



# Éclairer le concept de régime foncier applicable à l'eau pour renforcer la sécurité alimentaire et le développement durable





# Éclairer le concept de régime foncier applicable à l'eau pour renforcer la sécurité alimentaire et le développement durable

Citer comme suit:

FAO. 2021. *Éclairer le concept de régime foncier applicable à l'eau pour renforcer la sécurité alimentaire et le développement durable*. Document de réflexion terres et eaux. Rome. <https://doi.org/10.4060/cb1230fr>

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

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

ISSN 1729-0554 [Imprimé] Version anglaise

ISBN 978-92-5-134925-0

© FAO, 2021



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 BY-NC-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 [langue] 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](http://www.fao.org/publications)) et peuvent être obtenus sur demande adressée par courriel à: [publications-sales@fao.org](mailto:publications-sales@fao.org). Les demandes visant un usage commercial doivent être soumises à: [www.fao.org/contact-us/licence-request](http://www.fao.org/contact-us/licence-request). Les questions relatives aux droits et aux licences doivent être adressées à: [copyright@fao.org](mailto:copyright@fao.org).

# Table des matières

<b>AVANT-PROPOS</b>	<b>V</b>
<b>REMERCIEMENTS</b>	<b>VI</b>
<b>SECTION 1: NOTE D'ORIENTATION SUR LE REGIME FONCIER APPLICABLE À L'EAU</b>	<b>1</b>
<b>Pourquoi un régime foncier de l'eau?</b>	<b>3</b>
<b>Qu'est-ce que le régime foncier de l'eau ?</b>	<b>5</b>
<b>Initiatives en cours et prochaines étapes</b>	<b>11</b>
<b>SECTION 2: TABLE RONDE D'EXPERTS SUR LE REGIME FONCIER APPLICABLE À L'EAU - RAPPORT FINAL</b>	<b>15</b>
<b>Introduction</b>	<b>17</b>
<b>Contexte</b>	<b>19</b>
<b>Participants et ordre du jour</b>	<b>21</b>
<b>Résumé des conclusions et prochaines étapes</b>	<b>25</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE</b>	<b>32</b>
<b>ANNEXE 1 – ORDRE DU JOUR</b>	<b>33</b>
<b>ANNEXE 2 - LISTE DES PARTICIPANTS</b>	<b>36</b>



# Avant-propos

Afin de mieux comprendre le rôle que joue la sécurité du régime foncier applicable à l'eau dans la garantie de moyens d'existence durables, dans une gouvernance juste des ressources, dans la protection de l'environnement et dans le développement économique durable, l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) a relancé un débat qui a commencé en 2012 avec l'adoption des Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts (Directives volontaires) et qui a culminé en 2016 avec la publication d'une étude qui fait référence «Exploring the concept of water tenure». Reprenant là où son étude s'était arrêtée, la FAO a organisé à Rome, en décembre 2019, une Table ronde d'experts sur le régime foncier de l'eau pour entamer un travail d'élaboration du concept de régime foncier applicable à l'eau, dans le but de définir un concept commun et d'en cerner la portée, dans le contexte plus général de la gouvernance des régimes fonciers et des ressources en eau. L'idée de renforcer la position des individus et des communautés dans l'économie politique de la gouvernance de l'eau, en particulier la position des pauvres des zones rurales, dont les moyens de subsistance et la sécurité alimentaire dépendent d'un accès sûr et équitable à l'eau et à la terre, était au centre des débats.

La présente publication comprend deux parties – une note d'orientation et un résumé de la Table ronde – qui explorent l'approche fondée sur un faisceau de droits pour éclairer le concept de régime foncier applicable à l'eau et ses ramifications pratiques. Elle s'appuie sur des études et des analyses récentes qui ont contribué à mettre en évidence les principaux éléments constitutifs du régime foncier de l'eau, à partir d'un examen des régimes fonciers tels qu'ils sont juridiquement reconnus au niveau national et de la manière dont ils fonctionnent dans différents pays.

