zones protégées et dans l'aménagement intégré du territoire peut contribuer à prévenir ce genre de problème. Cependant, les pasteurs ne sont souvent pas suffisamment impliqués dans les processus de planification. Lorsque la planification exige la consultation des parties prenantes, les populations sédentaires locales (non pastorales) sont généralement ciblées contrairement aux pasteurs itinérants qui n'ont pas voix au chapitre, en particulier ceux qui viennent d'un autre pays ou d'une autre tribu.

L'accès à l'eau est un déterminant majeur de la gestion des terrains de parcours et, dans certaines régions arides, c'est l'un des plus grands problèmes auxquels les pasteurs sont confrontés. L'infrastructure hydraulique est un facteur déterminant de l'accès aux pâturages et aux autres ressources et elle dicte les schémas de mobilité dans une large mesure. **Au niveau international, les accords sur les bassins hydrographiques et les institutions qui en découlent peuvent renforcer et soutenir les accords pastoraux transfrontaliers.** La Commission du bassin du lac Tchad soutient l'accès aux ressources pastorales, y compris à l'eau et aux autres ressources naturelles, et coordonne les réglementations vétérinaires. Les accords bilatéraux entre les pays membres – République du Cameroun, République du Tchad, République du Niger et République fédérale du Nigeria – soutiennent la liberté de mouvement des animaux à condition qu'ils soient vaccinés et puissent être taxés (Moritz *et al.*, 2013).



Mise en œuvre

Il est important de garder à l'esprit que l'adoption d'instruments juridiques n'est qu'une première étape. **Lorsque des structures juridiques appropriées sont en place, il peut encore y avoir des problèmes de mise en œuvre.** Une étude des routes commerciales pour le bétail et les buffles entre le Royaume du Cambodge, la République socialiste du Viet Nam, la Royaume de Thaïlande, la République démocratique populaire lao et la République populaire de Chine montre que les éleveurs utilisent des passages frontaliers non officiels pour éviter les taxes élevées, les exigences de vaccination et les procédures de quarantaine aux postes frontière. En outre, de nombreux troupeaux différents se regroupent au niveau des postes frontière officiels si bien que le bétail destiné au commerce d'animaux vivants se mélange avec celui destiné à l'abattage, en favorisant ainsi la propagation des maladies (Kerr *et al.*, 2013). Ce rapport détaille de nombreux exemples démontrant les problèmes de mise en place des cadres juridiques pour les pasteurs transfrontaliers.

PRINCIPES ET CADRES JURIDIQUES INTERNATIONAUX SOUTENANT LE PASTORALISME TRANSFRONTALIER

Les principes et accords internationaux, notamment dans les domaines de l'environnement et des droits de l'Homme, peuvent s'appliquer au pastoralisme transfrontalier, soit au niveau de sites particuliers, soit en établissant des principes et obligations juridiques pertinents. La référence au pastoralisme dans les conventions et autres instruments internationaux démontre surtout que son importance est désormais reconnue par la communauté internationale. Il existe de nombreux principes et cadres juridiques internationaux; le présent rapport se concentre sur ceux qui sont considérés comme les plus pertinents pour le renforcement du pastoralisme transfrontalier. Les principes internationaux qui ne sont pas abordés ici comprennent les principes de précaution, de prévention et de pollueur-payeur, d'accès et de partage des bénéfices, et de patrimoine commun.

Principes juridiques internationaux

L'encadrement des éleveurs transfrontaliers devrait se fonder sur certains principes juridiques reconnus sur le plan international. Ces principes découlent des conventions internationales décrites ci-dessous et du droit international coutumier qui est compris et interprété par le biais de décisions judiciaires et de déclarations internationales.

Le développement durable

L'ensemble des principes liés au développement durable peut largement s'appliquer au pastoralisme transfrontalier. Le développement durable répond

aux besoins actuels sans compromettre la capacité des générations futures à répondre à leurs propres besoins (Commission Brundtland, 1987). Au cours des dernières décennies, le principe du développement durable a été reconnu dans des déclarations et des jugements internationaux. Dans son opinion concordante dans l'affaire de la Cour internationale de justice (CIJ) concernant le projet Gabčíkovo-Nagymaros, le juge Weeramantry décrit le principe comme «faisant partie intégrante du droit international moderne».³

Le développement durable comprend trois piliers économique, social et environnemental qui sont intégrés et interdépendants. Le principe d'intégration stipule que les considérations de chacun de ces piliers doivent être intégrées dans la politique de développement. Il est partiellement reflété dans le Principe 4 de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, qui stipule que «pour parvenir à un développement durable, la protection économique doit faire partie intégrante du processus de développement et ne peut être considérée isolément».

L'équité intergénérationnelle et intragénérationnelle est un principe clé du développement durable. Le principe de l'équité intergénérationnelle stipule que chaque génération a le devoir de gérer et de transmettre aux générations suivantes le patrimoine naturel et culturel qu'elle a hérité des générations précédentes (Brown Weiss, 1992).⁴ Le principe complémentaire de l'équité intragénérationnelle traite de l'inégalité entre les pays, les communautés et les individus de la génération actuelle, et est résumé dans la SDG10 «Réduire les inégalités au sein des pays et entre les pays».

Le principe de développement durable devrait être au cœur des politiques concernant le pastoralisme. Les systèmes pastoraux touchent aux trois piliers du développement durable de part leur efficacité pour gérer les écosystèmes, leur rôle en tant que moyens d'existence et de production de biens économiquement précieux et leur importance culturelle. L'intégration de ces considérations, ainsi que la reconnaissance des principes d'équité inter et intragénérationnelle, devraient définir la politique de gouvernance pastorale.

Coopération et dommages transfrontaliers

Le principe territorial, y compris le principe de ne pas causer de dommages transfrontaliers, est l'un des plus anciens principes juridiques liés à la gestion des ressources naturelles et de l'environnement. Le principe 21 de la Déclaration de Stockholm de 1972 stipule

Les États ont, conformément à la Charte des Nations unies et aux principes du droit international, le droit souverain d'exploiter leurs propres ressources selon leur politique environnementale, et la responsabilité de veiller à ce que les activités exercées dans les limites de leur juridiction ou sous leur contrôle ne causent pas de dommages à l'environnement d'autres États ou dans des zones ne relevant d'aucune juridiction nationale.

Le principe 21 a servi de base à une longue série de décisions judiciaires, de l'arbitrage de la fonderie de Trail en 1941 à l'avis consultatif de la CIJ sur la

³ Affaire concernant le projet Gabčíkovo-Nagymaros, Hongrie contre République slovaque, 1997 CIJ 7 (25 sept.), opinion individuelle du juge Weeramantry.

⁴ Voir également l'opinion dissidente du juge Weeramantry dans l'affaire des essais nucléaires, Nouvelle-Zélande contre République française, 1995 CIJ 288 (22 septembre), qui précise que chaque génération est gardienne de la planète pour la génération suivante.

légalité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires en 1996. Il est énoncé à l'article 3 de la Convention sur la diversité biologique (CDB).

Si le principe de territorialité est le point de départ de la gouvernance des ressources naturelles, le principe de coopération en est l'évolution. Comme l'a déclaré le juge Weeramantry en contestant l'Avis consultatif de la CIJ sur la légalité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires (article 10[e], p.47):

Le principe [de bon voisinage] est l'une des bases du droit international moderne, qui a vu la disparition du principe selon lequel des États souverains pouvaient poursuivre leurs propres intérêts isolément chacun de leur côté. Un ordre mondial dans lequel chaque État souverain dépend du même environnement global génère une interdépendance mutuelle qui ne peut être menée que par la coopération et le bon voisinage.

Le principe de coopération est également énoncé dans le Principe 7 de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement et dans l'article 5 de la CDB.⁵ Ces principes constituent la base de la coopération transfrontalière en matière de conservation et de développement durable.

⁵ En remplissant ce devoir, «les États ont des responsabilités communes mais différenciées», compte tenu de leurs capacités différentes et de leurs contributions différentes à la dégradation de l'environnement mondial (Déclaration de Rio, principe 7).

Les droits des peuples à l'autodétermination et le principe de subsidiarité

Le respect de l'autodétermination des peuples est inscrit dans la Charte des Nations unies (article 55) ainsi que dans de nombreux instruments et déclarations relatifs aux droits de l'Homme, notamment le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Ces conventions reconnaissent que le droit à l'autodétermination implique le droit de ne pas être privé de moyens d'existence, ce qui constituerait une forme de génocide. Cela implique à son tour un droit de contrôle sur les ressources naturelles, tel que détaillé dans la Convention de l'OIT relative aux peuples indigènes et tribaux de 1989 (n° 169) et la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones.

Les États ont l'obligation de promouvoir et d'appliquer les droits des peuples à l'autodétermination. Un des mécanismes permettant d'y parvenir est la décentralisation du contrôle des ressources naturelles. La décentralisation, ou subsidiarité, a été proposée comme un principe émergent du droit international. Ce principe stipule que les décisions relatives aux ressources naturelles doivent être prises au niveau le plus local possible. Le principe ne préconise pas une décentralisation aveugle, mais exige au contraire une réflexion approfondie sur la meilleure façon de répartir les compétences entre les différents niveaux de gouvernance.

Le droit à l'autodétermination est essentiel pour les populations pastorales, car elles peuvent ne pas avoir la propriété ou le contrôle direct des ressources naturelles dont elles dépendent. Le principe de subsidiarité peut fonctionner si les populations pastorales sont explicitement impliquées dans le processus de prise de décision. Les accords entre les communautés locales peuvent être

“ Les États ont l'obligation d'encourager la mise en oeuvre du droit des peuples à l'autodétermination, qui implique le droit à disposer de leurs moyens d'existence, y compris des ressources naturelles ”

un moyen efficace de gérer les pratiques et les ressources pastorales transfrontalières, en particulier lorsqu'ils sont soutenus par des cadres juridiques nationaux et internationaux. Dans tous les cas, la prise de décision au niveau local est essentielle pour garantir la souplesse nécessaire pour répondre aux situations d'urgence et à l'évolution du contexte local.

Principes de bonne gouvernance: transparence, participation et accès à la justice

La bonne gouvernance est une condition préalable à la gestion équitable et durable des ressources pastorales. La bonne gouvernance comprend un vaste ensemble de principes, notamment la participation, la transparence, l'état de droit, l'équité, l'accès à la justice et la responsabilité. Certains de ces principes sont décrits dans la convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, qui a été reconnue comme pertinente au niveau international, bien qu'elle ait une portée européenne.

Le concept émergent «d'état de droit en matière d'environnement» intègre ces principes dans le contexte environnemental. La Déclaration mondiale de l'UICN sur l'état de droit environnemental, adoptée lors du Congrès mondial sur le droit de l'environnement à Rio de Janeiro le 29 avril 2016, élabore les principes clés, les composantes et les moyens de mise en œuvre de la bonne gouvernance.

Participation

Le droit à la participation, dans le cadre d'une représentation efficace, est établi dans le droit contraignant et le droit souple, notamment dans la Convention sur la diversité biologique (CDB) et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, ainsi que dans des engagements tels que la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones (UNDRIP) (ONU, 2007) et les Directives volontaires sur la gouvernance responsable de la tenure des terres, des pêches et des forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale (VGGT) (FAO, 2012a). L'article 10 de l'UNDRIP stipule que:

Les peuples autochtones ne doivent pas être déplacés de force de leurs terres ou territoires. Aucune réinstallation ne peut avoir lieu sans le consentement libre, préalable et éclairé des peuples autochtones concernés et après accord sur une indemnisation juste et équitable et, si possible, avec la possibilité d'un retour.

Consentement libre, préalable et éclairé

Le principe du consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause (CPLCC) peut avoir un certain nombre d'implications pour les droits sur les ressources pastorales transfrontalières. Le CPLCC est une norme internationale des droits de l'Homme qui découle des droits collec-

tifs des peuples autochtones à l'autodétermination et de la reconnaissance de leurs droits fonciers. L'UNDRIP exige des États qu'ils:

... se consultent et coopèrent de bonne foi avec les peuples autochtones concernés par l'intermédiaire de leurs propres institutions représentatives afin d'obtenir leur consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause avant d'adopter et de mettre en œuvre des mesures législatives ou administratives susceptibles de les affecter (article 19).

Les États doivent obtenir le consentement des peuples autochtones, y compris des pasteurs, avant d'adopter des mesures législatives ou administratives qui les concernent, et avant d'entreprendre des projets qui affectent les droits des peuples à la terre, au territoire et aux ressources (article 32). En outre, lorsque les peuples autochtones ont perdu la possession de leurs terres, sans leur CPLCC, ils ont droit à une restitution ou à tout autre dédommagement approprié (article 28).

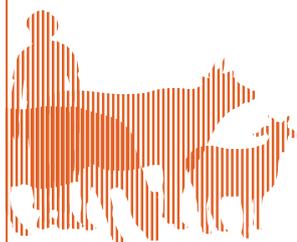
Objectifs de développement durable

Les objectifs de développement durable (ODD) ont été adoptés par les Nations unies en septembre 2015 dans le cadre de l'Agenda 2030 pour le développement durable. Les 17 objectifs et leurs cibles constituent un plan stratégique international ambitieux pour mettre fin à la pauvreté, conserver les ressources planétaires et promouvoir l'équité et l'égalité. Ils intègrent et s'appuient sur les objectifs et régimes internationaux existants, tels que ceux établis dans les accords internationaux décrits ci-dessous. Étant donné que les pasteurs comptent parmi les personnes les plus pauvres et les plus vulnérables du monde, ils sont directement concernés par presque tous les ODD. Toutefois, certains objectifs sont particulièrement pertinents pour les mouvements transfrontaliers des populations pastorales.

Un seul objectif mentionne explicitement les pasteurs. Il est cité dans la Cible 2.3 de l'ODD2, «Éliminer la faim, assurer la sécurité alimentaire, améliorer la nutrition et promouvoir une agriculture durable»:

D'ici à 2030, doubler la productivité agricole et les revenus des petits producteurs alimentaires, en particulier les femmes, les autochtones, les exploitants familiaux, les éleveurs et les pêcheurs, y compris en assurant l'égalité d'accès aux terres, aux autres ressources productives et intrants, au savoir, aux services financiers, aux marchés et aux possibilités d'ajout de valeur et d'emploi autres qu'agricoles.

La propriété des terres et des ressources est un aspect essentiel de la vie pastorale mis en avant dans les ODD. L'ODD 1, «Éliminer la pauvreté sous toutes ses formes partout dans le monde», comprend la Cible 1.4: «... faire en sorte que tous les hommes et les femmes, en particulier les pauvres et les personnes vulnérables, aient les mêmes droits aux ressources économiques et qu'ils aient accès aux services de base, à la propriété et au contrôle des



terres et à d'autres formes de propriété, [...] [et] aux ressources naturelles», qui comprend à son tour l'indicateur 1.4.2: «Proportion de la population adulte totale, par sexe et par type d'occupation, qui dispose de la sécurité des droits fonciers et qui: a) possède des documents légalement authentifiés; b) considère que ses droits sur la terre sont sûrs».

L'ODD 5, «Réaliser l'égalité des sexes et autonomiser toutes les femmes et les filles», comprend la Cible 5a: «... donner aux femmes les mêmes droits aux ressources économiques, ainsi qu'à l'accès à la propriété et au contrôle des terres et d'autres formes de propriété [...] dans le respect du droit interne».

Plusieurs ODD font référence à la résilience, en particulier dans le contexte du changement climatique. La Cible 1.5 vise, d'ici 2030, à «renforcer la résilience des pauvres et des personnes en situation vulnérable et réduire leur exposition et leur vulnérabilité aux phénomènes climatiques extrêmes et à d'autres chocs et catastrophes d'ordre économique, social ou environnemental». La Cible 2.4 appelle à mettre en œuvre des pratiques agricoles résilientes qui préservent les écosystèmes et renforcent la capacité d'adaptation au changement climatique. La mobilité, y compris la mobilité pastorale, est un facteur clé de la résilience des pasteurs face au changement climatique.

La gestion et l'utilisation durables des ressources naturelles est un aspect essentiel des ODD. L'ODD 15, «Préserver et restaurer les écosystèmes terrestres, en veillant à les exploiter de façon durable, gérer durablement les forêts, lutter contre la désertification, enrayer et inverser le processus de dégradation des sols et mettre fin à l'appauvrissement de la biodiversité», fait référence aux obligations découlant des accords internationaux existants, notamment la CDB et la Convention des Nations unies sur la lutte contre la désertification (UNCCD) décrites ci-dessous, et fixe des objectifs pour la conservation, la restauration et l'utilisation durable des forêts, des zones humides, des montagnes et des zones sèches (Cible 15.1). Il comprend la Cible 15.9, «d'ici à 2020, intégrer la protection des écosystèmes et de la biodiversité dans la planification nationale, dans les mécanismes de développement, dans les stratégies de réduction de la pauvreté et dans la comptabilité».

L'ODD 12, «Établir des modes de consommation et de production durables», comprend la Cible 12.2, «D'ici 2030, parvenir à une gestion durable et à une utilisation efficace des ressources naturelles». Cette cible complète la Cible 2.4, qui appelle à des systèmes de production alimentaire durables. Les pratiques pastorales traditionnelles peuvent constituer une forme de gestion et d'utilisation durables des ressources naturelles et représentent une forme plus durable de production alimentaire et animale par rapport aux systèmes intensifs. La promotion et le soutien des traditions pastorales peuvent contribuer à la réalisation de ces objectifs.

D'autres ODD sont pertinents pour des aspects ou des types spécifiques de pastoralisme transfrontalier. L'ODD 11, qui se concentre sur les villes, comprend la Cible 11.4: «Renforcer les efforts de protection et de préservation du



République du Pérou: Une éleveuse pastorale avec ses moutons



Royaume de Norvège:
Un éleveur de rennes Saami
au milieu de ses animaux dans
le froid du paysage arctique

patrimoine culturel et naturel mondial». La relation entre le pastoralisme et le patrimoine mondial est décrite ci-dessous. La Cible 9.1 – «Mettre en place une infrastructure de qualité, fiable, durable et résiliente, y compris une infrastructure régionale et transfrontière» – s’applique aux besoins importants des pasteurs transfrontaliers en matière d’infrastructures.

Enfin, l’ODD 16 aborde de manière générale les questions de bonne gouvernance et d’état de droit. La Cible 16.7 – «Faire en sorte que le dynamisme, l’ouverture, la participation et la représentation à tous les niveaux caractérisent la prise de décisions» – traite de l’une des questions les plus importantes et les plus difficiles dans la gestion du pastoralisme transfrontalier: assurer la participation et l’inclusion des communautés mobiles.

UNESCO: Patrimoine mondial, patrimoine culturel immatériel et réserves de biosphère

La Convention concernant la protection du patrimoine mondial culturel et naturel (CPM) prévoit que **les États ont le devoir de coopérer et de conserver le patrimoine culturel et naturel, y compris les «œuvres conjuguées de l’Homme et de la nature» d’une valeur universelle exceptionnelle** (article 1). En 1992, le Comité de la CPM a adopté des critères révisés pour inclure les paysages culturels exceptionnels (Décision CONF 002 XIII.1-3). De nombreuses zones agropastorales ont depuis été inscrites au patrimoine mondial, notamment (i) la zone lapone (Royaume de Suède), site de déplacement saisonnier des troupeaux de rennes saami; (ii) les Causses et le paysage culturel agropastoral méditerranéen des Cévennes (République française); et les Pyrénées-Mont Perdu (République française, Royaume d’Espagne), ancien système de transhumance (UNESCO, 2018a; Rössler, 2010).

Les États ont des obligations spécifiques en ce qui concerne le patrimoine culturel, y compris les zones agropastorales. Ils doivent notamment, dans la mesure du possible et selon qu’il convient: (i) adopter des politiques visant à assigner au patrimoine «une fonction dans la vie collective» (article 5 a)); «intégrer la protection de ce patrimoine dans les programmes de planification générale» (article 5 a)); (iii) mettre en place des services pour la protection du patrimoine (article 5 b)); et (iv) prendre les «mesures juridiques, scientifiques, techniques, administratives et financières nécessaires» à la protection du patrimoine (5 d)). Ces obligations ne sont pas limitées aux sites inscrits sur la liste du patrimoine mondial (voir l’article 12, par exemple).

Le Centre du patrimoine mondial est étroitement lié à la Convention de 2003 pour la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel (PCI). Alors que le Centre du patrimoine mondial adopte une approche basée sur les sites pour la reconnaissance et la protection du patrimoine, le PCI se concentre sur les pratiques, les connaissances, les compétences et autres expressions immatérielles du patrimoine culturel. La Convention du PCI oblige les États à prendre les mesures nécessaires pour sauvegarder le patrimoine culturel im-

matériel au niveau national, notamment par des inventaires, des formations, des actions de sensibilisation et des mesures juridiques, techniques, administratives et financières appropriées, avec la participation la plus large possible des communautés, groupes et individus concernés (articles 11 à 15). Il prévoit également une liste représentative du patrimoine culturel immatériel de l'humanité (article 16).

La liste représentative contient principalement des aspects musicaux et artistiques du patrimoine, mais il y a aussi quelques exemples listés liés au pastoralisme. L'espace culturel du Yaaral et du Degal (République du Mali) englobe la transhumance bi-annuelle du cheptel de bovins à travers le delta intérieur du Niger ainsi que les festivités, la poésie, les costumes et le renouvellement des pactes intercommunautaires qui l'accompagnent. Le rituel pour amadouer les chamelles (Mongolie) est pratiqué par les bergers (principalement des femmes) pour encourager une chamelle à accepter un chamelon. Cette pratique traditionnelle est en train de disparaître en raison de l'urbanisation et de la perte de la culture pastorale dans la région. D'autres exemples figurant sur la liste du PCI sont étroitement associés à la culture pastorale, par exemple les chants pastoraux sardes (République italienne), le *Canto a tenore*, qui sont menacés par le déclin de la culture pastorale (UNESCO, 2018b).

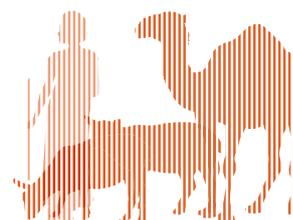
Une troisième initiative de l'UNESCO, le Programme sur l'Homme et la biosphère (MAB), concerne également le pastoralisme. Le Programme MAB a désigné de nombreux paysages pastoraux comme réserves de biosphère. Les sites du MAB chevauchent souvent les sites du patrimoine mondial (Rössler, 2010). Par exemple, la région des Causses et des Cévennes (République française) était une réserve de biosphère avant d'être inscrite au patrimoine mondial.

Il existe relativement peu de sites du patrimoine mondial qui sont pastoraux. Ils sont presque tous localisés en Europe et parmi eux, un seul est transfrontalier. De même, il y a peu d'exemples directs de pratiques pastorales sur la Liste représentative du PCI. Toutefois, la reconnaissance du pastoralisme comme forme de patrimoine culturel, à la fois sur les sites et immatériel, est une étape symbolique importante qui peut contribuer à renforcer l'argument en faveur de la protection des pratiques pastorales culturelles dans le monde.

Convention sur la diversité biologique

La Convention sur la diversité biologique (CDB) énonce les principes et obligations fondamentaux pour la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité. Elle ne traite pas directement du pastoralisme, mais plusieurs clauses sont pertinentes.

L'article 8 prévoit que les parties «s'efforcent d'instaurer les conditions nécessaires pour assurer la compatibilité entre les utilisations actuelles et la conservation de la diversité biologique et l'utilisation durable de ses éléments constitutifs» (article 8i). La CDB demande ensuite aux parties de «protéger et encourager l'usage coutumier des ressources biologiques conformément aux pratiques cultu-



relles traditionnelles compatibles avec les impératifs de leur conservation ou de leur utilisation durable» (article 10). Ces clauses devraient favoriser la protection des pratiques pastorales lorsqu'elles sont compatibles avec les objectifs de conservation. Plus directement, l'article 8j prévoit que chaque partie doit «respecter, préserver et maintenir les connaissances, innovations et pratiques des communautés autochtones et locales qui incarnent des modes de vie traditionnels présentant un intérêt pour la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique». Cette clause devrait couvrir le pastoralisme car il a prouvé son efficacité pour utiliser durablement les écosystèmes de parcours.

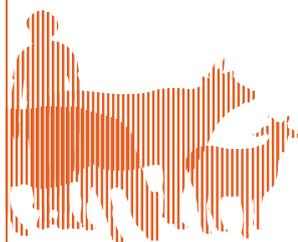
La Convention prévoit en outre que les parties «promulguent un développement durable et écologiquement rationnel dans les zones adjacentes aux zones protégées en vue de renforcer la protection de ces dernières» (article 8e). Cette clause est applicable lorsque le pacage du bétail a lieu immédiatement à côté de réserves ou de parcs. Cela n'engendre pas nécessairement de conflit entre les parties concernées, tant que l'utilisation pastorale est durable. Si ce n'est pas le cas, les parties doivent s'efforcer de trouver un consensus, conformément à l'article 8i.

Plusieurs résolutions de la Conférence des parties (CdP) à la CDB font référence aux pasteurs, directement ou indirectement. La Décision X/17, adoptée en 2008, a mis en place un processus permettant au secrétariat de la CDB d'explorer, avec la FAO et l'UNCCD, les moyens de renforcer la collaboration en matière de pastoralisme et d'utilisation agricole des terres arides et subhumides (paragraphe 8 et paragraphe 9). Cette décision a été suivie par la Décision X/35 en 2010, qui invite les parties à intégrer la biodiversité dans leurs plans de gestion de la sécheresse, «notamment par la participation de toutes les parties prenantes, en particulier les femmes et les pasteurs et autres communautés autochtones et locales» (paragraphe 2).

Le programme de travail de la CDB sur la biodiversité des zones montagneuses, adopté en 2004 par la Décision VII/27, inclut cet objectif:

Promouvoir, dans le cadre d'une coopération transfrontalière intégrée, des stratégies pour mener des activités durables dans les pâturages d'altitude par le biais d'arrangements convenus de façon mutuelle par les pays concernés. Les accords de coopération devraient couvrir des questions thématiques spécifiques telles que [...] le pastoralisme...

En 2014, la CDB a adopté les Directives de Chennai pour l'intégration de la diversité biologique et l'éradication de la pauvreté. La préservation de la biodiversité étant directement liée aux secteurs clés du développement, y compris le pastoralisme, les Directives fournissent des outils et des conseils pour intégrer l'éradication de la pauvreté dans les stratégies et plans d'action nationaux sur la biodiversité, mettre en oeuvre les VGGT et promouvoir la transparence de la gestion des terres.



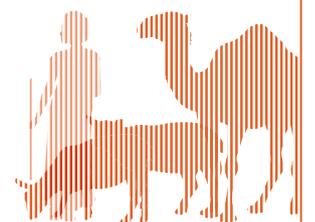
Convention des Nations unies sur la lutte contre la désertification

Le pastoralisme est l'une des principales utilisations des terres dans de nombreuses zones arides qui relèvent de la Convention des Nations unies sur la lutte contre la désertification (UNCCD). La Convention est l'un des rares instruments internationaux à faire explicitement référence aux pasteurs. Elle exige des parties qu'elles prévoient la participation effective des pasteurs et des autres utilisateurs de ressources à la planification des politiques, à la prise de décision, ainsi qu'à la mise en œuvre et à l'examen des programmes d'action nationaux (PAN) (article 10 [2f]). Les PAN peuvent porter en priorité sur la gestion durable des ressources naturelles et les pratiques agricoles durables (article 10, paragraphe 4).

Les annexes de l'UNCDD fournissent des détails pour faciliter la mise en œuvre des directives de la Convention dans différentes régions. Selon l'annexe sur la mise en œuvre régionale en Afrique, les PAN peuvent inclure le renforcement de la participation et de la responsabilité des populations locales, y compris les pasteurs, dans la gestion environnementale, ainsi que des mesures visant à préserver les ressources naturelles grâce à une gestion intégrée et durable des terres agricoles et des terres pastorales, du couvert végétal et de la faune, des forêts, de l'eau et de la diversité biologique (annexe I, article 8). L'UNCDD prévoit également des programmes d'action sous-régionaux, y compris des programmes conjoints pour la gestion durable des ressources naturelles transfrontalières par le biais de mécanismes bilatéraux et multilatéraux, et la coopération dans la gestion des maladies végétales et animales (article 11). Selon l'annexe sur la mise en œuvre régionale en Amérique latine et aux Caraïbes, les PAN peuvent inclure l'objectif de parvenir à la sécurité alimentaire, ainsi qu'au développement et à la gestion durables de l'agriculture, de l'élevage, de la sylviculture et des activités polyvalentes (annexe III, article 4c). L'annexe sur la mise en œuvre en région méditerranéenne encourage quant à elle la prise en compte des modes d'utilisation des terres, de la gestion des ressources en eau, de la conservation des sols, de la foresterie, des activités agricoles et de la gestion des pâturages et des parcours dans les PAN (annexe IV, article 6, point b).

En octobre 2015, la CdP 12 a ajouté comme objectif à l'UNCCD d'atteindre la neutralité de la dégradation des terres (NDT).⁶ La NDT est l'objectif 15.3 des ODD. La décision de la CdP «invite les pays membres touchés [...] à établir des niveaux de référence et des objectifs volontaires de NDT au niveau national dans le cadre de leurs PAN et à traiter les aspects liés aux écosystèmes à leur discrétion». Il est recommandé aux pays d'établir des objectifs de neutralité en matière de dégradation des terres au niveau infranational, en garantissant la neutralité au niveau des paysages ou des écosystèmes afin d'éviter les compromis entre les écosystèmes, les types de paysages ou les populations. Cela pourrait toutefois poser un problème dans les écosystèmes transfrontaliers, en particulier ceux gérés par les éleveurs.

⁶ Décision 2/CdP.12: Formulation, révision et mise en œuvre de programmes d'action dans la perspective de l'Agenda pour le développement durable de 2030.



Les pays peuvent bénéficier d'une collaboration transfrontalière afin d'assurer la NDT au niveau des écosystèmes transfrontaliers.

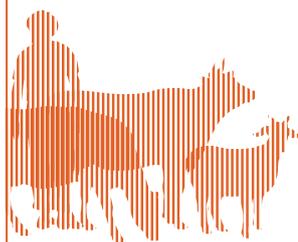
Instrument relatifs aux droits de l'Homme et aux droits des populations autochtones

Les instruments internationaux et régionaux relatifs aux droits de l'Homme s'appliquent aux éleveurs pastoraux, car ils représentent certaines des populations les plus vulnérables dans le monde. Bien que la plupart des instruments ne mentionnent pas spécifiquement les pasteurs, leurs clauses sont toujours pertinentes, notamment en ce qui concerne les droits à la liberté de mouvement, à la vie, au travail, à la non-discrimination et à la participation à la vie culturelle.

Dans les VGGT, le paragraphe 15.5 sur les réformes foncières inclut les pasteurs dans les «groupes historiquement défavorisés, les groupes marginalisés [...] et les peuples autochtones». Au cours de ces dernières années, les sociétés pastorales se sont de plus en plus identifiées comme des peuples autochtones, bien que la terminologie ne soit pas nécessairement adoptée par tous les gouvernements. Deux grands instruments relatifs aux droits des autochtones traitent directement des questions liées au pastoralisme: la Convention de l'OIT relative aux peuples indigènes et tribaux, 1989 (n° 169) et la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones (UNDRIP). Ces deux instruments se limitent aux peuples indigènes, mais englobent néanmoins un certain nombre de communautés de pasteurs.

Selon la Convention n°169 de l'OIT, des mesures doivent être prises pour sauvegarder «le droit des peuples intéressés d'utiliser les terres qu'ils n'occupent pas exclusivement, mais auxquelles ils ont traditionnellement accès pour leurs activités traditionnelles et de subsistance» (article 14[1]). Elle stipule que «les activités relevant de l'économie de subsistance et les activités traditionnelles des peuples intéressés, telles que la chasse, la pêche, la chasse à la trappe et la cueillette, doivent être reconnues en tant que facteurs essentiels pour maintenir leur culture ainsi que leur autosuffisance et leur développement économique» (article 23). Elle stipule également la reconnaissance du pluralisme juridique dans l'application des lois nationales aux peuples autochtones, en précisant qu'«il doit être dûment tenu compte de leurs coutumes ou de leur droit coutumier» (article 8). Elle ne traite pas des mouvements pastoraux transfrontaliers, mais prévoit que **«les gouvernements doivent prendre les mesures appropriées, y compris au moyen d'accords internationaux, pour faciliter les contacts et la coopération entre les peuples indigènes et tribaux à travers les frontières, y compris dans les domaines économique, social, culturel, spirituel et de l'environnement»** (article 32).

L'UNDRIP adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies en 2007 contient des dispositions similaires. Elle soutient le droit des peuples autoch-



tones «aux terres, territoires et ressources qu'ils possèdent, occupent ou utilisent traditionnellement ou qu'ils ont acquis» et exige des États qu'ils accordent une reconnaissance et une protection juridiques à ces terres et ressources, «dans le respect des coutumes, traditions et régimes fonciers des peuples autochtones concernés» (article 26).

Comme la Convention n° 169 de l'OIT, elle ne traite pas des mouvements transfrontaliers des éleveurs ou du bétail, mais prévoit que les peuples indigènes ont le droit d'entretenir et de développer des contacts, des relations et une coopération, y compris des activités économiques, avec les peuples au-delà des frontières (article 36).

Instruments et cadres juridiques internationaux non contraignants

Un certain nombre d'instruments non contraignants – droit souple ou «*soft law*» – adoptés par les États et les organisations internationales peuvent aider à élaborer une législation pour la gestion transfrontalière des ressources pastorales. Ils prennent la forme de recommandations, de lignes directrices, de programmes d'action, de codes de conduite, de déclarations de principes, etc. Bien que non obligatoires, les États les utilisent fréquemment pour élaborer leur législation, et des éléments de droit souple peuvent ensuite être inclus dans des instruments contraignants («*hard law*»). La législation non contraignante est souvent ancrée dans les droits de l'Homme internationaux.

Les recommandations politiques du Comité de la sécurité alimentaire mondiale (CSA, 2016) constituent un exemple de droit souple pertinent pour garantir les droits transfrontaliers. Un certain nombre de ces recommandations concernent les droits et les responsabilités des éleveurs dans les zones de pâturage transfrontalières. L'article Vd recommande de:

Reconnaître, respecter et protéger les systèmes de production traditionnels, y compris les systèmes pastoraux et leurs stratégies de mobilité, qui utilisent les écosystèmes de manière durable et contribuent de manière significative à la sécurité alimentaire et à la nutrition de leurs communautés et aux modes de vie associés.

L'article IXb recommande de:

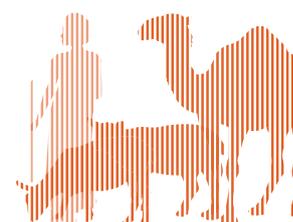
Permettre la mobilité des pasteurs y compris le passage transfrontalier le cas échéant, garantir l'accès à la terre, à l'eau, aux marchés et aux services et à la gestion adaptative des terres, et faciliter la gouvernance responsable des ressources communes en accord avec les lois nationales et internationales.

Dans la déclaration du Sommet mondial sur le développement durable de 2002 (ONU, 2002), les États se sont engagés à:

Fournir l'accès aux ressources agricoles aux personnes vivant dans la pauvreté, en particulier les femmes et les communautés indigènes, et promouvoir le cas échéant des régimes fonciers qui reconnaissent et protègent la gestion des ressources indigènes et des biens communs.



Mongolie: Femme éleveuse normalement responsable de la traite et des activités laitières



Bien qu'elle ne cite pas explicitement les droits transfrontaliers, la déclaration établit néanmoins l'importance de protéger la gestion des ressources pour les communautés rurales et les peuples autochtones, y compris les pasteurs. Les VGGT présentent une série de directives plus élaborées (FAO, 2012a). La section 3 de ces lignes directrices traite des droits fonciers transfrontaliers et de la nécessité de renforcer les mesures internationales pour appliquer des droits fonciers qui dépassent les frontières internationales.