Nous espérons que ce quinzième numéro des documents de réflexion Terres et eaux suscitera des débats utiles sur les politiques à suivre, et qu'il inspirera le cas échéant des réformes législatives dont l'objet serait de renforcer la sécurité foncière en ce qui concerne l'eau, au profit de toutes les catégories d'usagers et plus particulièrement des pauvres des zones rurales et des communautés traditionnelles, dans le contexte de la sécurité alimentaire, du développement durable et de la résilience face au changement climatique.



**Maria Helena Semedo**

Directrice générale adjointe

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

## Remerciements

La FAO tient à remercier Jessica Troell et Carl Bruch de l'Environmental Law Institute (ELI), qui ont apporté une assistance technique et collaboré à ce titre à l'organisation de la Table ronde d'experts, à la mise au point des questions soumises aux experts, et à la production du rapport et de la note d'orientation. Elle tient aussi à remercier les experts Stephen Hodgson, Stefano Burchi, Sasha Koo-Oshima, Barbara van Koppen, Ruth Meinzen-Dick, Barbara Schreiner, Charles Batchelor, Chloe Ginsburg, Paulo de Tarso de Lara Pires, Louise Whiting et Tebaldo Vinciguerra.

La FAO remercie le Dicastère pour le développement humain intégral (Saint-Siège) d'avoir pris toute la mesure de l'importance que revêt ce travail.

Le présent rapport a été revu par Stefano Burchi (Associazione internazionale per il diritto delle acque - AIDA), Benjamin Kiersch, Ann-Kristin Roth et Sasha Koo-Oshima, avec la contribution d'experts de la FAO: Javier Molina-Cruz, Blaise Kuemlangan, Benjamin Davis, Michael Clark, Dubravka Bojic, Aurélie Brès, Domitille Vallée, Francesca Romano, Ibrahima Diallo, Jean-Maurice Durand, Jippe Hoogeveen, Sally Bunning, Patricia Mejias-Moreno, Ruhiza Boroto, Maher Salman, Safia Aggarwal, Inès Beernaerts, Julia Magot, Valerie Johnson, Livia Peiser, Chris Hegadorn, Charlotte Alcouffe et Simon Funge-Smith.

Ce projet a été conçu et dirigé par Sasha Koo-Oshima, Directrice adjointe de la Division des terres et des eaux, sous la direction d'Eduardo Mansur, Directeur de la Division des terres et des eaux. Sofia Ramirez-Fionda, Maria Arnal et James Morgan ont fourni un appui technique, éditorial et administratif.



©FAO/Sevillou Diallo

## Section 1

# Note d'orientation sur le régime foncier applicable à l'eau

JUIN 2020





## Pourquoi un régime foncier de l'eau?

L'eau douce – eaux de surface et eaux souterraines – est essentielle, qu'il s'agisse de la santé publique, de la sécurité alimentaire, des moyens d'existence, ou de la santé et de la résilience des écosystèmes. Or, quelque 2,2 milliards de personnes dans le monde n'ont toujours pas accès à une eau potable gérée dans de bonnes conditions sanitaires et plus de 2 milliards de personnes vivent dans une situation de stress hydrique élevé. Ces difficultés sont dues en grande partie à des carences dans la gouvernance de l'eau, c'est-à-dire dans les règles, pratiques et processus par lesquels les décisions sont prises et appliquées en ce qui concerne la gestion et l'allocation des ressources en eau et par lesquels les décideurs sont tenus comptables de leur action. Le régime foncier applicable à l'eau est un élément clé de la gouvernance de l'eau. On peut le définir comme étant la relation, définie par la loi ou par la coutume, entre les personnes, en tant qu'individus ou en tant que groupes, en ce qui concerne les ressources en eau.

Un régime foncier sûr est indispensable à des moyens d'existence durables, à la bonne gouvernance, à la protection de l'environnement et à un développement économique durable. Depuis plusieurs années, le rôle fondamental que joue la sécurité du régime foncier dans un développement équitable et durable est de plus en plus reconnu au niveau international. Ainsi, de nombreux pays ont fait des progrès tangibles vers la reconnaissance officielle et la protection des droits attachés aux terres, aux forêts et à la pêche. L'élaboration et la mise en pratique de principes et d'outils devant permettre de guider les politiques et les réformes – on peut citer par exemple les Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale – constituent aussi une base sur laquelle prendre appui pour parvenir progressivement à

un consensus sur ce qui constitue une gouvernance responsable des régimes fonciers. Un élément essentiel du consensus international à cet égard est la priorité qui doit être donnée aux droits des pauvres dans les zones rurales, dans la mesure où les moyens d'existence et la sécurité alimentaire de ces personnes sont tributaires d'un accès équitable et sûr à la terre et aux ressources naturelles.

Des progrès ont été faits vers une amélioration de la sécurité et de l'équité en ce qui concerne les régimes fonciers applicables à la terre, aux forêts et à la pêche, mais on s'est beaucoup moins intéressé à la question pour ce qui est de l'eau et dans ce domaine le concept de régime foncier en est encore à ses balbutiements. Les débats se sont heurtés d'emblée à la nature particulière de l'eau, une ressource fluide, à caractère essentiellement public et par nature partagée, tout ceci faisant qu'il est difficile de conceptualiser l'idée de régime foncier applicable à l'eau comme on le fait pour les ressources terrestres.

Il est toutefois possible de dégager – sur le plan théorique mais aussi sur la base des pratiques juridiques et des pratiques coutumières – un ensemble commun de droits relatifs à l'eau qu'on retrouve dans les divers régimes en vigueur dans le monde. Ce “faisceau de droits” constitue une approche qui permet aux pays de mettre en évidence les points à harmoniser dans la législation applicable à l'eau, à la terre, aux forêts, à la pêche et à d'autres ressources fondamentales. On dispose alors d'une base importante pour améliorer, mieux intégrer et rendre plus équitable la gouvernance des ressources en terres et en eau.

Des études et des analyses récentes ont permis de commencer à définir les éléments clés du régime foncier de l'eau, à partir de données sur la reconnaissance juridique des divers régimes au niveau national et sur leur fonctionnement dans les différents pays. Ces travaux ont mis en évidence le caractère interdépendant des régimes juridiques applicables à l'eau, aux terres, aux forêts et aux autres ressources. Ils ont aussi montré que l'équité et la durabilité de l'utilisation, de la gestion et de la mise en valeur des ressources en terre et des ressources en eau douce sont déterminées par ces interdépendances, et souligné l'écart entre la loi et la pratique. Il ressort de ces études que les politiques et la réglementation, dans le secteur de l'eau et dans d'autres secteurs, doivent mieux compte des réalités et des besoins tant des pouvoirs publics que des usagers de l'eau. La sécurité des régimes fonciers de l'eau est indispensable pour assurer des moyens d'existence durables, un développement économique équitable et la résilience face au changement climatique —en particulier pour les peuples autochtones, les communautés rurales et d'autres populations vulnérables. Il est donc essentiel d'approfondir la notion de régime foncier applicable à l'eau et de préciser le rôle que ce concept doit jouer dans les politiques nationales relatives à l'eau et aux régimes fonciers, dans l'optique de la réalisation des objectifs de développement durable (ODD).



## Qu'est-ce que le régime foncier de l'eau?

Le régime foncier applicable à l'eau est un concept à la fois social et juridique. Il désigne les divers systèmes, juridiques et coutumiers, qui déterminent les relations qu'ont entre elles les diverses parties prenantes – individus ou groupes – qui utilisent l'eau ou ont un impact sur cette ressource. Autrement dit, le régime foncier de l'eau rend compte de la manière dont les ressources en eau sont effectivement allouées et utilisées, à de multiples échelles.

On entend par régime foncier applicable à l'eau la relation, définie par la loi ou par la coutume, entre les personnes, en tant qu'individus ou en tant que groupes, en ce qui concerne les ressources en eau.