D'autres aspects de la législation internationale souple visant à garantir le pastoralisme transfrontalier comprennent des engagements en matière de responsabilité et de participation, ainsi que des promesses de respect des droits des peuples autochtones. Par exemple, l'Agenda 21, en particulier le chapitre 26 sur la «Reconnaissance et le renforcement du rôle des peuples autochtones et de leurs communautés», stipule que:

Vu les rapports existant entre l'environnement naturel et son développement durable et le bien-être culturel, social et physique des populations autochtones, les efforts nationaux et internationaux déployés en vue d'un développement durable et écologiquement rationnel devraient reconnaître, intégrer, promouvoir et renforcer le rôle de ces populations et de leurs communautés. Le Principe 22 de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement (1992) stipule que:

Les populations et communautés autochtones et les autres collectivités locales ont un rôle vital à jouer dans la gestion de l'environnement et le développement du fait de leurs connaissances du milieu et de leurs pratiques traditionnelles. Les États devraient reconnaître leur identité, leur culture et leurs intérêts, leur accorder tout l'appui nécessaire et leur permettre de participer efficacement à la réalisation d'un développement durable.

Ces divers accords peuvent constituer la base d'un nouveau cadre juridique international régissant les droits fonciers des communautés marginalisées, qui pourrait à l'avenir devenir des normes internationales coutumières régissant le comportement des États.

Politique internationale/loi sur le commerce du bétail

La mondialisation croissante et la persistance des maladies animales transfrontières constituent un risque important pour la production animale mondiale et la sécurité alimentaire, ainsi que pour le commerce international. L'élevage et la commercialisation des produits d'origine animale au sein des marchés officiels tendent également à institutionnaliser et à protéger des systèmes de plus en plus exigeants en termes de qualité et de conditions sanitaires. Le Sommet mondial de l'alimentation (SMA) de 1996 a reconnu ces circonstances, en soulignant le rôle essentiel et limitant des maladies animales transfrontières sur la sécurité alimentaire, la production animale durable et le commerce. Les chefs d'État et de gouvernement se sont engagés, en vertu de

l'engagement n°3 du plan d'action du SMA, à «chercher à assurer une prévention efficace et un contrôle progressif des maladies et des ravageurs des plantes et des animaux, y compris ceux qui sont de nature transfrontalière, tels que la peste bovine, la tique du bétail et la fièvre aphteuse».

Le Code sanitaire pour les animaux terrestres (Code terrestre) de l'Organisation mondiale de la santé animale (OIE) définit des normes pour l'amélioration de la santé et du bien-être des animaux et de la santé publique vétérinaire dans le monde, y compris des normes pour la sécurité du commerce international des animaux terrestres et de leurs produits. La valeur du Code terrestre est double: (i) les mesures qui y sont publiées sont le résultat d'un consensus entre les autorités vétérinaires des membres de l'OIE et (ii) elle constitue une référence au sein de l'accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires (accord SPS) de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) en tant que norme internationale pour la santé animale et les zoonoses. Les mesures sanitaires du Code terrestre doivent être adoptées par les autorités vétérinaires des pays importateurs et exportateurs afin (i) de permettre la détection précoce, la déclaration et le contrôle des agents pathogènes pour les animaux ou les humains, et (ii) d'empêcher leur propagation par le biais du commerce international d'animaux et de produits d'origine animale, tout en évitant les obstacles sanitaires injustifiés aux échanges. Les mesures sanitaires du Code terrestre ont été officiellement adoptées par l'Assemblée mondiale des délégués de l'OIE. La 25^e édition du Code terrestre intègre les modifications convenues lors de la 84^e session générale de l'Assemblée mondiale des délégués de l'OIE en mai 2016. L'élaboration de ces normes et recommandations est le résultat du travail continu depuis 1960 de la Commission des normes sanitaires pour les animaux terrestres de l'OIE. Le premier Code terrestre a été publié en 1968.

L'accord SPS énonce également des mesures sur la manière dont les gouvernements peuvent appliquer des mesures de sécurité alimentaire et de santé animale et végétale. Il s'applique à la nature transfrontalière du commerce entre les pays et vise à empêcher la propagation des maladies entre les pays. Selon l'article 6 de l'accord SPS, les membres de l'OMC sont tenus d'adapter les mesures SPS aux conditions régionales dont le produit est originaire et auxquelles il est destiné. En particulier, les membres de l'OMC sont tenus de respecter les mesures inhérentes aux zones exemptes ou à faible prévalence de ravageurs et de maladies. Les membres exportateurs de l'OMC qui revendiquent être des zones exemptes de ravageurs ou de maladies ou des zones à faible prévalence de ravageurs ou de maladies doivent démontrer au membre importateur de l'OMC que ces zones sont, et resteront probablement, des zones exemptes de ravageurs ou de maladies ou des zones à faible prévalence de ravageurs ou de maladies.

Ces normes s'appliquent aux pasteurs et garantissent la pérennité du pastoralisme en empêchant la propagation des maladies. Toutefois, leur application

a inévitablement un impact sur la gestion transfrontalière des ressources pastorales. Leur application pourrait, par exemple, limiter le mouvement transfrontalier du bétail, ce qui empêcherait l'utilisation de certains pâturages et augmenterait l'utilisation d'autres, entraînant leur dégradation. Comme nous l'avons vu dans d'autres parties du rapport, ce problème peut être contourné dans une certaine mesure par la délivrance de permis ou de certificats vétérinaires transfrontaliers. Toutefois, cela peut ne pas s'appliquer à toutes les maladies.

Cadres régionaux

Au niveau régional, des principes et initiatives s'adressent spécifiquement au secteur pastoral. Par ailleurs, des conventions plus larges s'y rapportent indirectement.

Les cadres politiques régionaux sont présents en plus grand nombre et sont plus spécifiques au pastoralisme en Afrique. **Le cadre politique de l'UA pour le pastoralisme en Afrique (2010) a été adopté en partie pour faciliter la coordination et l'harmonisation des politiques, et fournir une plateforme pour aborder «de manière holistique, les nombreux défis auxquels sont confrontées les communautés pastorales», y compris les défis liés aux déplacements transfrontières des éleveurs itinérants. Le cadre énumère des principes sur les droits des pasteurs.** Il «reconnait que l'itinérance est essentielle pour utiliser et protéger efficacement les parcours, et que la mobilité est la clé d'une adaptation appropriée aux tendances climatiques et autres» (paragraphe 4.1.4). Elle reconnaît l'importance des approches régionales en raison de la nature transfrontalière des communautés pastorales (paragraphe 4.1.5).

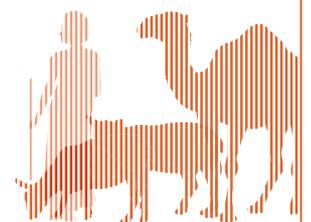
*République d'Autriche:
Un berger surveille ses vaches
sur les hauts plateaux*



©Barbara Hoffmann

En 2013, deux forums régionaux ont rassemblé les décideurs politiques des pays de la région Sahara-Sahel pour discuter du renforcement des politiques liées au pastoralisme. **En mai, une réunion des ministres d’Afrique du Nord et de l’Ouest à N’djamena, en République du Tchad, a abouti à la Déclaration de N’djamena concernant la contribution de l’élevage pastoral à la sécurité et au développement des zones saharo-sahéliennes.** La déclaration de N’djamena affirme que les pratiques pastorales contribuent à promouvoir la sécurité dans la région, et que «l’itinérance exige la libre circulation sans entrave des troupeaux et des produits d’origine animale à travers les frontières nationales». La Déclaration recommande d’adopter des politiques de décentralisation qui «impliquent pleinement les communautés nomades et sédentaires» pour prendre en compte l’élevage dans l’aménagement du territoire et pour «renforcer la coopération interétatique en vue de faciliter les mouvements transfrontaliers et le commerce régional» (p. 11). Cinq mois plus tard, les représentants de six pays d’Afrique de l’Ouest se sont réunis à Nouakchott, en République islamique de Mauritanie, et ont adopté la Déclaration de Nouakchott sur le pastoralisme. La Déclaration de Nouakchott définit le pastoralisme «comme une pratique efficace et un mode de vie adapté aux conditions sahélo-sahariennes» et adopte un objectif de «sécurisation du mode de vie et des moyens de production des populations pastorales, et d’augmentation de la production brute de l’élevage d’au moins 30 pour cent dans les six pays concernés au cours des cinq prochaines années». Elle s’engage à renforcer les cadres d’action concertée et à «accélérer la formulation, le financement et la mise en œuvre de programmes nationaux, multinationaux et transfrontaliers». Ces deux déclarations, ainsi que le cadre politique de l’UA, ne sont pas contraignantes.

Les organismes régionaux d’intégration économique, tels que la Communauté économique des États de l’Afrique de l’Ouest (CEDEAO), ont adopté des décisions contraignantes sur la transhumance transfrontalière, qui mettent en place les mécanismes de régulation examinés ci-dessous. Le Marché commun de l’Afrique orientale et australe (COMESA) et l’Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD) préconisent des politiques qui soutiennent et renforcent les systèmes de production pastorale itinérante et le commerce du bétail au-delà des frontières nationales. Le COMESA a par exemple développé depuis 2008 le système du «Green Pass», une certification sanitaire des produits de base qui offre la possibilité d’officialiser et de faciliter les mouvements et le commerce transnationaux du bétail dans la région (Pavanello, 2010). Depuis 2007, le programme frontalier de l’UA cherche également à faciliter l’intégration transfrontalière des États africains et le développement d’initiatives locales de coopération transfrontalière dans le cadre des communautés économiques régionales (CER), telles que le COMESA, l’IGAD et la CEDEAO.



Le protocole de la Communauté de l'Afrique de l'Est sur l'environnement et la gestion des ressources naturelles comprend une section sur les terrains de parcours, qui appelle à l'élaboration de «politiques, lois et stratégies communes pour assurer le développement durable des terrains de parcours» (article 22). Il comprend également une section sur la gestion des ressources transfrontalières qui invite les États à «élaborer et adopter conjointement des politiques et stratégies communes harmonisées pour la gestion durable des ressources naturelles transfrontalières» (article 9). Toutefois, le protocole signé en 2006 n'est toujours pas entré en vigueur.

Dans d'autres régions, les conventions et décisions régionales traitent indirectement du pastoralisme. Selon la Convention-cadre sur la protection et le développement durable des Carpates (2003) en Europe de l'Est, les parties doivent prendre des mesures appropriées «pour assurer un niveau élevé de protection et d'utilisation durable des habitats naturels et semi-naturels, ainsi que leur continuité et leur connectivité» (article 4) et doivent «viser à préserver l'architecture traditionnelle, les modes d'utilisation des sols, les races locales et les animaux domestiques ainsi que les variétés de plantes cultivées» (article 11) (Mróz et Olszanska, 2004).

La Convention-cadre sur la protection de l'environnement pour le développement durable en Asie centrale (2006) définit des obligations générales de coopération en matière de gestion des ressources transfrontalières. Elle prévoit l'utilisation de projets régionaux et d'autres systèmes et mécanismes bilatéraux et multilatéraux de coopération pour lutter contre la dégradation des terres. À cette fin, la Convention prévoit d'adopter des protocoles pour établir des règles et des procédures, qui peuvent porter, entre autres, sur «une action commune pour gérer durablement les terrains de parcours dans les zones arides».

En Europe, certains habitats importants pour la transhumance sont inscrits à l'annexe I de la Directive habitats de l'Union européenne (UE). Il s'agit notamment des prairies siliceuses alpines et boréales, ainsi que des habitats prioritaires, tels que les prairies de *Nardus*, riches en biodiversité. Des sites spécifiques peuvent être répertoriés comme des sites Natura 2000. Dans certains cas, le maintien de l'habitat dépend du pâturage transhumant qui constitue une part essentielle de l'écosystème. En outre, les habitats gérés par les éleveurs itinérants sont vitaux pour de nombreuses espèces, notamment les oiseaux de proie (par exemple, le vautour fauve), les insectes et les petits mammifères qui vivent dans les prairies, et les espèces végétales telles que le crocus d'automne. Certaines de ces espèces sont énumérées dans la Directive européenne sur les habitats (Herzog *et al.*, 2004).

Actuellement, ces sites et ces espèces sont menacés par des facteurs tels que les conflits entre les communautés rurales et les éleveurs, les normes sanitaires qui entravent à la fois la circulation des troupeaux et la vente des produits des éleveurs itinérants, ainsi que le manque d'infrastructures (routes et pistes) pour le déplacement des troupeaux (Herzog *et al.*, 2004).

RÉSUMÉ

Plusieurs principes et approches juridiques peuvent actuellement aider à tracer la voie pour sécuriser le pastoralisme transfrontalier. Étant donné les frontières floues et les nombreux chevauchements ou imbrications des droits sur les ressources pastorales, leur compréhension et leur application posent des défis considérables. Cependant dans de nombreux pays, le soutien juridique et les possibilités de sécuriser les droits fonciers, y compris la tenure communale et les droits d'accès libre, sont de plus en plus nombreux. Cela peut inclure des systèmes de pluralisme juridique qui combinent le droit statutaire et le droit coutumier.

Il existe différentes approches juridiques pour régir le pastoralisme transfrontalier allant du développement de l'acceptation politique du pastoralisme en modifiant les approches législatives nationales des droits pastoraux à la mise en place d'un soutien intersectoriel.

Il existe un large éventail de principes et de cadres juridiques internationaux qui soutiennent le pastoralisme transfrontalier, bien que nombre de ces accords soient souples. Ces cadres peuvent donner une impulsion à la défense des droits des pasteurs et contribuer à améliorer l'acceptation générale du pastoralisme et l'engagement envers celui-ci. Les divers cadres et accords peuvent être plus ou moins attrayants, selon le pays. Leur mise en oeuvre sur le plan national peut être renforcée si les acteurs comprennent où se situent les priorités et les sensibilités du public.



Types de dispositions juridiques pour le pastoralisme transfrontalier

La mobilité pastorale transfrontalière et la gouvernance participative transfrontalière font de plus en plus l'objet de négociations aux niveaux national, régional et mondial, comme l'illustre la section 3. Il existe plusieurs façons de passer de la discussion à la pratique, par exemple: les traités bilatéraux; les accords, décisions ou protocoles régionaux; la législation nationale qui prévoit la circulation transnationale; et les accords au niveau local entre les communautés ou les entités gouvernementales locales de part et d'autre d'une frontière. Il existe également toute une série de mécanismes non contraignants possibles, tels que des politiques, stratégies ou programmes conjoints, des protocoles d'accord ou des accords de coopération informels facilités par la société civile.

Cette section explore les différents types d'arrangements juridiques régissant le pastoralisme transfrontalier. Des exemples sont donnés pour illustrer les différentes options utilisées dans le passé ou actuellement mises en œuvre pour gérer le pastoralisme transfrontalier. Ils ne constituent pas une liste exhaustive d'options, mais plutôt un point de départ pour la discussion.⁷

⁷ Dans un souci de clarté, toutes les dispositions juridiques figurant dans le présent rapport sont mentionnées au présent, même lorsque l'instrument juridique n'est plus en vigueur.

LES TRAITÉS BILATÉRAUX

Les traités bilatéraux officiels sur le pastoralisme sont relativement rares, mais des exemples existent dans le monde entier. Certains servent de traités autonomes sur la transhumance, la santé animale ou les pâturages partagés. D'autres prennent la forme d'un protocole ou d'un échange de lettres sur le pastoralisme prévu dans le cadre d'un traité plus large qui peut aborder toute une série de questions frontalières. Les questions relatives aux pâturages sont parfois aussi abordées dans le cadre d'un traité de paix ou d'un traité établissant des frontières entre les États.

Accords de transhumance

Plusieurs exemples de traités bilatéraux sur la transhumance sont à signaler en Afrique de l'Ouest. À la fin des années 80, la République du Mali a commencé à négocier des traités avec ses voisins: le Burkina Faso (1988), la République du Niger (1988), la République islamique de Mauritanie (1989), la République du Sénégal (1993) et la République de Côte d'Ivoire (1994). Ces traités prévoient des certificats de vaccination et de santé, des documents frontaliers, les saisons et la durée de la transhumance, les points d'entrée et

République du Kenya: Un troupeau de chèvres sur le marché local de bétail dans le comté pastoral de Wajir



de sortie, les limites géographiques du pastoralisme et le règlement des différends entre pasteurs et agriculteurs (Dyer, 2008; Zakaria, 2014).

Les accords de transhumance sont moins nombreux ailleurs en Afrique. En 2013, un accord transfrontalier sur la santé animale a été signé entre la République de l'Ouganda et la République du Kenya (Mangano, 2013). Il prévoit un programme commun pour l'application des lois et des politiques en matière de santé animale.

Dans le reste du monde, il y a peu d'exemples d'accords autonomes sur le pastoralisme ou les mouvements de bétail. La Convention italo-suisse sur le trafic et le pâturage frontaliers (1953) prévoit des droits, des procédures douanières et des exonérations fiscales pour les habitants des zones frontalières qui font paître leurs troupeaux dans la zone frontalière. L'arrangement franco-belge sur les pâturages frontaliers (1982) fixe des conditions et un processus d'autorisation pour l'utilisation transfrontalière des pâturages journaliers et saisonniers dans les zones frontalières. L'accord entre la République populaire de Chine et la République fédérale démocratique du Népal sur le pâturage transfrontalier des habitants des zones frontalières (2012) régleme les terrains de parcours et les activités qui peuvent être entreprises par les éleveurs itinérants qui traversent la frontière, et établit un processus de réunions annuelles des autorités locales pour convenir des quotas de bétail, des calendriers et de la prévention des maladies. L'accord irano-iraquien (1975) prévoyait l'utilisation des pâturages dans les zones frontalières du pays, conformément aux conditions stipulées. L'accord n'est plus en vigueur.

Traités de limite territoriale et accords de paix

Les accords sur la transhumance peuvent être inclus en tant que protocoles ou annexes aux traités de limite territoriale ou aux accords de paix.

Le Traité de limite territoriale international entre le Royaume d'Arabie saoudite et l'Iraq (1981) prévoit la négociation d'un protocole «réglementant les droits de pâturage, de circulation et d'utilisation des sources d'eau dans la zone frontalière» (article 7).⁸ Le Protocole entre le Royaume d'Arabie saoudite et l'Iraq réglementant les droits de pâturage, de circulation et d'utilisation des sources d'eau dans la zone frontalière (1982), a ensuite été adopté quelques mois plus tard pour mettre en œuvre l'article 7 du Traité. Le Traité sur les limites territoriales entre le Sultanat d'Oman et la République du Yémen (1992) contient une annexe concernant la réglementation des droits au pâturage, à la circulation et à l'utilisation des ressources en eau dans la zone frontalière.