Le régime foncier de l'eau est un élément essentiel de la gouvernance de l'eau, à savoir l'ensemble des systèmes politiques, juridiques, sociaux, économiques et administratifs qui déterminent la manière dont l'eau est gérée. La gouvernance de l'eau est le cadre dans lequel s'inscrivent les décisions concernant l'exploitation des ressources en eau, leur répartition et leur gestion. Au sein du cadre de gouvernance, le régime foncier définit les droits, et les règles qui gouvernent ces droits, et, partant, détermine l'usage que les individus et les groupes peuvent faire des diverses ressources en eau douce, sur quelle durée et dans quelles conditions, et les relations des divers usagers entre eux. Ces droits et règles peuvent découler de la législation, de la réglementation, de décrets, de décisions de justice ou encore de règles et de pratiques coutumières ou religieuses. Les régimes fonciers de l'eau peuvent aussi exister de facto, en dehors de tout système législatif ou coutumier, lorsque les organismes de gouvernance officiels ne font pas appliquer la loi, ce qui crée un niveau de complexité supplémentaire.

Au cœur de la plupart des régimes fonciers de l'eau on trouve un ensemble ou "faisceau" de droits, droits qui constituent les éléments fondamentaux de la relation entre les personnes et les ressources en eau et de la relation des personnes entre elles en ce qui concerne les ressources en eau douce. Le droit d'utiliser, de gérer et de mettre en valeur l'eau, entre autres droits, est institué et protégé par des cadres législatifs ou coutumiers dont les dispositions ne sont pas forcément harmonisées entre elles. La manière dont les différents droits qui constituent le faisceau de droits sont assignés et mis en application détermine la qualité et également la sécurité des régimes fonciers de l'eau. La notion de faisceau de droits a été élaborée à l'origine pour les régimes fonciers applicables aux terres, mais elle peut être adaptée au contexte des ressources en eau douce.

La nature même de l'eau a aussi une incidence subtile sur les droits qui entrent dans le régime foncier de l'eau. Par exemple, l'eau constitue un fonds commun et une ressource fluide qui ne connaît ni les frontières juridictionnelles, ni les limites de propriété, ni les limites des écosystèmes. Dans certains pays il est encore possible d'acquérir des droits privés sur l'eau, mais la vaste majorité des lois modernes visent à un équilibre entre les droits de propriété publics et privés, considérant l'eau comme un "bien en fiducie" dont le gouvernement ou l'ensemble des citoyens d'un pays sont dépositaires et qui doit être administré dans l'intérêt de tous. L'eau, de par ces caractéristiques, étant une ressource publique de nature essentiellement commune, les droits fonciers doivent être adaptés. Bien souvent par exemple, les droits juridiquement consentis sur l'eau et qui ont pour corollaire l'exclusion de tierces parties ne peuvent pas être absolus car les

#### **Faire la distinction entre les droits liés au régime foncier et le droit à l'eau en tant que droit de l'homme**

Les droits qui découlent du régime foncier applicable à l'eau ne doivent pas être confondus avec le droit à l'eau en tant que droit de l'homme, lequel a été reconnu par l'Assemblée générale des Nations Unies en 2010, à savoir que le droit à l'eau consiste à assurer "un approvisionnement suffisant, physiquement accessible et à un coût abordable, d'une eau salubre et de qualité acceptable pour les usages personnels et domestiques de chacun". Au fil des ans, la définition du droit de l'homme à l'eau a été précisée (notamment dans l'observation générale no 15 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels) et ce droit a été inscrit aussi bien dans des traités internationaux que dans la constitution et la loi de pays en tant que droit dont il est possible de se prévaloir en justice.

Lorsqu'il est reconnu par la loi, le droit à l'eau en tant que droit de l'homme constitue une base juridique importante susceptible de permettre à tous les usagers de bénéficier d'un régime foncier applicable à l'eau plus avantageux et mieux garanti, du fait qu'il suppose un accès à l'eau équitable permettant de répondre aux besoins fondamentaux (dont les besoins domestiques). En outre, dans le contexte d'une approche du développement fondée sur les droits de l'homme, le droit de l'homme à l'eau doit être envisagé comme faisant partie intégrante de la réalisation de tous les droits de l'homme, y compris le droit à la vie, à l'alimentation et au développement. Par conséquent, dès l'instant où il est reconnu juridiquement, le droit à l'eau en tant que droit de l'homme pourrait aussi être invoqué pour assurer des droits fonciers sur l'eau aux fins des moyens d'existence et du développement durable. Le droit à l'eau en tant que droit de l'homme ne doit pas être confondu avec les droits qui entrent dans le faisceau de droits constitutif des régimes fonciers applicables à l'eau; il doit être considéré comme un droit lié à ce faisceau mais distinct de celui-ci.

ressources en eau sont souvent partagées entre de nombreux utilisateurs. Il y a toutefois de nombreux moyens par lesquels les détenteurs d'un droit foncier sur l'eau peuvent légalement empêcher des tiers de prélever des volumes trop importants ou de polluer la ressource, ou d'exercer un effet ou un autre sur la ressource sur laquelle ils détiennent un droit, ce qui équivaut à disposer d'une sorte de droit exclusif.

Mieux comprendre comment les droits s'assemblent en faisceau pour créer les régimes fonciers dont bénéficient des individus et des groupes (y compris des communautés) peut aider les pouvoirs publics et les autres parties prenantes à faire concorder la réalité du terrain et les politiques nationales de protection des usagers et de la ressource.

Il est également important de noter que le régime foncier de l'eau est souvent lié aux droits sur les terres et les forêts, quand il n'en découle pas. Actuellement, la législation relative à l'eau tend à découpler les droits d'usage de l'eau du régime foncier applicable aux terres, or l'interface eaux-terres persiste sous bien des formes et peut avoir une incidence importante sur la réalisation et la sécurité des divers droits d'usage de l'eau, en particulier en ce qui concerne les droits coutumiers d'usage de l'eau des communautés traditionnelles et autres communautés rurales. Par exemple, les lois relatives à l'eau ne prennent pas forcément en compte les dispositions législatives relative aux terres qui créent des droits d'usage de l'eau sur les terres coutumières. Cette omission peut remettre en cause la sécurité des droits d'usage de l'eau et exposer les usagers à des actions en justice où s'affronteront des droits contradictoires. L'approche intégrée fondée sur le concept de droits fonciers vise à expliciter la relation entre les droits sur l'eau, sur la terre et les autres ressources terrestres de manière à mettre en évidence les carences de la loi et des pratiques, mais aussi les synergies, pour aboutir à une approche plus intégrée qui favorise l'harmonisation intersectorielle. Une autre étape importante dans la définition du régime foncier de l'eau sera de mieux comprendre les diverses manières par lesquelles l'interface eaux-terres détermine la reconnaissance et la protection des divers régimes fonciers de l'eau, en particulier en ce qui concerne les droits coutumiers des communautés traditionnelles, et dans quelle mesure cette interface pourrait permettre d'adopter une approche plus intégrée et plus durable de la gestion et de la mise en valeur des ressources en eau douce et des autres ressources terrestres.

## UN FAISCEAU DE DROITS

Définir le régime foncier de l'eau à l'aide d'une approche fondée sur un faisceau de droits suppose que l'on sache de quels droits on parle. L'Initiative Droits et ressources (RRI) et l' Environmental Law Institute (ELI) se sont récemment penchés sur la question dans le contexte des régimes fonciers communautaires relatifs à l'eau, qui régissent les droits sur l'eau essentiels aux communautés pour leur sécurité alimentaire et leurs moyens d'existence, et pour la résilience face au changement climatique et le progrès économique (RRI et ELI, 2020). Cette approche trouve son origine dans les travaux, menés depuis plusieurs décennies, sur le régime applicable au fonds commun de ressources, travaux qui définissent ce régime en termes de faisceaux de droits (Schlager et Ostrom, 1992). Pour permettre des comparaisons et une évaluation intersectorielles, le faisceau de droits auquel il est fait référence dans la présente publication est aligné sur les droits qui sont largement reconnus comme étant attachés à la terre et aux forêts, tout en tenant compte des caractéristiques propres à l'eau en tant que ressource. Cette approche générale a été validée par les experts qui ont participé à la première Table ronde d'experts sur le régime foncier applicable à l'eau, organisée en décembre 2019 sous les auspices de la FAO. Il serait utile de mener des consultations plus approfondies

avec les gouvernements et d'autres parties prenantes pour préciser l'approche, la faire connaître et en favoriser l'application.