En 2012, la République du Soudan et la République du Soudan du Sud ont signé à Addis-Abeba un accord sur les questions frontalières dans le cadre du processus de paix. L'Accord d'Addis-Abeba prévoit la protection du «droit coutumier saisonnier des communautés pastorales de franchir, avec leur bétail, la frontière internationale entre les parties pour l'accès

⁸ Déposé par le Royaume d'Arabie saoudite auprès de l'Organisation des Nations unies en 1991.

aux pâturages et à l'eau» (article 14, paragraphe 1). Selon cet accord, une commission frontalière mixte doit adopter une politique globale de «gestion des ressources, y compris: les parcours, les bassins versants, les chemins de passage et les zones de pâturage» (article 14, paragraphe 2).

LES MÉCANISMES RÉGIONAUX

Les instruments régionaux peuvent fournir des principes ou des obligations liés au pastoralisme transfrontalier. **Lorsque le pastoralisme a une portée régionale, les instruments régionaux peuvent créer des mécanismes spécifiques réglementant les mouvements transfrontaliers des éleveurs et du bétail.** L'exemple le plus complet est le système mis en place par la CEDEAO dans la décision A/DEC.5/10/98 (1998).

Ce système s'inspire en partie de l'Accord CEBV relatif à la réglementation de la transhumance (1991) entre la République du Bénin, le Burkina-Faso, la République de Côte d'Ivoire et la République du Niger, qui prévoit des corridors de transhumance pour le bétail, des calendriers d'entrée et de sortie, des zones d'accueil et des processus de résolution des conflits devant les juges nationaux (Dyer, 2008).

La décision de la CEDEAO établit un cadre détaillé pour les 15 États membres de la CEDEAO. Le principal mécanisme de ce système est le Certificat international de transhumance (CIT), qui fonctionne comme un passeport pour le troupeau et permet de surveiller les mouvements transfrontaliers. Le certificat doit inclure des informations sur le troupeau, le calendrier

République du Niger: Des éleveurs rentrent chez eux après une journée passée au marché de bétail dans la région de Tahoua



Encadré 10. Législation nationale régissant le pastoralisme transfrontalier: République kirghize et République du Tadjikistan

Bien qu'il y ait d'importants mouvements transfrontaliers de troupeaux entre la République kirghize et la République du Tadjikistan, il n'existe pas d'accord formel régissant la transhumance entre les pays. Cependant, la législation nationale kirghize autorise l'utilisation transfrontalière des pâturages. Selon la loi kirghize, les syndicats locaux de pasteurs autorisent l'utilisation des pâturages en délivrant des tickets moyennant une redevance fixée par le syndicat (article 10). Les pâturages non utilisés peuvent être attribués à des entités étrangères conformément aux accords interétatiques et intergouvernementaux (article 13). Bien qu'il n'existe pas encore d'accord de ce type, les éleveurs tadjiks se voient régulièrement accorder des billets pour l'utilisation des pâturages kirghizes, mais souvent pour une redevance plus élevée que celle perçue auprès des éleveurs kirghizes.

Jusqu'en 2013, la République du Tadjikistan ne disposait pas de loi sur les pâturages et ne reconnaissait pas les pâturages comme un type de terre distinct. La loi sur les pâturages de 2013 n'intègre pas explicitement les utilisateurs étrangers. De nombreuses discussions ont été menées entre les pays pour obtenir un accord juridiquement contraignant sur les pâturages. Un tel accord pourrait contribuer à résoudre le conflit entre les agriculteurs tadjiks et les éleveurs kirghizes, ainsi qu'à promouvoir une utilisation plus efficace des pâturages des deux côtés de la frontière.

Source: Lim (2012); Murzakulova and Mestre (2016).

de vaccination, l'itinéraire et les postes frontières à emprunter. La décision prévoit également des droits et obligations pastoraux et la résolution des conflits.

Malgré son caractère exhaustif et sa couverture régionale, le système de CIT de la CEDEAO a été confronté à des difficultés de mise en œuvre. **Les éleveurs s'opposent à la bureaucratie et au harcèlement administratif qu'implique l'obtention des documents nécessaires pour traverser les frontières.** Ils se plaignent du blocage des chemins de passage du bétail et de l'occupation des zones d'accueil lorsqu'ils arrivent dans le pays hôte. D'autre part, les populations locales se plaignent que les éleveurs endommagent les cultures et les zones protégées et commettent des violences à l'encontre des locaux. En outre, les autorités affirment que de nombreux pasteurs traversent la frontière sans CIT en empruntant les routes traditionnelles empruntées par le bétail plutôt qu'aux points de passage désignés (Dyer, 2008; Jise, 2015).

Un système similaire a été mis en place en Afrique centrale en 1987 par six États membres de l'Union douanière et économique de l'Afrique centrale (UDEAC). Comme le système de la CEDEAO, il utilise une forme de CIT, mais il est nettement moins développé (Dyer, 2008).

LA LÉGISLATION NATIONALE

Même en l'absence d'un accord international formel, la législation nationale peut permettre aux éleveurs pastoraux de traverser une frontière. Le Burkina Faso, la République de Guinée et la République du Mali ont adopté des lois qui accordent aux éleveurs le droit de déplacer leur troupeau au-delà des frontières nationales. En République de Côte d'Ivoire, le Décret n° 96-431 (juin 1996) régleme la transhumance externe, établit un calendrier et régit les mouvements à l'intérieur du pays. Les décrets et arrêtés adoptés par la suite établissent des mécanismes de règlement des différends, des mesures de compensation pour les dommages causés au bétail ou aux cultures, et d'autres mesures appropriées (FAO, 2012b).

La législation unilatérale peut être basée sur le principe de réciprocité. Par exemple, la Charte pastorale de la République du Mali permet l'entrée de troupeaux provenant de pays voisins à condition que ces pays autorisent également l'entrée du bétail malien (article 23). Dans d'autres cas, la législation nationale peut se référer à des accords internationaux, existants ou attendus. La loi kirghize sur les pâturages prévoit qu'ils peuvent être attribués à des utilisateurs étrangers conformément aux accords interétatiques et intergouvernementaux (article 13), bien qu'il n'existe actuellement aucun accord de ce type (voir encadré 10). De même, la Charte pastorale de la République du Mali stipule que l'entrée et la circulation des troupeaux des pays voisins sont soumises à des accords bilatéraux et régionaux (article 23).

*République de l'Inde:
Des pasteurs du Gujjar avec
leur troupeau de buffles*



© Ise Köhler-Rollefson

Comme dans les accords régionaux ou bilatéraux, le droit national peut permettre aux éleveurs pastoraux étrangers d'obtenir une certification pour leurs troupeaux. En République du Niger, la législation prévoit spécifiquement un CIT pour les chameaux provenant de territoires non membres de la CEDEAO (Zakaria, 2014). La loi sud-africaine sur l'aménagement de l'élevage (1998) prévoit la délivrance de permis aux citoyens du Royaume du Lesotho pour faire paître leur bétail en Afrique du Sud. Ce système a été critiqué par le passé car les résidents sud-africains ont présumé que le Ministère sud-africain de l'agriculture, des forêts et des pêches n'avait pas la capacité de faire appliquer efficacement ce système de permis. Ils se sont plaints que les éleveurs provenant du Royaume du Lesotho faisaient paître illégalement des animaux en Afrique du Sud, avec pour conséquence un surpâturage et la propagation de maladies. Une source a affirmé que 80 pour cent des 180 000 bovins, moutons et chèvres issus du Royaume du Lesotho qui paissaient en République sud-africaine à l'époque ne disposaient pas des permis nécessaires (Phillips, 2013).

La législation nationale peut identifier les corridors de transhumance utilisés par des éleveurs itinérants des deux côtés de la frontière. La République du Cameroun a adopté une législation pour identifier les corridors utilisés par les éleveurs de la République fédérale du Nigeria et de la République du Niger. En ne permettant pas de modifier les itinéraires de transhumance en fonction du contexte, cette législation a été critiquée car elle est considérée par certains comme fondamentalement inflexible (Moritz *et al.*, 2013). La réglementation nigériane définit également des corridors de transhumance, dictant le mouvement des troupeaux nationaux et étrangers. La participation insuffisante des éleveurs à l'identification de ces corridors a compromis l'efficacité des dispositions destinées faciliter les mouvements transfrontaliers (Bouslikhane, 2015).

LES ACCORDS LOCAUX

Dans certains cas, les accords transfrontaliers entre les autorités locales peuvent être les plus efficaces ou les plus appropriés pour régler le pastoralisme transfrontalier. Ces accords sont souvent fondés sur des relations historiques, mais il peut également s'agir d'accords nouvellement négociés entre des tribus. Ils peuvent être écrits ou non écrits, avec des degrés variables de reconnaissance juridique formelle. Les accords locaux sont périodiquement renouvelés ou renégociés, ce qui leur confère la souplesse nécessaire pour répondre à l'évolution des besoins.

Les exemples les plus anciens et peut-être les plus célèbres d'accords locaux pour le pastoralisme transfrontalier sont les faceries ou passeries médiévales entre la République française et le Royaume d'Espagne (voir encadré 11). Toutefois, les accords communautaires peuvent également être utilisés comme un

Encadré 11. Les Faceries: accords locaux entre la République française et le Royaume d'Espagne

Les faceries ou passerries entre les communautés française et espagnole des Pyrénées comptent parmi les plus anciens exemples d'accords communautaires transfrontaliers de partage de pâturages qui existent encore aujourd'hui. Dans cette région, les vallées voisines partagent les ressources des pâturages depuis des temps immémoriaux. Au Moyen Âge, et peut-être même avant, ces accords ont été officialisés par des pactes et des lettres d'accord pour l'utilisation des pâturages. Les pactes les plus anciens qui subsistent aujourd'hui datent du XVI^e siècle, mais il existe des références à des pactes antérieurs remontant au XII^e siècle. Les pactes étaient renouvelés chaque année lors de réunions annuelles pour résoudre les conflits et payer les taxes convenues.

Ces accords servaient à maintenir la paix locale, même en temps de guerre. Les vallées voisines refusaient l'entrée aux forces militaires nationales qui pouvaient menacer leurs voisins. Certains chercheurs affirment que le mot «facerie» vient d'un mot signifiant «pâture»; d'autres soutiennent qu'il est lié au mot latin «paix», soulignant la double fonction des accords.

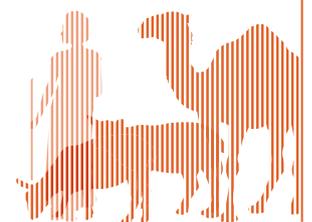
Au XIX^e siècle, les faceries ont commencé à être officialisées dans le droit national et international. En Navarre, la législation nationale a intégré les normes des faceries nationales. Le traité de Bayonne (1856) établissant la frontière franco-espagnole, a reconnu l'existence des faceries internationales et a stipulé que les accords resteraient en vigueur.

Certains de ces accords sont toujours en vigueur aujourd'hui. La facerie entre Valle de Aezkoa (Royaume d'Espagne) et Cize, Saint-Jean-Pied-de-Port (République française) en est un exemple. Les plus anciens documents juridiques relatifs à cette facerie datent de 1556. Le traité de Bayonne a reconnu cette facerie à perpétuité et a défini ses frontières. À l'époque moderne, l'accord régit l'utilisation d'environ 4 hectares de pâturages par environ 250 bovins, 150 chevaux et près de 8 000 moutons. Cet accord est régulièrement renégocié pour s'adapter à l'évolution des conditions. Depuis sa création, il a été modifié pour inclure des règlements spécifiques, tels que les quotas de bétail et les taux de pâturage par tête. À chaque nouvel accord, les taux de pâturage sont mis à jour et le nombre de bovins en pâture est ajusté.

L'une des faceries les plus connues et respectées aujourd'hui est celle entre Roncal (Royaume d'Espagne) et Barétous (République française), le plus ancien accord datant de 1375. Elle est célèbre pour la célébration annuelle du «Tribut aux trois vaches» – un rite d'une immense importance culturelle et une attraction touristique. Bien que la facerie existe toujours et que l'accord juridique continue d'être renouvelé, les pratiques pastorales ont diminué au cours du siècle dernier.

Source: Amorena Udabe *et al.* (1994); Guilera (1963); Jaurrieta (2004).

dispositif moderne pour soutenir le pastoralisme transfrontalier. Les aînés de communautés en République de l'Ouganda et en République du Kenya ont signé un accord transfrontalier en 2012 pour se partager les zones de pâturage situées entre leurs territoires respectifs (Mangano, 2013). En Afrique de l'Ouest, les accords communautaires (conventions locales) sont négociés par les utilisateurs des ressources naturelles, souvent avec le soutien de projets



Encadré 12. La République du Soudan et la République du Soudan du Sud: arrangements locaux et paix

La tribu des Rizeigat au nord de la République du Soudan migre chaque année vers le sud avec ses troupeaux pendant la saison sèche. Cette migration s'accompagne de nombreux conflits car de grandes parties de la frontière sont remises en cause. Afin de poursuivre sa migration, la tribu doit traverser une bande de terre contestée de 22,5 km de large entre la République du Soudan et la République du Soudan du Sud. L'Accord de paix global (2005) (APG) entre la République du Soudan et la République du Soudan du Sud comprend la liberté de mouvement, mais cela n'a pas empêché le Gouvernement de la République du Soudan d'empêcher les éleveurs Rizeigat de se rendre en République du Soudan du Sud par crainte qu'ils ne renforcent leurs liens avec leurs parents du sud, et qu'ils constituent par la suite une menace pour la sécurité.

Avant le conflit, des accords de pâturage existaient entre les communautés locales – la nouvelle frontière en a fait un enjeu international. Cela a entraîné une confusion quant au niveau administratif qui devait organiser le chemin de transhumance, à la manière de gérer la résolution des conflits et à l'autorité qui avait la capacité de taxer les éleveurs itinérants. Certaines parties de la frontière sont restées ouvertes à la transhumance, tandis que d'autres étaient fortement militarisées et bloquaient le passage. Bien que la plupart des accords locaux sur les pâturages, ainsi que la législation nationale et l'APG lui-même, n'autorisaient pas le port d'armes dans certaines zones ou le franchissement de la frontière, les pasteurs possédaient des armes à feu de petit calibre et craignaient d'entrer en République du Soudan du Sud sans la protection des armes. Les inquiétudes quant au maintien des droits des pasteurs ont affecté les négociations frontalières elles-mêmes, car la République du Soudan voulait s'assurer que ses pasteurs disposaient de suffisamment de pâturages au cas où la migration transfrontalière devait prendre fin.

Les accords d'Addis-Abeba (2012) accordent explicitement aux pasteurs des droits à la liberté de mouvement à travers la frontière. Cependant, la situation sociale et culturelle a changé. Auparavant, la migration était réciproque: les travailleurs saisonniers se déplaçaient vers le nord tandis que les pasteurs saisonniers se déplaçaient vers le sud. Maintenant, la migration des travailleurs a cessé et les communautés de la République du Soudan du Sud commencent à considérer les pasteurs comme des intrus étrangers sans grande valeur. Le conflit intertribal entre les Rizeigat de la République du Soudan et les Dinka Malual de la République du Soudan du Sud est devenu très problématique.

En 2013, les chefs des tribus Rizeigat et Dinka Malual se sont rencontrés pour la première de ce qui allait devenir les conférences annuelles de pré-migration afin de négocier un accord pour la saison suivante. Lors de ces conférences, les tribus se mettent d'accord sur l'accès aux pâturages, aux parcours et à l'eau, sur les règles de protection de l'environnement, sur les exigences en matière de vaccination et de santé, sur l'indemnisation en cas de violence ou de destruction des biens, sur les restrictions des activités des éleveurs, ainsi que sur les dates et les itinéraires de la migration. Les autorités tribales discutent également de toute question ou conflit survenu lors de la migration précédente, règlent les différends entre les éleveurs et les agriculteurs qui n'ont pu être résolus en privé, et conviennent des compensations. L'administration tribale de Rizeigat est chargée de veiller à ce que les éleveurs respectent les conditions convenues, garantir le paiement des taxes et des commissions et régler le moment du départ pour éviter toute pression le long de l'itinéraire. Les autorités tribales Dinka Malual

doivent informer à l'avance les agriculteurs de l'arrivée des troupeaux et veiller à ce que les agriculteurs n'empiètent pas sur les corridors désignés pour le bétail.

Les accords comprennent également des aspects liés à la sécurité et à la paix. Les deux parties s'engagent à contrôler l'utilisation des armes à feu par leurs membres respectifs. En outre, l'administration tribale Rizeigat accepte de ne pas autoriser l'installation de camps militaires sur son territoire qui pourraient attaquer les Dinka Malual. Elle a déjà ordonné à un camp militaire de quitter son territoire pour respecter les accords.

Source: Craze (2013); Lind *et al.* (2016); Young *et al.* (2016).

de développement. Ces accords sont destinés à inclure les éleveurs transhumants, y compris éventuellement ceux d'un autre pays (Cotula, 2012).

Les organisations de la société civile peuvent aider à mettre en œuvre la coopération au niveau local. Par exemple, la Fondation Aga Khan a travaillé avec les gouvernements de la République islamique d'Afghanistan et de la République du Tadjikistan pour conclure un accord de coopération visant à accorder l'accès aux services vétérinaires et à d'autres services aux communautés pastorales kirghizes dans le Pamir afghan (Nazarbekov *et al.*, 2016).

Les accords pastoraux communautaires peuvent également contribuer à construire la paix. Pour préserver la liberté de mouvement des pasteurs, les anciennes faceries ou passeries avaient fait des promesses de maintien de la paix. Les accords entre les tribus de la République du Soudan et de la République du Soudan du Sud constituent un exemple moderne d'arrangements pastoraux au niveau local en période de conflit international (voir encadré 12).

DES ACCORDS NON CONTRAIGNANTS: PLANS, PLATEFORMES ET PROTOCOLES D'ACCORD

Les cadres visant à soutenir le pastoralisme transfrontalier peuvent comprendre des dispositions juridiques non contraignantes, telles que des protocoles d'accord ou des stratégies communes, ainsi que des initiatives dans le cadre d'accords sectoriels. En Afrique de l'Ouest par exemple, un certain nombre d'initiatives et de protocoles d'accord conjoints élaborent des mécanismes spécifiques et des stratégies à long terme pour la gestion de la transhumance (Zakaria, 2014). En 2003, le Burkina Faso et la République du Niger ont adopté un protocole d'accord pour créer une institution de coopération, en partie pour mettre en œuvre la décision A/DEC.5/10/98 de la CEDEAO. Ce protocole d'accord a mis en place deux institutions: une réunion annuelle des ministres responsables de l'élevage et un comité technique conjoint pour fournir des recommandations, gérer les conflits et mettre en œuvre des projets

(Dyer, 2008). Les deux pays ont également adopté un plan d'action, comprenant des mécanismes pour suivre les éleveurs transhumants, lutter contre les maladies contagieuses et gérer conjointement l'espace pastoral.

Les réseaux et les associations peuvent également jouer un rôle dans la gouvernance transfrontalière. Le réseau africain des organisations d'éleveurs et de pasteurs crée un cadre de référence régional pour les éleveurs et les pasteurs de sept pays de la région. L'Association pour la promotion de l'élevage au Sahel et dans les savanes promeut l'implication des éleveurs dans le développement économique, social et politique (Zakaria, 2014).

Ces plans et initiatives ne sont pas contraignants, mais ils peuvent avoir un poids juridique et politique lorsqu'il s'agit d'harmoniser les normes ou de promouvoir une activité commune entre les pays. Les accords non contraignants peuvent constituer un premier pas vers des accords internationaux juridiquement contraignants, mais ce n'est pas nécessairement le résultat ou le but de ces accords. Les mouvements transfrontaliers peuvent bénéficier de la promotion de la coopération internationale et de l'harmonisation juridique entre États voisins.

*République du Pérou:
Des pasteurs dans l'Altiplano
péruvien*



©FAO/PLPI



Contenu des dispositions légales

Malgré leurs formes et origines différentes, des tendances claires ressortent du contenu et de la portée des dispositions juridiques relatives au pastoralisme transfrontalier. Les divers instruments peuvent couvrir des questions de fond, telles que les droits des éleveurs et la réglementation de leurs activités, ainsi que les processus de passage des frontières, les systèmes de permis et les structures institutionnelles de coopération.

L'analyse qui suit se fonde sur un petit échantillon d'instruments juridiques, dont certains pourraient ne plus être en vigueur. Néanmoins, ils offrent une certaine perspective sur les différentes options qui ont été discutées ou mises en œuvre pour la réglementation transfrontalière de la transhumance, en démontrant ainsi l'éventail des domaines que de tels arrangements peuvent couvrir. Bien que les dispositions locales, la législation nationale et les dispositions non contraignantes jouent un rôle clé – comme décrit dans la section 4 – l'analyse se concentre principalement sur les instruments bilatéraux et multilatéraux formels.

Enfin, l'évaluation du niveau de mise en œuvre ou de l'efficacité de ces dispositions n'entre pas dans le cadre de cette étude. Les cadres juridiques doivent être soutenus par des mécanismes efficaces de mise en œuvre et de règlement des litiges pour permettre aux éleveurs de revendiquer et d'exercer leurs droits. La compréhension des circonstances et des défis de cette mise en œuvre est essentielle pour l'élaboration de cadres juridiques pour le pastoralisme transfrontalier.

DISPOSITIONS DE FOND

L'un des principaux rôles des cadres juridiques internationaux est d'établir des normes fondamentales qui doivent être appliquées au niveau national. Ces normes portent sur les droits et les devoirs des pasteurs transfrontaliers, les exigences sanitaires et les règles concernant le calendrier et le lieu de transhumance et de pâturage.

Autorisation de la transhumance transfrontalière

De nombreux accords commencent par une déclaration générale qui accorde un droit ou une autorisation à des éleveurs définis de traverser la frontière internationale et d'utiliser les ressources des pâturages, conformément aux conditions énoncées dans l'accord. Par exemple, l'accord entre l'Iran et l'Iraq

République du Kenya: Femmes de la communauté pastorale de Samburu avec leur chèvre



concernant la transhumance (1975)⁹ prévoit que les bergers «seront autorisés [...] à migrer vers les zones de pâturage des deux parties contractantes, à condition qu'ils retournent dans leur pays d'origine à la fin de la saison de transhumance» (article 2).

L'autorisation peut préciser les espèces particulières pour lesquelles le droit est accordé. La décision A/DEC.5/10/98 de la CEDEAO prévoit que le franchissement des frontières est autorisé entre tous les pays de la communauté pour les bovins, les porcs, les chèvres, les chameaux et les ânes. En revanche, l'arrangement entre le Royaume de Belgique et la République française ne dresse pas la liste des espèces couvertes mais exempte spécifiquement les porcs, qui sont couverts par la réglementation du pays de destination (article 6).

Cette disposition d'autorisation générale, soumise aux conditions de l'accord et à d'autres lois, est conforme aux obligations internationales en matière de libre circulation.

Pâturage frontalier pour les habitants des régions frontalières

Plusieurs accords prévoient le pacage à court terme par les habitants frontaliers dans une zone frontalière définie. L'accord entre la République populaire de Chine et la République fédérale démocratique du Népal sur le pâturage transfrontalier des habitants des zones frontalières (2012) définit la zone frontalière comme la zone située dans un rayon de 30 km autour de la frontière (article 2). Selon cet accord, les habitants frontaliers d'un pays peuvent faire paître leur troupeau au sein de cette zone restreinte dans le pays voisin, sous réserve des contrôles de sécurité et des exigences en matière de passeport (article 4).

La Convention entre la République italienne et la Confédération suisse prévoit une zone frontalière de 10 km et définit les frontaliers comme «les personnes résidant dans la zone frontalière de l'un ou l'autre État qui se rendent fréquemment dans la zone frontalière en raison de leurs activités habituelles ou de leurs intérêts privés ou pour des raisons familiales durables» (article 1). Les frontaliers qui possèdent des exploitations agricoles ou forestières dans un État et qui pratiquent la culture ou la sylviculture sur des terres situées dans l'autre État peuvent voyager en franchise de droits de douane et de toute autre taxe ou imposition, avec leur famille et leurs employés, ainsi qu'avec leur bétail et leur fourrage. Une fois le pâturage terminé, ils doivent revenir avec tout leur bétail et leur matériel (article 2).

L'accord sur la frontière internationale entre le Sultanat d'Oman et la République du Yémen (1992) prévoit une zone de pâturage dans un rayon de 25 km autour de la frontière. Les pasteurs ressortissants des deux pays qui résident dans les zones frontalières et leurs environs peuvent utiliser les pâturages et les ressources en eau de la zone de pâturage conformément aux coutumes tribales (article 2).

Le protocole entre le Royaume d'Arabie saoudite et l'Iraq définit une zone frontalière correspondant à une bande de 10 km de chaque côté de la fron-

tière à l'intérieur du territoire de chaque pays, dans laquelle le pâturage n'est pas autorisé (article 1). La zone de pâturage s'étend de la zone frontalière à 30 km à l'intérieur du territoire de chaque pays (article 2). Les ressortissants qui résident à proximité de la zone frontalière peuvent utiliser les pâturages et les sources d'eau dans la zone de pâturage, après en avoir fait la demande (article 3).

Des dispositions relatives au pâturage frontalier peuvent être prévues parallèlement aux dispositions relatives aux transhumances pastorales saisonnières, comme c'est le cas par exemple dans la Convention italo-suisse. L'obtention d'une autorisation pour le pâturage frontalier est généralement plus simple et peut ne nécessiter aucune demande formelle, bien que le bétail puisse toujours être soumis à des exigences sanitaires et de vaccination. La simplification de la procédure pour les pasteurs qui utilisent quotidiennement les pâturages de l'autre côté de la frontière permet logiquement de soutenir les moyens d'existence traditionnels des habitants des régions frontalières.

Calendrier et durée de la saison de pâturage

Dans de nombreux cas, le moment et la durée de la saison de pâturage sont déterminés par les institutions ou lors de réunions régulières. Par exemple, la décision A/DEC.5/10/98 de la CEDEAO prévoit que le pays hôte fixe la période d'entrée et de sortie du troupeau et en informe les autres États (article 14). L'accord entre la République populaire de Chine et la République du Népal prévoit que les gouvernements locaux décident, lors de réunions annuelles, du calendrier et de la saison de pacage (article 3).

Certains accords fournissent davantage d'indications concernant le calendrier et la durée de la saison de pâturage. L'accord irano-iraquien prévoit que la période de transhumance ne doit pas dépasser quatre mois (article 11). Selon le protocole entre le Royaume d'Arabie saoudite et l'Iraq, «la saison de pacage s'étend de la mi-février à la mi-mai chaque année, et après la fin de la saison de pâturage, les personnes et les troupeaux sont renvoyés à l'autorité frontalière du pays dont ils sont ressortissants» (article 7). La saison de pacage peut être stipulée dans l'accord lorsque les conditions sont relativement stables d'une année à l'autre. Toutefois, en cas de variation pouvant nécessiter des déplacements à des moments différents, il est préférable de disposer d'un mécanisme permettant de fixer le calendrier de chaque saison.

Itinéraires de transhumance et pâturages

Comme les saisons de pacage, les itinéraires de transhumance sont généralement fixés par les pays ou les institutions communes. La décision A/DEC.5/10/98 de la CEDEAO prévoit que les pays hôtes déterminent les itinéraires de transhumance (article 7) et désignent les pâturages à utiliser, appelés zones d'accueil (article 15). Les pays d'accueil fixent également le nombre maximum de têtes de bétail pour les zones d'accueil (article 15).

Le protocole d'accord entre la République du Niger et la République du Mali sur le transit du bétail (1998) énumère des itinéraires spécifiques pour



République du Kenya: Une éleveuse pastorale conduit une caravane de chameaux au puits local dans la région d'Afkaba, dans le désert de Chalbi



Royaume hachémite de Jordanie: Éleveur bédouin dans la réserve de la chaîne de Hima Eyra, dans le Gouvernorat de Balqa

la transhumance (article 4). Dans de nombreux systèmes, ces questions sont déterminées chaque année par des négociations. Lors de leurs conférences annuelles de pré-migration, les tribus de la République du Soudan et de la République du Soudan du Sud se mettent d'accord sur l'utilisation des pâturages, les itinéraires et les quotas. Dans le cadre de l'accord entre la République populaire de Chine et la République du Népal, les quotas de bétail sont décidés par la réunion annuelle des autorités locales (article 3).

Selon certains accords, comme le protocole entre le Royaume d'Arabie saoudite et l'Iraq, les éleveurs ne peuvent pas se déplacer en dehors des régions de pacage ou des itinéraires de transhumance désignés, sauf en cas de force majeure ou avec une autorisation (article 13). Cette approche rigide peut être difficile à appliquer mais peut contribuer à prévenir les conflits.

Droits et obligations des éleveurs transfrontaliers

Les conventions accordent aux éleveurs transfrontaliers certains droits pendant leur séjour dans le pays d'accueil. Il s'agit notamment du droit aux services de santé, du droit à la protection juridique et du droit à l'achat de nourriture ou de biens de consommation. Par exemple, selon l'accord entre le Sultanat d'Oman et la République du Yémen, les pasteurs peuvent bénéficier de services de santé sur le territoire de l'autre pays (article 7). Selon la décision A/DEC.5/10/98 de la CEDEAO, les éleveurs sont protégés par les autorités du pays d'accueil et leurs droits fondamentaux sont garantis (article 16). Selon le Protocole entre le Royaume d'Arabie saoudite et l'Iraq, les éleveurs ont le droit d'acheter des denrées alimentaires et des biens de consommation dans le pays d'accueil (article 12).

Les pasteurs transfrontaliers sont dans l'obligation de respecter la loi du pays d'accueil. Par exemple, selon la décision A/DEC.5/10/98 de la CEDEAO, les éleveurs doivent respecter les règlements et la législation du pays d'accueil, y compris ses règles de conservation (article 16). Les accords peuvent également imposer des règles et des restrictions plus spécifiques aux pasteurs transfrontaliers.

De nombreux accords limitent le port d'armes à travers la frontière. L'accord entre le Sultanat d'Oman et la République du Yémen stipule que les parties ont le droit de limiter le nombre et les types de véhicules et d'armes à feu qui peuvent être transportés de l'autre côté de la frontière (article 5). Selon l'accord irano-iraquien, aucune arme à feu ou matières inflammables ou explosives ne peut être transportée dans le pays hôte (article 6). Bien qu'apparemment raisonnable, ce type de disposition peut créer des problèmes pour les éleveurs qui doivent porter des armes à feu pour se protéger et protéger leur bétail. Par exemple, la plupart des accords de pâturage conclus entre les communautés de la République du Soudan du Sud et les éleveurs de la République du Soudan n'autorisent pas le transport d'armes à travers la frontière, bien que les éleveurs portent habituellement des armes à feu de petit calibre et ne

soient pas toujours disposés à voyager sans elles (Craze, 2013). Dans d'autres situations, la réglementation des armes à feu peut aider à gérer les conflits et à contrôler les activités non durables, comme la chasse dans les zones protégées. Par exemple, on a constaté que des éleveurs pratiquaient une chasse de subsistance avec des armes à feu dans le parc régional du W (Toutain, De Visscher et Dulieu, 2004).

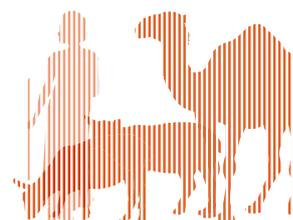
L'accord entre la République populaire de Chine et la République du Népal interdit l'agriculture, la chasse, l'exploitation forestière et la cueillette de plantes médicinales par les pasteurs en transhumance dans le pays d'accueil, sauf s'ils disposent d'une autorisation spéciale (article 5). Cet accord interdit également la culture sur brûlis (article 7) et autorise la collecte de bois de chauffage pour l'usage quotidien uniquement (article 5). Le protocole d'accord entre la République du Niger et la République du Mali sur la transhumance du bétail interdit le transfert d'animaux en transit, sous peine de sanctions, et exige que les pertes de bétail soient signalées à l'autorité compétente (article 6).

L'accord irano-iraquien interdit l'empiètement sur les zones, les cultures, les pâturages ou les forêts appartenant à l'État. Les contrevenants sont passibles de poursuites en vertu de la loi du pays hôte (article 15). L'accord exige également que les éleveurs s'abstiennent de causer des dommages aux champs, aux pâturages et au bétail appartenant à des ressortissants du pays hôte (article 16). En revanche, des accords locaux entre tribus de la République du Soudan et de la République du Soudan du Sud permettent aux chefs de communauté de fixer annuellement les taux d'indemnisation et de résoudre en même temps les différends concernant d'éventuels dommages (Young *et al.*, 2016). La conférence tribale de 2014 a fixé les peines pour la destruction de biens et le meurtre de bétail ainsi que pour d'autres infractions (par exemple, l'adultère et le viol).

Exemptions de taxes/droits et de passeports/résidences

Les accords internationaux peuvent prévoir des exemptions de taxes ou de droits sur le bétail transhumant, afin d'éviter l'imposition répétée des animaux déplacés pour le pacage plutôt que le commerce. La convention Italie-Suisse, l'accord Oman-Yémen et le protocole Arabie saoudite-Iraq prévoient tous explicitement l'exonération des taxes et des droits sur le bétail ainsi que, de manière diverse, sur leurs produits, équipements et biens domestiques.

Les accords peuvent également prévoir l'exemption des exigences en matière de passeport ou de résidence. Par exemple, en vertu de l'accord entre le Sultanat d'Oman et la République du Yémen, les ressortissants des parties sont exemptés des règlements relatifs à la résidence et au passeport lorsqu'ils sont autorisés à utiliser des pâturages. Les éleveurs reçoivent en revanche un document de transit délivré par l'autorité frontalière du pays d'origine (article 4). Cette mesure est utile lorsque les éleveurs n'ont pas accès aux documents d'identité nationaux en raison de barrières bureaucratiques.



Exigences sanitaires et mesures de lutte contre les maladies

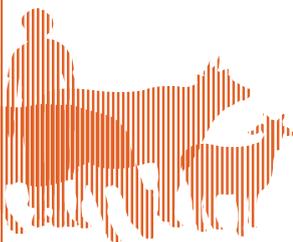
L'une des principales raisons invoquées par les pays pour fermer leurs frontières est la crainte de la propagation d'une maladie contagieuse. Ce n'est donc pas surprenant si presque tous les accords sur le pastoralisme transfrontalier comportent des dispositions sur les exigences sanitaires et les mesures d'urgence pour répondre aux épidémies.

Les accords peuvent prévoir des contrôles vétérinaires et d'autres exigences sanitaires dans le cadre des processus d'autorisation et de passage des frontières décrits ci-dessous. Ils peuvent également imposer directement des exigences sanitaires aux animaux qui traversent les frontières.

La Convention entre la République italienne et la Confédération suisse prévoit qu'aucun animal biongulé ayant souffert de la fièvre aphteuse au cours des 24 mois précédents ne peut être admis au passage de la frontière (article 5 du Règlement vétérinaire). Selon l'arrangement entre le Royaume de Belgique et la République française, les éleveurs ne peuvent pas faire paître des animaux provenant d'exploitations mises en quarantaine en raison de mesures sanitaires. Ils ne peuvent pas non plus faire paître des animaux dans des pâturages qui ont été mis en quarantaine en raison de mesures sanitaires (article 7). Pour les bovins à viande, des exigences supplémentaires sont imposées: preuve de vaccination, test de dépistage de la brucellose et déclaration officielle que l'animal est indemne de tuberculose (article 8). L'accord irano-iraquien est le seul à stipuler que les autorités sanitaires doivent procéder à une inspection sanitaire «des personnes et des troupeaux» et certifier qu'ils sont exempts de maladies contagieuses (article 10).