On trouvera ci-dessous une typologie préliminaire des catégories de droits qui entrent dans le faisceau de droits, telle qu'elle a été examinée et validée par les experts.

### **Droits d'usage**

Le droit de prélever de l'eau et d'utiliser l'eau est sans doute le droit le plus central du faisceau de droits qui constitue le régime foncier applicable à l'eau. Les droits d'usage peuvent être subdivisés en types d'usage (par exemple l'usage domestique, professionnel, agricole, commercial, écosystémique, le droit de retourner l'eau à sa source, et l'usage culturel et religieux) pour donner une idée plus précise de la manière dont les régimes fonciers applicables à l'eau rendent possible ou restreignent la jouissance des différents droits d'usage.

### **Droits exclusifs**

Le droit d'exclure des tiers est ce qui permet aux détenteurs d'un droit de disposer des pouvoirs juridiques nécessaires pour préserver leurs droits sur une ressource en eau territorialement délimitée, et protéger cette ressource contre des prélèvements ou des dégradations par des tiers. Il y a des limites aux droits exclusifs. L'eau, en raison de sa nature fluide et du fait qu'elle est une ressource commune, fait souvent l'objet de demandes concurrentes. En outre, les régimes fonciers applicables à l'eau sont souvent conçus de manière à réaliser un équilibre entre l'eau en tant que bien public et la propriété privée, afin d'assurer un accès équitable à la ressource et sa gestion durable. De ce fait, souvent, un droit reconnu par la loi d'exclure des tiers de l'usage d'une ressource en eau ne s'applique pas aux tierces parties qui veulent prélever de l'eau douce pour répondre à un besoin fondamental, la satisfaction de ce besoin étant généralement protégée en tant que droit de l'homme et/ou à titre d'usage domestique.

### **Droits de cession**

Le droit de vendre, de louer ou de céder sous une forme ou une autre des droits sur l'eau est un élément de certains régimes fonciers applicables à l'eau, en particulier dans le cadre de l'irrigation. La vente ou la cession d'autres types de droits relatifs à l'eau, en particuliers ceux qui concernent les prélèvements et l'utilisation d'eau de cours d'eau et d'aquifères, est moins courante et est par ailleurs plus controversée à cause des risques de spéculation, des coûts de transaction élevés et des incidences néfastes possibles sur des tierces parties, sur l'environnement et du point de vue social.

### **Droits en matière de gouvernance et de gestion**

Le régime foncier de l'eau est un élément de la gouvernance de l'eau, laquelle se déploie à plusieurs niveaux, mais des droits de gestion spécifiques concernant certaines ressources en eau peuvent aussi constituer d'importants éléments du faisceau de droits. Parmi les droits de gestion on peut citer le droit de planifier la répartition des ressources en eau et de prendre des décisions à ce sujet. Au niveau du régime foncier applicable à l'eau, les droits de gestion comprennent la faculté de fixer des règles et de les appliquer, et de résoudre les conflits relatifs à l'eau. Ces droits qui existent au niveau des régimes fonciers se rencontrent souvent dans le cas de droits fonciers collectifs. Par exemple, lorsque le droit de gérer une ressource en eau est consenti à une communauté, une association d'usagers ou un autre groupe, on peut considérer que le droit de prendre des décisions et de les appliquer, y compris par des moyens coercitifs, est l'un des éléments du faisceau de droits compris dans le régime foncier dont jouissent les titulaires. Dans la plupart des contextes, les droits de gestion doivent être compatibles

avec les cadres de gouvernance de l'eau plus vastes institués au niveau des bassins hydrographiques et au niveau national.<sup>1</sup>