L'accord entre la République populaire de Chine et la République fédérale démocratique du Népal stipule qu'en cas d'apparition d'un foyer de maladie contagieuse, les autorités locales doivent immédiatement prendre les mesures nécessaires – y compris d'éventuelles mesures pour mettre fin au pastoralisme transfrontalier – après en avoir informé l'autre gouvernement (article 6). L'accord entre le Sultanat d'Oman et la République du Yémen prévoit uniquement que les parties peuvent prendre les mesures nécessaires en cas d'apparition d'un foyer de maladie contagieuse du bétail (article 6). En cas d'apparition d'un foyer épidémique, l'arrangement entre le Royaume de Belgique et la République française prévoit une réponse coopérative, en précisant que les autorités vétérinaires compétentes de chaque côté de la frontière doivent coordonner leurs actions de lutte contre la propagation de la maladie (article 2). Le protocole entre le Royaume d'Arabie saoudite et l'Iraq prévoit également une coopération entre les autorités compétentes, ainsi que les mesures nécessaires, y compris l'interdiction d'importation et d'exportation (article 11).

La convention entre la République italienne et la Confédération suisse contient des dispositions détaillées sur les mesures appropriées à mettre en œuvre en cas d'apparition ou de détection d'un foyer de maladie du bétail. En cas d'apparition d'un foyer dans une commune de la zone frontalière,



les animaux de cette commune ne sont pas autorisés à franchir la frontière s'ils ne sont pas accompagnés d'un certificat d'une autorité compétente attestant qu'ils proviennent de localités indemnes de la maladie (article 2 du Règlement vétérinaire). Si des cas de fièvre aphteuse apparaissent dans les zones adjacentes à la frontière, tout mouvement transfrontalier de bétail est interdit (article 2 du Règlement vétérinaire). Si une maladie contagieuse est détectée lors d'une inspection à la frontière, tous les animaux affectés et exposés doivent être renvoyés dans le pays d'origine (article 5 du Règlement vétérinaire).

L'OMC et l'OIE établissent des normes pour les mouvements internationaux de bétail. L'accord SPS et ses normes internationales de référence définissent des principes d'action qui prennent en compte le risque, l'urgence, la transparence et la non-discrimination. Il existe des normes spécifiques de l'OIE sur les mesures d'urgence et la préparation aux situations d'urgence. Les cadres juridiques doivent, entre autres, garantir une chaîne de commandement appropriée qui permet aux gouvernements de prendre des mesures sanitaires en cas de besoin et de mettre en œuvre des mécanismes pour interdire ou restreindre les mouvements si nécessaire.

PROCÉDURES DE DÉLIVRANCE DES PERMIS ET DE PASSAGE DES FRONTIÈRES

Processus de permis/certification

De nombreux accords mettent en place un processus permettant aux éleveurs d'obtenir un permis, une certification ou une autre autorisation pour le mouvement transfrontalier du bétail. Ces processus peuvent s'appliquer uniquement aux transhumances de longue durée ou saisonnières, comme dans le cas de la convention entre la République italienne et la Confédération suisse (article 6).

La première étape consiste généralement à notifier aux autorités compétentes l'intention de franchir la frontière pour faire paître son troupeau. Dans le cadre de l'accord entre le Royaume de Belgique et la République française, les propriétaires ou les locataires doivent transmettre des documents un mois avant le premier passage de la frontière (article 9). En vertu de l'accord irano-iraquien, les documents doivent être transmis au moins deux mois avant le début de la saison de transhumance (article 3).

La demande peut être transmise directement au pays hôte – comme dans le cas de l'accord irano-iraquien – ou à une autorité nationale ou locale du pays d'origine du troupeau. En vertu de la convention entre la République italienne et la Confédération suisse, les demandes doivent être présentées à la commune où le cheptel est détenu et signées par le maire ou l'inspecteur du bétail avant d'être transmises à l'autorité compétente de la province ou du canton (article 5 du Règlement vétérinaire). Un vétérinaire ou un inspecteur sanitaire désigné peut effectuer une visite avant de transmettre les docu-

ments à l'autorité de l'autre partie (par exemple, article 5 du Règlement vétérinaire de la Convention italo-suisse et article 9 de l'accord entre le Royaume de Belgique et la République française).

Enfin, il peut y avoir un délai imparti pour la réponse de l'autre partie. En vertu du protocole entre le Royaume d'Arabie saoudite et l'Iraq, les autorités frontalières du pays d'accueil doivent répondre dans les 15 jours suivant la transmission d'une demande (article 5).

Contenu des demandes et des permis

De nombreux accords énumèrent le contenu requis pour un permis ou une demande pour la transhumance transfrontalière de troupeaux. La décision A/DEC.5/10/98 de la CEDEAO exige que le certificat international de transhumance énumère les éléments requis:

- la composition du troupeau (nombre et espèces);
- les informations relatives à la vaccination;
- le passage des frontières;
- la destination finale;
- les itinéraires de transhumance.

La Convention entre la République d'Italie et la Confédération suisse exige également que la localisation du bétail ainsi que le nom et l'adresse du propriétaire soient indiqués dans l'avis fourni par le propriétaire ou le locataire (article 5 du Règlement vétérinaire).

L'accord entre le Royaume de Belgique et la République française exige que les permis de pâturage comprennent tout ce qui précède ainsi que des informations sur le sexe et l'âge des animaux et le nom et l'adresse du propriétaire du pâturage de destination (article 9).

Le protocole entre le Royaume d'Arabie saoudite et l'Iraq exige des informations sur le nombre de personnes et le nombre de ménages qui accompagneront le troupeau, ainsi que les dates d'entrée et de sortie (article 4).

Mesures de contrôle aux frontières

Les contrôles aux frontières peuvent comprendre des contrôles par les autorités douanières et les autorités chargées de l'immigration, des contrôles vétérinaires au point de passage, et des contrôles spécifiques mis en place pour la transhumance du bétail. En vertu de l'accord entre la République populaire de Chine et la République fédérale démocratique du Népal, par exemple, les citoyens des zones frontalières doivent être munis d'un passeport et accepter tout contrôle de sécurité si nécessaire (article 4). Il s'agit d'un arrangement relativement simple conçu pour permettre aux pasteurs de faire paître leur troupeau dans le pays voisin à court terme.

La Convention entre la République italienne et la Confédération suisse prévoit que les douanes «prennent toutes les mesures nécessaires pour assurer un contrôle adéquat de tous les mouvements de bétail» (article 6) et

que la Convention ne modifie pas les règlements en vigueur concernant le dédouanement et le contrôle (article 10). Elle prévoit que les deux Etats organisent des inspections vétérinaires aux points de passage des frontières, mais stipule qu'ils doivent s'informer mutuellement des jours et heures d'inspection. Au point de passage, l'inspection doit être effectuée par le vétérinaire désigné de l'État d'entrée (article 5 du Règlement vétérinaire).

L'accord irano-iraquien et le protocole entre le Royaume d'Arabie saoudite et l'Iraq stipulent qu'après la délivrance du permis de transhumance, chaque partie enverra des représentants à la frontière pour mettre en place des installations pour le passage des personnes et du bétail, puis préparera un rapport conjoint à ce sujet.

La décision A/DEC.5/10/98 de la CEDEAO prévoit que les troupeaux non accompagnés d'un CIT seront mis en quarantaine à la frontière aux frais du propriétaire (article 9).

STRUCTURE INSTITUTIONNELLE

Les institutions sont vitales pour mettre en œuvre les accords pastoraux. Les cadres institutionnels permettent de se réunir régulièrement pour convenir des aspects de l'accord qui doivent être plus souples: calendrier et itinéraire des migrations, nombre d'animaux, mesures d'urgence, etc. Les structures institutionnelles fournissent également des mécanismes de résolution des conflits et peuvent contribuer à atténuer et éviter les conflits.

Type d'institution

Les différents accords exigent différents types d'institutions. L'accord entre la République populaire de Chine et la République du Népal a établi une agence commune de mise en œuvre dans le cadre de laquelle les autorités locales se réunissent une fois par an pour définir certains aspects de l'accord. L'arrangement entre le Royaume de Belgique et la République française prévoit également des réunions annuelles des chefs des Services vétérinaires des collectivités locales, ainsi que des réunions exceptionnelles à la demande de l'une ou l'autre des parties. L'accord entre le Sultanat d'Oman et la République du Yémen prévoit une consultation annuelle entre les autorités frontalières des deux parties.

Le protocole d'accord entre le Burkina Faso et la République du Niger met en place une structure institutionnelle à deux organes. Une réunion des ministres chargés de l'élevage donne des instructions sur la réglementation de la transhumance entre les pays et examine et approuve les propositions faites par un comité technique conjoint. Ce comité soutient la réunion ministérielle et propose des mesures pour promouvoir et soutenir la définition et la mise en œuvre de la transhumance entre les pays (article 3).

“La résolution des conflits constitue l’une des fonctions les plus importantes des accords pastoraux transfrontaliers”

Compétence et mandat

Les différentes institutions mises en place par les accords sont chargées de résoudre les problématiques et d'établir des règlements spécifiques pour les transhumances saisonnières. Par exemple, les réunions des gouvernements locaux dans le cadre de l'accord entre la République populaire de Chine et la République du Népal prennent des décisions sur les quotas de bétail, le calendrier et les saisons de pacage, la prévention des maladies et la restauration des terres dégradées (article 3). Dans le cadre de l'accord entre le Sultanat d'Oman et la République du Yémen, les autorités frontalières se consultent également chaque année pour déterminer l'étendue des pâturages et les points de passage qui peuvent être utilisés (article 3).

Les institutions servent également à échanger les informations à travers la frontière. Par exemple, dans le cadre de l'arrangement entre le Royaume de Belgique et la République française, les collectivités locales échangent des rapports sur un ensemble de maladies contagieuses énumérées dans une annexe.

Règlement des litiges

L'une des fonctions les plus importantes des accords pastoraux transfrontaliers est la résolution des conflits. La décision A/DEC.5/10/98 de la CEDEAO stipule que les litiges entre éleveurs et agriculteurs doivent d'abord être soumis à une commission de conciliation composée de représentants des éleveurs, des agriculteurs, des agences et de l'administration politique locale (article 17 et article 18). Si la conciliation n'est pas possible, les litiges sont soumis à un tribunal compétent (article 19).

L'accord irano-iraquien prévoit une procédure de règlement des réclamations pour les dommages causés aux champs, aux pâturages ou au bétail appartenant à des ressortissants du pays hôte. La commission frontalière du pays hôte mène une enquête et accorde une indemnisation pour les dommages causés. Si la décision est contestée, les commissaires aux frontières des deux parties examinent ensemble la question pour parvenir à un accord sur l'indemnisation. Les décisions conjointes des commissaires aux frontières sont «définitives et contraignantes». Si les commissaires aux frontières ne parviennent pas à un accord, l'affaire est soumise à l'autorité légale du pays d'accueil (article 16).

Gouvernance locale et renégociation régulière

L'implication des autorités locales (tant statutaires que coutumières) dans la négociation et la renégociation régulière des détails des accords joue un rôle essentiel dans de nombreux cadres institutionnels pour le pastoralisme transfrontalier. Cette implication est caractéristique des accords juridiques formels et des arrangements informels, et se manifeste souvent sous la forme de consultations annuelles pour établir les détails, tels que les itinéraires spéci-

fiques et les zones de pâturage, ainsi que le calendrier et la durée des transhumances pastorales. Ces autorités remplissent également des fonctions clés dans le règlement des litiges et la gestion des situations d'urgence.

La participation des autorités locales est conforme au principe de décentralisation/subsidiarité et contribue à garantir la flexibilité nécessaire, ainsi qu'à mettre en oeuvre des mesures et des réponses rapides et culturellement appropriées. En déléguant des éléments spécifiques de la gouvernance au niveau local grâce à des réunions régulières, plutôt que de fixer les zones de pâturage et les corridors spécifiques avec des instruments juridiques rigides, la gestion des ressources devient plus durable.

Pluralisme juridique

Le pluralisme juridique est une réalité de nombreuses sociétés qui ne peut être ignorée. Le droit coutumier ou religieux peut établir des normes, des processus et des autorités qui sont aussi légitimes – ou plus légitimes – que ceux créés par le droit statutaire. Ces systèmes sont plus efficaces lorsque les différents ordres juridiques sont pleinement reconnus et se renforcent mutuellement.

Quelques accords prévoient explicitement la reconnaissance du pluralisme juridique. L'accord entre le Sultanat d'Oman et la République du Yémen prévoit que les habitants d'une zone frontalière peuvent utiliser les pâturages et les ressources en eau de la zone de pacage «conformément aux coutumes tribales en vigueur dans la région» (article 2). Selon l'accord irano-iraquien, les pasteurs utilisent les pâturages «conformément aux coutumes et accords préétablis» (article 1). Il stipule: «En ce qui concerne les droits de pacage, la procédure sera conforme aux règles et coutumes observées avant la signature du présent accord» (article 8). L'accord sur les questions frontalières entre la République du Soudan et la République du Soudan du Sud (2012) stipule que les parties doivent protéger les moyens d'existence des communautés nomades et pastorales, en particulier leur «droit coutumier saisonnier de franchir avec leur bétail la frontière internationale entre les parties pour l'accès aux pâturages et aux ressources en eau» (article 14 [1]).

De telles dispositions peuvent créer une accroche juridique statutaire et renforcer les arrangements communautaires conclus par les autorités tribales – comme l'arrangement entre les communautés en République du Soudan et en République du Soudan du Sud – en fournissant des mécanismes pour leur application, y compris contre les personnes extérieures à la communauté.



© Michael Benanay



Conclusions et recommandations

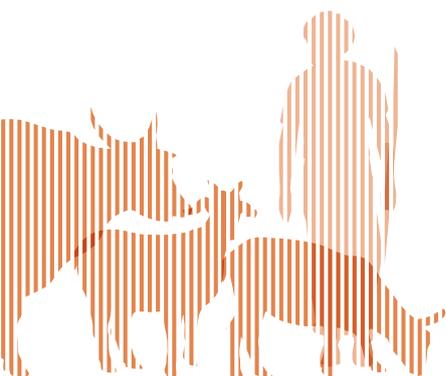
L'itinérance pastorale est antérieure à l'imposition de frontières internationales et les mouvements transfrontaliers continuent de contribuer à la résilience pastorale dans de nombreux pays. Les pasteurs déplacent leurs troupeaux au-delà des frontières internationales pour un certain nombre de raisons, notamment pour accéder aux pâturages et aux ressources en eau, pour échanger des animaux reproducteurs afin de diversifier le pool génétique du troupeau, pour effectuer du commerce transfrontalier et pour faire face à la sécheresse et d'autres risques. Les déplacements peuvent être quotidiens, saisonniers, annuels ou occasionnels. La mobilité transfrontalière apporte d'autres avantages en créant des liens économiques et sociaux, en renforçant la communication, en donnant accès aux ressources productives et en permettant de mettre en jachère et d'améliorer les pâturages dans une zone donnée.

Malgré les avantages avérés de la mobilité transfrontalière, les pasteurs sont confrontés à de nombreuses restrictions lorsqu'ils traversent des frontières internationales. Des barrières physiques ont parfois été construites pour fermer les frontières, pour empêcher par exemple la propagation de maladies animales ou pour gérer l'insécurité. Dans d'autres cas, les obstacles sont moins évidents. Les mouvements peuvent être entravés par une citoyenneté contestée ou ambiguë, l'insécurité et les menaces physiques dans les zones frontalières, les difficultés d'accès aux services publics (par exemple, l'éducation et la santé) et les droits peu clairs ou contestés des pasteurs aux ressources, notamment lorsqu'ils entrent en contact avec des populations sédentaires de l'autre côté d'une frontière.

Dans ce contexte, on trouve des exemples de soutien gouvernemental visant à faciliter le pastoralisme transfrontalier, en se concentrant par exemple sur la fourniture de services vétérinaires, le commerce et la gestion des conflits. Les accords internationaux, qu'ils soient contraignants ou non, ont créé des précédents en matière de sécurisation du pastoralisme transfrontalier. Il s'agit notamment des accords conclus sur le plan international, tels que la Convention n° 169 de l'OIT, ainsi que de politiques et d'engagements régionaux, tels que le cadre politique de l'UA. D'autres accords internationaux, tels que les accords sur les bassins hydrographiques, peuvent faciliter le pastoralisme transfrontalier.

Le pastoralisme transfrontalier consiste souvent à respecter les droits et responsabilités de chaque côté d'une frontière en ce qui concerne les ressources naturelles, notamment la terre et l'eau. Le défi que représente la garantie des droits transfrontaliers est d'autant plus compliqué que de nom-

République turque: Pasteur dans la lointaine vallée de Munzur





*République du Soudan:
Un homme garde du bétail
dans la savane*

breux pays n'ont pas encore sécurisé le droit foncier sur les terres pastorales. La sécurisation des droits, en particulier des droits communaux, de part et d'autre d'une frontière doit être effectuée en tenant compte des droits et des revendications historiques afin de garantir des résultats équitables et atténuer les conflits. Cette tâche devient ardue face à la pluralité des règles et des lois qui peuvent régir les ressources pastorales, au respect des arrangements coutumiers qui diffère entre pays voisins et à l'importance variable accordée aux arrangements coutumiers et aux exigences juridiques de chaque État.

Les dispositions juridiques transfrontalières ont parfois été sapées par une mauvaise mise en œuvre. Dans certains cas, les gouvernements n'ont pas alloué suffisamment de ressources pour les appliquer correctement. Dans d'autres cas, l'application de la législation a été limitée car les pasteurs n'avaient pas été consultés et n'étaient donc pas prêts à respecter certaines dispositions. Il est nécessaire de mettre en place des mécanismes de négociation et de réglementation efficaces, fondés sur la participation et la représentation effectives des pasteurs. Les éleveurs concernés doivent être capables de jouer un rôle dans l'élaboration, le suivi et l'application des dispositions juridiques, y compris des dispositions relatives au règlement des litiges.

Au cours des deux dernières décennies, un consensus s'est développé au sein de la communauté scientifique concernant les mérites de la mobilité du bétail pour la gestion durable des pâturages, et l'importance économique et environnementale des écosystèmes pastoraux. Ce consensus alimente la réflexion sur la manière de soutenir et de réglementer efficacement les mouvements de troupeaux, y compris ceux qui traversent les frontières internationales. En s'appuyant sur le consensus international établi et en tirant les leçons des exemples de législation transfrontalière, les recommandations suivantes peuvent être faites.

1. PROMOUVOIR LE DIALOGUE BILATÉRAL ET RÉGIONAL POUR RENFORCER LE PASTORALISME TRANSFRONTALIER

Des dispositions juridiques soutenant le pastoralisme transfrontalier ont été élaborées entre certains pays et au sein de certaines régions (notamment l’Afrique de l’Ouest). Elles permettent de tirer des leçons et de s’en inspirer pour les actions futures. Des mesures peuvent être prises pour renforcer la législation transfrontalière grâce au dialogue avec d’autres secteurs, par exemple pour traiter de la sécurité ou du commerce. L’amélioration du dialogue entre les États ou entre les entités infranationales de part et d’autre d’une frontière peut contribuer à favoriser la mobilité pastorale transfrontalière.

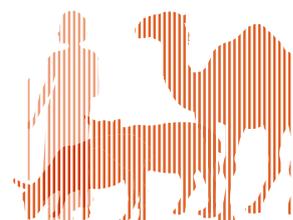
Il existe plusieurs mécanismes qui peuvent être envisagés pour améliorer les mouvements transfrontaliers:

- Les traités bilatéraux, y compris les accords de transhumance ou autres arrangements sur l’utilisation des ressources.
- Les accords frontaliers ou les accords de paix, couvrant une zone plus large ou plus d’une frontière.
- Les mécanismes régionaux, notamment dans les régions où les éleveurs traversent de multiples frontières.
- La législation nationale et les accords infranationaux (voir la recommandation 2).
- Des accords non contraignants (en l’absence de dispositions juridiques), conférant une crédibilité aux mouvements transfrontaliers et ouvrant potentiellement la voie à des accords plus solides.

2. PROMOUVOIR LE RENFORCEMENT DU PASTORALISME TRANSFRONTALIER EN TANT QU’OBJECTIF POLITIQUE AU NIVEAU NATIONAL OU INFRANATIONAL

De nombreuses preuves existent sur l’importance de la mobilité pour un pastoralisme durable et une gestion efficace des terrains de parcours, mais il est également nécessaire d’impliquer les principaux acteurs dans des secteurs tels que l’environnement, l’agriculture et l’eau. Ce travail de sensibilisation peut être renforcé en adoptant une approche paysagère de la gestion des parcours et en dialoguant davantage sur l’utilisation des ressources au-delà des frontières nationales (par exemple entre les unités administratives internes).

Les gouvernements qui s’engagent à renforcer la gestion pastorale des parcours devraient évaluer les possibilités et la diversité des avantages potentiels d’un meilleur pastoralisme transfrontalier, y compris les impacts positifs sur l’économie locale, l’écologie des parcours et la société pastorale. Lorsque les gouvernements abordent les conflits dans les zones frontalières, il est important d’éviter



de simplifier à l'excès les causes et les réponses, et de reconnaître que le soutien à la mobilité pastorale peut faire partie intégrante du règlement des différends. Les dispositions juridiques transfrontalières peuvent être intégrées dans des processus plus larges de gestion des conflits. C'est une façon d'éviter les approches partisans et de répondre aux griefs historiques. Il est nécessaire d'avoir une connaissance approfondie des conflits dans les zones frontalières afin de faire la distinction entre les différends relatifs aux ressources locales, les zones de non-droit, les tensions géopolitiques et les autres sources de discord.

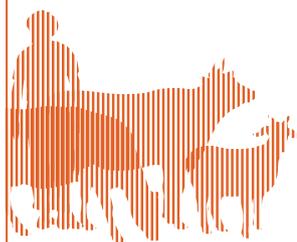
Les dispositions juridiques relatives au pastoralisme transfrontalier nécessiteront probablement le soutien politique des plus hauts niveaux de gouvernement afin d'ouvrir le dialogue par le biais de mécanismes intergouvernementaux établis, notamment les communautés économiques régionales et d'autres organismes internationaux. Une étape vers cet objectif pourrait être la mise en place de mécanismes de dialogue transfrontalier sur la gestion des terrains de parcours avec la participation de représentants des gouvernements et des communautés.

3. ÉTABLIR UN PROCESSUS APPROPRIÉ DE CONSULTATION ET DE PARTICIPATION POUR L'ÉLABORATION ET LA MISE EN ŒUVRE DES DISPOSITIONS JURIDIQUES

Les pasteurs et leurs représentants doivent être impliqués de manière proactive dans le processus d'élaboration des dispositions juridiques relatives aux mouvements transfrontaliers. Leur participation est nécessaire pour trouver des arrangements appropriés, contribuer à la sensibilisation et à l'acceptation des lois, de leurs origines et de leur justification, et rendre les pasteurs plus responsables de leur mise en œuvre. En outre, les pasteurs devraient être capables d'utiliser ces mécanismes juridiques grâce à la formation et la sensibilisation.

Les processus consultatifs et participatifs doivent garantir la représentation des femmes et des personnes de différentes tranches d'âge, compte tenu à la fois de la différenciation des rôles, des responsabilités et des besoins spécifiques des différents groupes dans les sociétés pastorales. Les consultations doivent également soutenir le dialogue entre les groupes d'utilisateurs de ressources concurrents, y compris les différents groupes pastoraux, les agriculteurs, les habitants des forêts et les autres détenteurs de droits.

Dans de nombreux pays, les droits sur les ressources pastorales sont faibles, indépendamment de la présence de frontières internationales. Les gouvernements ont pris de nombreux engagements pour garantir les droits pastoraux et la gouvernance environnementale, et il convient de leur accorder une plus grande priorité. La sécurisation des droits pastoraux et le renforcement de la gouvernance au niveau local peuvent être une première étape nécessaire pour relever les défis spécifiques des accords juridiques transfrontaliers. Les processus et mécanismes de participation et de consultation mis en place pour ga-



rantir la gouvernance au niveau national peuvent également permettre de faire progresser les dispositions juridiques au-delà des frontières internationales.

4. IDENTIFIER LES SOLUTIONS JURIDIQUES APPROPRIÉES EN FONCTION DU CONTEXTE LOCAL ET NATIONAL

La gestion des ressources transfrontalières par les éleveurs peut être renforcée de nombreuses façons. Bien que des traités bilatéraux contraignants puissent être souhaitables dans certains cas, l'absence de tels accords ne doit pas nécessairement constituer un obstacle à une gouvernance transfrontalière efficace. Des solutions peuvent par exemple être trouvées au niveau communautaire. L'engagement à ce niveau peut être une première étape plus réaliste, en particulier pour les organisations de la société civile. La démonstration de solutions efficaces au niveau communautaire par-delà les frontières peut aider à convaincre les gouvernements de la valeur et de la faisabilité de la mise en place d'accords juridiques formels.

Les gouvernements peuvent élargir leur perspective des droits sur les ressources dans les parcours transfrontaliers en s'inspirant des VGGT (FAO, 2012a). La gestion des ressources transfrontalières nécessite souvent des solutions complexes, négociées et flexibles, comme le démontrent les institutions coutumières qui ont historiquement régi l'utilisation des ressources pastorales. Les gouvernements devraient explorer les moyens de s'appuyer sur les règles et réglementations coutumières relatives aux parcours et les renforcer pour améliorer leur gestion des ressources transfrontalières. Certains éléments des accords transfrontaliers, tels que le calendrier des déplacements ou l'adhésion à des exigences sanitaires variables, peuvent devoir être négociés fréquemment (par exemple, chaque année) par le biais de mécanismes transfrontaliers appropriés.

Le dialogue transfrontalier devrait être fortement éclairé par les précédents engagements établis. Les acteurs non gouvernementaux devraient également être conscients de ces possibilités et de leurs implications pour l'action nationale. Le principe directeur des efforts visant à renforcer le pastoralisme transfrontalier devrait être d'assurer une gouvernance efficace, pacifique et équitable des ressources. Il existe un certain nombre de moyens pour y parvenir.

5. LES GOUVERNEMENTS ET LES PARTENAIRES DE DÉVELOPPEMENT DEVRAIENT S'ENGAGER À METTRE EN ŒUVRE DES ACCORDS JURIDIQUES TRANSFRONTALIERS

Il convient de prêter attention non seulement à la formulation des lois, mais aussi à leur mise en œuvre. Suffisamment de ressources doivent être allouées

pour faire appliquer ces accords et les populations cibles doivent les accepter. Par conséquent, l'élaboration des dispositions juridiques transfrontalières doit être inclusive et encourager la participation des femmes et des différentes tranches d'âge.

Pour mettre en œuvre la législation transfrontalière, la compétence juridique doit être clairement définie et les autorités compétentes doivent disposer de suffisamment de personnel ainsi que d'autres ressources matérielles. Le rôle des services de sécurité doit être clarifié. Ils doivent également être dotés de ressources et de services juridiques compétents. Des mécanismes transfrontaliers doivent parfois être mis en place au cours des négociations et ils doivent disposer des ressources nécessaires. Des investissements sont nécessaires pour permettre de renforcer les capacités – tant pour les autorités compétentes que pour les communautés touchées.

Les pasteurs seront plus aptes à comprendre et accepter les nouveaux arrangements juridiques en participant au processus d'élaboration, de suivi et d'application des lois, mais cela peut s'avérer insuffisant pour permettre leur pleine application. Des programmes de sensibilisation peuvent être nécessaires pour garantir une compréhension totale des nouvelles réglementations, des mécanismes d'application et des sanctions éventuelles en cas d'infraction. Les efforts de sensibilisation devraient également se concentrer sur les avantages conférés par une meilleure gestion des ressources transfrontalières.



Références

- Abdulrahman, A.** 2006. *Cross-border livestock trade and small arms and conflict in the pastoral areas of the Horn of Africa: Case study from Southern Ethiopia and Northern Kenya*. Article préparé pour la 11e Conférence biennale de l'IASCP, 19–23 juin 2006, Ubud, Bali, Indonésie.
- Ali, I. & Butz, D.** 2003. The Shimshal governance model: A community conserved area, a sense of cultural identity, a way of life. *Policy Matters*, 12: 111–120.
- Amend, T., Brown, J., Kothari, A., Phillips, A. & Stolton, S. (eds).** 2008. *Protected landscapes and agrobiodiversity values*. Vol. 1 in the series, Protected Landscapes and Seascapes. IUCN and GTZ. Heidelberg, Kasperek Verlag.
- Amorena Udabe, A., Fernández de Pinedo Sáez, C., González Pérez, E. & Orcoyen Abaurre, C.** 1994. *Pirineo Navarro*. Cuadernos de la Trashumancia No. 20. Madrid, Ministère de l'agriculture et de la pêche, de l'alimentation et de l'environnement.
- Ayantunde, A.A., Rainer, A., Said, M.Y. & Fall, A.** 2014. Transhumant pastoralism, sustainable management of natural resources and endemic ruminant livestock in the sub-humid zone of West Africa. *Environment, Development and Sustainability*, 1–21.
- Benjaminsen, T.A.** 2008. Does supply-induced scarcity drive violent conflicts in the African Sahel? The case of the Tuareg rebellion in northern Mali. *Journal of Peace Research*, 45(6): 819–836.
- Bonfoh, B., Zinsstag, J., Fokou, G., Weibel, D., Ould Taleb, M., Ur-Rahim, I., Maselli, D., Kasymbekov, J. & Tanner, M.** 2011. Pastoralism at the crossroads: New avenues for sustainable livelihoods in semiarid regions. In U. Wiesmann & H. Hurni, eds. *Research for sustainable development: Foundations, experiences, and perspectives*. Perspectives du Centre suisse de compétence en recherche (NCCR) Nord-Sud, Université de Bern, Vol. 6, pp. 549–570. Bern, Suisse, Geographica Bernensia.
- Bouslikhane, M.** 2015. *Cross-border movements of animals and animal products and their relevance to the epidemiology of animal diseases in Africa*. Commission régionale de l'OIE.
- Boutrais, J.** 2007. Crises écologiques et mobilités pastorales au Sahel: Les Peuls du Dallol Bosso. *Sécheresse*, 18(1): 5–12.
- Braudel, F.** 1977. *La Méditerranée: L'espace et l'histoire*. Paris, Flammarion.
- Brown Weiss, E.** 1992. *Intergenerational equity: Toward an international legal framework*. In E. Brown Weiss, ed. *Environmental change and international law: New challenges and dimensions*, Ch. 12. Tokyo, United Nations University Press.

République du Pérou: Une éleveuse pastorale avec son troupeau d'alpagas dans l'Altiplano péruvien



- Brundtland Commission.** 1987. *Our common future: World commission on environment and development*. OUP. 383 pp.
- Catley, A., Lind, J. & Scoones, I. (eds).** 2012. *Pastoral development in Africa: Dynamic change at the margins*. Londres, Earthscan/Routledge.
- Committee on World Food Security (CFS).** 2016. *Sustainable agricultural development for food security and nutrition: What roles for livestock?* [Cité le 18 octobre 2018]. <http://www.fao.org/3/a-bq854e.pdf>
- Chettri, N., Thapa, R. & Shakya, B.** 2007. Participatory conservation planning in Kangchenjunga transboundary biodiversity conservation landscape. *Tropical Ecology*, 48(2): 163–176.
- Coppock, D.L.** 1993. Vegetation and pastoral dynamics in the southern Ethiopian rangelands: Implications for theory and management. In R. Behnke, I. Scoones & C. Kerven, eds. *Range ecology at disequilibrium: New models of natural variability and pastoral adaptation in African savannas*, pp. 42–61. Comptes rendus de la réunion tenue le 19–21 novembre 1990, Woburn, UK. The Commonwealth Secretariat and the Overseas Development Institute.
- Cotula, L.** 2012. Securing land rights in Africa: Trends in national and international law. In J.M. Otto & A. Hoekema, eds. *Fair land governance: How to legalise land rights for rural development*, p. 57. Leiden University Press.
- Craze, J.** 2013. *Dividing lines: Grazing and conflict along the Sudan–South Sudan border*. Small Arms Survey, Document de travail 30 HSBA. Genève.
- Dangwal, D.** 2009. The lost mobility: Pastoralism and modernity in Uttarakhand Himalaya (India). *Nomadic Peoples*, 13(2): 84–101. (également disponible sur <http://www.jstor.org/stable/43123852>).
- Davies, J. & Hatfield, R.** 2008. The economics of mobile pastoralism: A global summary. *Nomadic Peoples*, 11(1). (également disponible sur https://www.jstor.org/stable/43123794?seq=1#page_scan_tab_contents).
- Davies, J., Niamir-Fuller, M., Kerven, K. & Bauer, K.** 2010. Extensive livestock production in transition: The future of sustainable pastoralism. In H. Steinfeld, H.A. Mooney, F. Schneider & L.E. Neville, eds. *Livestock in a changing landscape, Vol. 1, Drivers, consequences, and responses*. Washington, DC, Island Press.
- Davies, J., Poulsen, L., Schulte-Herbrüggen, B., Mackinnon, K., Crawhall, N., Henwood, W.D., Dudley, N., Smith, J. & Gudka, M.** 2012. *Conserving dryland biodiversity*. IUCN, Gland. 84 pp.
- Davies, J., Herrera, P., Ruiz-Mirazo, J., Mohamed-Katerere, J., Hannam, I. & Nuesri, E.** 2016. *Improving governance of pastoral lands. Implementing the voluntary guidelines on the responsible governance of tenure of land, fisheries and forests in the context of national food security*. Rome, FAO. (également disponible sur <http://www.fao.org/3/a-i5771e.pdf>).

- Dong, S., Yi, S.L. & Yan, Z.L.** 2016. *Building resilience of human-natural systems of pastoralism in the developing world: Interdisciplinary perspectives*. Suisse, Springer International Publishing.
- Duclos, J.C.** 1994. *L'homme et le mouton dans l'espace de la transhumance*. Grenoble, Glénat.
- Duclos, J.C. & Fabre, P.** 2004. *La grande transhumance ovine, une pratique méditerranéenne*. Cartographie N. Esperguin, CPI Musée Dauphinois.
- Dudley, N. (ed.)**. 2008. *Guidelines for applying protected area management categories*. Best Practice Protected Area Guidelines Series No. 21. Gland, Suisse, IUCN. (also available at <https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/PAG-021.pdf>).
- Dyer, N.** 2008. *Review of the legislative and institutional environment governing livestock mobility in East and West Africa*. Londres, IIED.
- FAO.** 2009. *The state of food and agriculture: Livestock in the balance*. Rome. (également disponible sur <http://www.fao.org/docrep/012/i0680e/i0680e.pdf>).
- FAO.** 2012a. *Voluntary guidelines on the responsible governance of tenure of land, fisheries and forests in the context of national food security*. Rome. (également disponible sur <http://www.fao.org/docrep/016/i2801e/i2801e.pdf>).
- FAO.** 2012b. *La transhumance transfrontalière en Afrique de l'Ouest Proposition de plan d'action*. (également disponible sur http://www.inter-reseaux.org/IMG/pdf/Transhumance_Transfrontalier_en_AO_Rapport_FAO.pdf).
- Flintan, F.** 2008. *Women's empowerment in pastoral society*. The World Initiative for Sustainable Pastoralism. Nairobi, IUCN. (également disponible sur https://www.iucn.org/sites/dev/files/import/downloads/gender_format.pdf).
- Fratkin, E.** 2001. East African pastoralism in transition: Maasai, Boran, and Rendille cases. *African Studies Review*, 44(3): 1.
- Guilera, J.M.** 1963. Los pactos de facerías en los Pirineos y algunos conflictos con la mesta aragonesa, *Cuadernos de Historia Jerónimo Zurita*, 14–15: 77.
- Hardin, G.** 1968. The tragedy of the commons. *Science*, 162(3859): 1243–1248.
- Herzog, F., Bunce, R.G.H., Pérez-Soba, M., Jongman, R.H.G., Gómez Sal, A. & Austad, I.** 2004. Policy options to support transhumance and biodiversity in European mountains: A report on Transhumant Stakeholder Workshop, 26–28 mai 2004, Landquart/Zurich, Suisse. *Mountain Research and Development*, 25(1): 82–84.
- Hoffmann, I., From, T. & Boerma, D.** 2014. *Ecosystem services provided by livestock species and breeds, with special consideration to the contributions of small-scale livestock keepers and pastoralists*. Commission on Genetic Resources for Food and Agriculture. (également disponible sur <http://www.fao.org/3/a-at598e.pdf>).