### **Droit à une procédure régulière**

Lorsque leurs droits sur l'eau sont menacés par l'activité, effective ou projetée, de tierces parties, le droit de poursuivre en justice, ou droit à une procédure régulière, permet aux titulaires de se défendre et de protéger leurs droits. Le droit à une procédure régulière comporte pour les titulaires le droit d'obtenir toute information voulue avant qu'adviennent des décisions ou des activités qui pourraient menacer leurs droits sur l'eau ou porter atteinte à ceux-ci, de prendre part aux décisions concernant ces activités, de saisir un tribunal et de recevoir une juste réparation si leurs droits sont amputés ou cessent d'exister. Il est largement admis que le droit à une procédure régulière est essentiel en matière de droit de l'environnement et il est de plus en plus souvent reconnu en tant que droit de l'homme dans les législations et les constitutions nationales et dans le droit international. En tant que tel, le droit à une procédure régulière est un moyen essentiel de protéger les droits relatifs à l'eau, en particulier lorsque ces droits ne sont pas reconnus de façon officielle (Assemblée générale des Nations Unies, 2013).

### **Autres éléments importants à prendre en considération**

En plus des éléments de base du faisceau de droits, énumérés ci-dessus, cinq éléments clés entrent en ligne de compte dans le faisceau de droits qui constitue le régime foncier de l'eau: 1) les droits spécifiques des femmes concernant l'eau; 2) les liens fondamentaux entre les différents domaines législatifs intéressant les terres et l'eau et qui peuvent être à la base de régimes fonciers de l'eau; 3) le contexte dans lequel s'inscrivent les régimes fonciers de l'eau; 4) la question de savoir si les droits sont permanents ou dynamiques; et 5) la question de savoir qui est titulaire des droits.

### **Les droits des femmes en ce qui concerne l'eau**

On reconnaît de plus en plus, au plus haut niveau, le rôle essentiel que jouent les femmes dans la gestion et la protection des ressources en eau<sup>2</sup>. Les études ont montré que pour obtenir des résultats qui soient durables il est indispensable d'adopter une approche prenant en considération la dynamique hommes-femmes dans la conception et dans l'exécution des projets de distribution d'eau et d'assainissement (ONU, 2006). Or, le fossé entre les hommes et les femmes demeure en matière de gouvernance de l'eau, les droits sur les ressources hydriques et les prises de décision dans ce domaine restant largement une prérogative masculine (Troell et Yaari, 2019). Des études récentes montrent que nombre de systèmes de gouvernance de l'eau sont encore neutres sur le plan des sexes (au lieu de tenir compte de la situation particulière des femmes et de prévoir des dispositions en conséquence) et ne protègent pas explicitement les droits des femmes en ce qui concerne les régimes fonciers de l'eau<sup>3</sup>. Les droits des femmes en ce qui concerne les ressources en eau doivent être entérinés et défendus par la loi, et les

<sup>1</sup> Il y a toutefois des exceptions. C'est le cas lorsque tous les droits d'administrer et de gérer une ressource en eau sont accordés à titre exclusif à certaines communautés ou à des peuples autochtones, que ces droits intéressent précisément les ressources en eau ou qu'ils intéressent plus généralement l'ensemble des ressources situées sur les terres ou le territoire sur lesquels la communauté détient des droits reconnus par la loi. La Constitution bolivienne, par exemple, reconnaît les us et coutumes des communautés rurales autochtones et de leurs organisations concernant la gestion de l'eau et son administration durable, et une loi précise que l'État reconnaît le droit des communautés autochtones et paysannes d'administrer de manière durable les ressources en eau, et qu'il respecte les pouvoirs dont elles disposent à ce titre, leurs traditions et leurs coutumes, ainsi que les servitudes, et leur savoir culturel concernant l'usage de l'eau (Constitution bolivienne, 2009, Article 374, paragraphe II, et décret suprême 28817, article 5 f)).