- International Fund for Agricultural Development (IFAD).** 2009. *Livestock and pastoralists*. Rome.
- IUCN.** 2008. *Policies that work for pastoral environments: A six-country review of positive policy impacts on pastoral environments*. (également disponible sur https://cmsdata.iucn.org/downloads/goa_uicn_wisp_policies_and_pastoral_environments_en.pdf).
- Jaurrieta, A.Z.** 2004. Facerías y faceros: una perspectiva histórico-jurídica. *Iura Vasconiae*, 1: 253–298.
- Jise, D.D.** 2015. *The ECOWAS Protocol Relating to the Regulation on Transhumance between ECOWAS Member States 1998/2003: Challenges of Implementation*. Conférence internationale du CEDEAO à 40, Benue State University Makurdi.
- Johnsen, K.I., Alfthan, B., Tsogsaikhan, P. & Mathiesen, S.D. (eds).** 2012. *Changing Taiga: Challenges to Mongolian reindeer husbandry*. Portraits of Transition No. 1. Programme des Nations Unies pour le développement, GRID-Arendal.
- Kerr, J., Bourgeois Lüthi, N., Sieng, S., Inthavong, P., Madin, B. & Hawkins, C.** 2013. Investigating trans-boundary livestock trade and associated disease risk in the Greater Mekong Subregion. In J.R. Young, L. Rast, S. Suon & P.A. Windsor, eds. *Cattle health, production and trade in Cambodia*. Comptes- rendus de trois projets financés par l'ACIAR présentés lors d'un atelier international mené les 7–8 juin 2011 à Phnom Penh, Cambodia. Compte-rendu de l'ACIAR No. 138. Canberra, Australian Centre for International Agricultural Research.
- Khan, R.S. & Rahman, S.A.** 2009. Integrating yak herding as a resource for community livelihood in protected area management: A case study of Northern Pakistan. *Global Journal of Environmental Research*, 3(3): 258–263.
- Krätli, S., Hülsebusch, C., Brooks, S. & Kaufmann, B.** 2013. Pastoralism: A critical asset for food security under global climate change. *Animal Frontiers*, 3(1): 42–50.
- Lim, M.** 2012. Laws, institutions and transboundary pasture management in the High Pamir and Pamir-Alai mountain ecosystem of Central Asia. *Law, Environment and Development Journal*, 8(1): 43.
- Lind, J., Sabates-Wheeler, R., Kohnstamm, S., Caravani, M., Eid, A., Manzollilo Nightingale, D. & Oringa, C.** 2016. Changes in the drylands of eastern Africa: *Case studies of pastoralist systems in the region*. Institute of Development Studies, University of Sussex.
- Little, P.D.** 2006. Working across borders: Methodological and policy challenges of cross-border livestock trade in the Horn of Africa. In J. McPeak & P.D. Little, eds. *Pastoral livestock marketing in eastern Africa: Research and policy challenges*, pp. 169–185. Warwickshire, Royaume-Uni, ITDG Publications.

- Lwekaza, J. & Kisoza, A.** 2014. *Impact of policy and legal reforms on a pastoral system in Lower Kagera Sub-Basin, North Western Tanzania*. 16 Huria Journal 1.
- Mangano, M.** 2013. *Good practice principles and lessons learnt from cross-border DRR programming in the drylands of the Horn of Africa*. ACTED.
- Markakis, J.** 2004. *Pastoralism on the margin*. Londres, Minority Rights Group International.
- McCabe, J.T.** 2004. *Cattle bring us to our enemies: Turkana ecology, politics, and raiding in a disequilibrium system*. Human-Environment Interactions Series. Ann Arbor, États-Unis d'Amérique, University of Michigan Press.
- McGahey, D., Davies, J. & Barrow, E.** 2008. Pastoralism as conservation in the Horn of Africa: Effective policies for conservation outcomes in the drylands of Eastern Africa. *Annals of Arid Zones*, 46: 353–377.
- McGahey, D., Davies, J., Hagelberg, N. & Ouedraogo, R.** 2014. *Pastoralism and the green economy – a natural nexus?* Nairobi, IUCN et UNEP. 58 pp.
- Meinzen-Dick, R.S. & Pradhan, R.** 2002. *Legal pluralism and dynamic property rights*. Document de travail CAPRI No. 22, Washington, DC, International Food Policy Research Institute.
- Meir, A. & Tsoar, H.** 1996. International borders and range ecology: The case of Bedouin transborder grazing. *Human Ecology*, 24(1): 39–64. (également disponible sur <http://www.jstor.org/stable/4603184>).
- Ministry of Agriculture, Food and Environment.** 2012. *La trashumancia en España: Libro blanco*. (également disponible sur http://www.mapama.gob.es/es/desarrollo-rural/publicaciones/publicaciones-de-desarrollo-rural/LIBRO%20BLANCO%202013_tcm30-131212.pdf).
- Moritz, M., Catherine, L.B., Drent, A.K., Kari, S., Mouhaman, A. & Scholte, P.** 2013. Rangeland governance in an open system: Protecting transhumance corridors in the far North Province of Cameroon. *Pastoralism*, 3: 26.
- Mróz, W. & Olszanska, A.** 2004. Poland: Traditional pastoralism and biodiversity in the Western and Eastern Carpathians. In R.G.H. Bunce, M. Pérez-Soba, R.H.G. Jongman, A. Gómez Sal, F. Herzog & I. Austad, eds. *Transhumance and biodiversity in European mountains*. Rapport du EU-Fp5 Project Transhumount (EVK2-CT-2002-80017). Séries de publication IALE No. 1.
- Murzakulova, A. & Mestre, A.** 2016. *Natural resource management dynamics in border communities of Kyrgyzstan and Tajikistan*. Mountain Societies Research Institute, University of Central Asia.
- Nazarbekov, A., Shaoliang, A., Ali, A. & Bisht, N.** 2016. Open the “Closed Frontier”: Managing animal disease and fodder shortage in the Afghan Pamir through cross border collaboration. In N. Wu, S. Yi,

- S. Joshi & N. Bisht, eds. *Yak on the move: Transboundary challenges and opportunities for yak raising in a changing Hindu Kush Himalayan region*, pp. 115–122. Katmandou, ICIMOD.
- Nelson, R.** 2006. Regulating grassland degradation in China: Shallow-rooted laws? *Asian-Pacific Law and Policy Journal*, 7(2): 385.
- Niamir-Fuller, M. (ed.)**. 1999. *Managing mobility in African rangelands: The legitimization of transhumance*. Londres, IT Publication.
- Nori, M. & Davies, J.** 2007. *Change of wind or wind of change? Climate change, adaptation and pastoralism*. The World Initiative for Sustainable Pastoralism. Nairobi, IUCN. (également disponible sur <https://www.iucn.org/content/change-wind-or-wind-change-report-e-conference-climate-change-adapation-and-pastoralism>).
- Ostrom, E.** 1990. *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*. Cambridge, Royaume-Uni, Cambridge University Press.
- Pavanello, S.** 2010. *Working across-borders: Harnessing the potential of cross-border activities to improve livelihood security in the Horn of Africa drylands*. HPG Policy Brief 41. Londres, ODI.
- Phillips, L.** 2013. Countering the abuse of cross-border grazing permits. *Farmers Weekly*, 26 avril 2013. (également disponible sur <https://www.farmersweekly.co.za/agri-news/south-africa/countering-the-abuse-of-cross-border-grazing-permits/>).
- Rai, N.K. & Thapa, M.B.** 1993. *Indigenous pasture management system in high altitude Nepal, A review*. Séries de rapport No. 22. HMG Ministère de l'agriculture/Winrock International.
- Rössler, M.** 2010. Agropastoralism and sustainable development: The recognition of agropastoralism in the framework of international conventions. In F. Lerin, ed. *Pastoralisme méditerranéen: Patrimoine culturel et paysager et développement durable*, pp. 9–15. Montpellier, CIHEAM/AVECC/UNESCO. (Options méditerranéennes: Série A. Séminaires méditerranéens; No. 93).
- Schulz, A.** 2007. Creating a legal framework for good transboundary water governance in the Zambezi and Incomati river basins. *Georgetown International Environmental Law Review*, 19(2): 117–83.
- Schlager, E. & Ostrom, E.** 1992. Property-rights regimes and natural resources: A conceptual analysis. *Land Economics*, 68(3): 249–262.
- Scoones, I.** 1995. *Living with uncertainty: New directions in pastoral development in Africa*. Londres, Intermediate Technology Publications Ltd.
- Sommerhalter, T.** 2008. Multi-stakeholder forums for co-management of pastoralism in Niger. *Nomadic Peoples*, 12(1): 165–177.
- Thornton, P.K., van de Steeg, J., Notenbaert, A. & Herrero, M.** 2009. The impacts of climate change on livestock and livestock systems in developing countries: A review of what we know and what we need to know. *Agricultural Systems*, 101: 113–127.

- Toulmin, C., Hesse, C. & Cotula, L.** 2004. Pastoral commons sense: Lessons from recent developments in policy, law and practice for the management of grazing lands. *Forests, Trees and Livelihoods*, 14: 243–262.
- Toutain, B., De Visscher, M-N. & Dulieu, D.** 2004. Pastoralism and protected Areas: Lessons learned from Western Africa. *Human Dimensions of Wildlife*, 9: 287–295.
- Umar, A. & Baulch, B.** 2007. *Risk taking for a living: Trade and marketing in the Somali Region of Ethiopia*. Addis Ababa, UN OCHA-PCI.
- UN.** 2002. *Report of the World Summit on Sustainable Development*, Johannesburg, South Africa, 26 août – 4 septembre 2002. (également disponible sur <http://www.un-documents.net/aconf199-20.pdf>).
- UN.** 2007. Résolution adoptée par l'Assemblée générale le 13 septembre 2007: 61/295. Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, A/RES/61/295. [Cité le 19 octobre 2018]. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/512/07/PDF/N0651207.pdf?OpenElement>
- UNESCO.** 2018a. *World Heritage Centre* [Cité le 19 octobre 2018]. whc.unesco.org
- UNESCO.** 2018b. *Intangible Cultural Heritage*. [Cité le 19 octobre 2018]. <https://ich.unesco.org/>
- Wu, N., Yi, S., Joshi, S. & Bisht, N. (eds).** 2016. Yak on the move: Transboundary challenges and opportunities for yak raising in a changing Hindu Kush Himalayan region. Katmandou, ICIMOD.
- Wu, N., Oli, K.P., Gilani, H., Joshi, S. & Bisht, N.** 2016a. Yak raising challenges: Transboundary issues in Far Eastern Nepal. In N. Wu, S. Yi, S. Joshi & N. Bisht, eds. *Yak on the move: Transboundary challenges and opportunities for yak raising in a changing Hindu Kush Himalayan region*, pp. 52–63. Katmandou, ICIMOD.
- Wu, W., Ismail, M., Yi, S., Joshi, S., Qamer, F.M. & Bisht, N.** 2016b. Coping with borders: Yak raising in transboundary landscapes of the Hindu Kush Himalayan region. In N. Wu, S. Yi, S. Joshi & N. Bisht, eds. *Yak on the move: Transboundary challenges and opportunities for yak raising in a changing Hindu Kush Himalayan region*, pp. 3–22. Katmandou, ICIMOD.
- Yonzon, P.** 1998. Biodiversity conservation of Nepal. In *Compte-rendu de la troisième réunion du Réseau sur le pâturage et les fourrages en Asie tempérée*, 9-13 mars 1998, Pokhara, Népal.
- Young, H., Behnke, R., Sulieman, H., Robinson, S. & Mohamed, A.** 2016. *Risk, resilience, and pastoralist mobility*. Feinstein International Center, Somerville, MA.
- Zakaria, Y.N.** 2014. La transhumance transfrontalière en Afrique de l'Ouest. *Paix et Sécurité Internationales*, 2: 31.

Instruments juridiques

Cadre politique de l'Union africaine pour le pastoralisme en Afrique, octobre 2010, Addis-Abeba, République fédérale démocratique d'Éthiopie. [Cité le 18 octobre 2018]. https://au.int/sites/default/files/documents/30240-doc-policy_framework_for_pastoralism.pdf

Accord entre le gouvernement de la République populaire de Chine et le gouvernement de la République du Népal sur le pâturage transfrontalier des éleveurs dans les zones frontalières, 14 janvier 2012. [Cité le 18 octobre 2018]. <http://www.fao.org/faolex/results/details/en/c/LEX-FAOC140329>

Accord entre la République islamique d'Iran et la République d'Iraq concernant la transhumance, 26 décembre 1975, Bagdad, République d'Iraq (n'est plus en vigueur). [Cité le 18 octobre 2018]. <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%201017/volume-1017-I-14906-English.pdf>

Accord entre la République du Soudan et la République du Soudan du Sud sur les questions frontalières, Addis-Abeba, République fédérale démocratique d'Éthiopie, 27 septembre 2012. [Cité le 18 octobre 2018]. <https://sites.tufts.edu/reinventingpeace/files/2012/09/Agreement-on-Border-Issues-2709120001.pdf>

Arrangement entre le gouvernement de la République française et le gouvernement du Royaume de Belgique concernant les pâturages frontaliers, 3 février 1982. (en français). [Cité le 18 octobre 2018]. <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%201307/v1307.pdf>

Biodiversité des terres arides et subhumides, Décision IX/17 de la CdP de la CDB, Bonn, République fédérale d'Allemagne, 19-30 mai 2008. [Cité le 18 octobre 2018]. <https://www.cbd.int/decisions/cop/9/17>

Biodiversité des terres arides et subhumides, décision X/35 de la CDP de la CDB, Nagoya, Japon, 18-29 octobre 2010. [Cité le 18 octobre 2018]. <https://www.cbd.int/decisions/cop/10/35>

Orientations de Chennai pour l'intégration de la biodiversité et l'éradication de la pauvreté. Adoptées dans Biodiversité pour l'éradication de la pauvreté et le développement durable, Décision XII/5 de la CDP de la CDB, Pyeongchang, République de Corée, 6-17 octobre 2014. [Cité le 18 octobre 2018]. <https://www.cbd.int/decision/cop/default.shtml?id=13368>

Constitution de la République fédérale démocratique d'Éthiopie, 8 décembre 1994, entrée en vigueur le 21 août 1995. [Cité le 18 octobre 2018]. <http://www.wipo.int/wipolex/en/details.jsp?id=7438>

Convention entre l'Italie et la Suisse concernant le trafic frontalier et le pacage, 2 juillet 1953, Rome. [Cité le 18 octobre 2018]. <https://www.ecolex.org/details/treaty/convention-between-italy-and-switzerland-concerning-frontier-traffic-and-grazing-tre-149175/>

Décision A/DEC.5/10/98 relative à la réglementation de la transhumance entre les États membres de la CEDEAO, Abuja, République fédérale du Nigéria, 31 octobre 1998. [Cité le 18 octobre 2018]. <http://ecpf.ecowas.int/wp-content/uploads/2016/01/Decision-1998-English.pdf>

Protocole de la Communauté de l'Afrique de l'Est sur l'environnement et la gestion des ressources naturelles, 4 avril 2006 (non entré en vigueur). [Cité le 18 octobre 2018]. http://lct.rlrc.gov.rw/media/files/documents/EAC_PROTOCOL_ON_ENVIRONMENT_AND_NATURAL_RES_MGMT.pdf

Convention-cadre sur la protection de l'environnement pour le développement durable en Asie centrale, Ashgabat, Turkménistan, 22 novembre 2006, République du Kazakhstan, la République kirghize, la République du Tadjikistan, le Turkménistan, la République d'Ouzbékistan. [Cité le 29 octobre 2018]. <https://www.ecolex.org/details/treaty/framework-convention-on-environmental-protection-for-sustainable-development-in-central-asia-tre-143806/>

Convention de l'OIT concernant les peuples indigènes et tribaux dans les pays indépendants, 1989 (n° 169). Adoptée le 27 juin 1989 (entrée en vigueur le 5 septembre 1991). [Cité le 18 octobre 2018]. https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C169

Accord sur la frontière internationale entre le Sultanat d'Oman et la République du Yémen, annexe II concernant la réglementation des droits de pacage, de circulation et d'utilisation des ressources en eau dans la zone frontalière, 1^{er} octobre 1992. [Cité le 18 octobre 2018]. <http://www.un.org/depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/TREATIES/OMN-YEM1992IB.PDF>

Loi sur les pâturages de la République du Tadjikistan, n° 951, 19 mars 2013. [Cité le 18 octobre 2018]. <http://www.fao.org/faolex/results/details/en/c/LEX-FAOC170865>

Mémorandum d'accord sur le transit du bétail entre la République du Niger et la République du Mali, Bamako, Mali, 12 juillet 1988. (en français). [Cité le 29 octobre 2018]. <http://www.fao.org/faolex/results/details/en/c/LEX-FAOC004033>

Déclaration de N'Djamena sur la contribution de l'élevage pastoral à la sécurité et au développement des zones saharo-sahéliennes, N'Djamena, République du Tchad, 29 mai 2013. [Cité le 18 octobre 2018]. https://www.pasto-secu-ndjamena.org/classified/N_Djamena_Declaration_eng.pdf

Déclaration de Nouakchott sur le pastoralisme – mobiliser conjointement un effort ambitieux pour assurer un pastoralisme sans frontières, Burkina Faso, République du Mali, République islamique de Mauritanie, République du Niger, République du Sénégal et République du Tchad, 29 octobre 2013. [Cité le 18 octobre 2018]. <http://www.rr-africa.oie.int/docspdf/en/2013/NOUAKCHOTT.pdf>

Protocole entre le Royaume d'Arabie Saoudite et la République d'Iraq concernant la réglementation des droits de pacage, de circulation et d'utilisation des sources d'eau dans la zone frontalière, 22 février 1982. [Cité le 18 octobre 2018]. <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%201638/english.pdf>

Protocole d'accord établissant un cadre de concertation entre le Burkina Faso et la République du Niger sur la transhumance transfrontalière, 26 janvier 2003. (en français). [Cité le 18 octobre 2018]. <http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/bi-161217.pdf>



ISBN 978-92-5-133075-3



9 789251 330753

CA2383FR/1/10.20