<sup>2</sup> Programme d'action de Beijing (2005); principe 20 de la Déclaration de Rio (1992); Vision africaine de l'eau pour 2025; Stratégie et politique d'intégration des questions relatives aux femmes dans les secteurs de l'eau en Afrique (2011, Conseil des ministres africains sur l'eau); Politique et stratégie de la Commission du Mékong concernant la question des femmes (2013).

<sup>3</sup> RRI et ELI, supra n. 1.

dispositions législatives à caractère discriminatoire doivent être supprimés dans tous les secteurs, de sorte à instaurer une gouvernance de l'eau qui garantisse l'équité entre femmes et hommes.

### **L'interface eaux-terres**

Dans de nombreux pays, les droits relatifs à l'eau dépendent, du point de vue juridique, des droits relatifs aux terres et aux forêts. Si les droits relatifs à l'eau sont reconnus dans le cadre du droit applicable aux terres et aux forêts, et dans d'autres domaines du droit, cela peut ouvrir la voie à une reconnaissance juridique des régimes fonciers applicables à l'eau, en particulier lorsque ces régimes relèvent de la coutume. Par ailleurs, si les dispositions juridiques concernant les terres et les forêts ne sont pas cohérentes en ce qui concerne les droits relatifs à l'eau, ceux-ci peuvent s'en trouver affaiblis, ou bien des exigences juridiques peuvent exister en double, ou bien encore les dispositions relatives à l'eau peuvent être en contradiction les unes avec les autres. Pour définir et sécuriser le régime foncier des eaux, il est donc essentiel que les mécanismes juridiques à l'œuvre à l'interface eaux-terres soient clairement établis, en particulier en ce qui concerne les régimes fonciers de l'eau qui relèvent du droit coutumier.

### **Le contexte des régimes fonciers de l'eau**

Les régimes fonciers de l'eau régissent tout un ensemble d'utilisations – usages domestique, commercial, agricole (ce dernier pouvant être à la fois à caractère domestique et commercial, selon la situation). Ils peuvent aussi s'appliquer à la pêche, à l'aquaculture, à l'énergie, à l'environnement (cours d'eau et autres milieux aquatiques) et à d'autres usages de l'eau. Il est donc capital de mettre en évidence les liens – les chevauchements et les lacunes – entre les régimes fonciers de l'eau dans les différents secteurs pour que ces droits soient cohérents, pour qu'ils soient équitables et pour qu'ils aillent dans le sens des objectifs nationaux relatifs à l'eau.

### **Droits permanents et droits dynamiques**

Les droits d'usage de l'eau peuvent être permanents ou ils peuvent être limités dans le temps (cas des permis consentis pour une période donnée). Les droits d'usage peuvent en outre changer du simple fait de l'évolution des ressources hydriques disponibles (sécheresse saisonnière ou situation d'urgence, par exemple). Ces aspects du régime foncier applicable à l'eau peuvent avoir une incidence sur la sécurité de certains droits et sur la sécurité générale des régimes fonciers de l'eau. D'une manière plus générale, il est important de bien comprendre en quoi consiste la sécurité du régime foncier de l'eau dans le contexte plus vaste des objectifs de la politique de l'eau.

### **Les titulaires de droits**

S'agissant du régime foncier applicable à l'eau, les droits d'usage peuvent être détenus et exercés à titre individuel ou à titre collectif. Les droits d'usage exercés collectivement peuvent être détenus par une collectivité, quelle qu'elle soit, ou par des communautés traditionnelles ou des communautés autochtones. En outre, au sein d'une même communauté, différents groupes et communautés peuvent avoir des droits différents (les communautés autochtones, par exemple, peuvent avoir le droit de donner un consentement préalable, ou peuvent détenir des droits sur les ressources en eau du fait de droits territoriaux qui leur sont propres, autant de droits dont les communautés non autochtones appartenant au même pays ne disposent pas forcément). Il est essentiel de bien comprendre comment se sont constitués les différents types de régimes fonciers de l'eau et quelles sont les interactions entre les différents régimes si l'on veut que se réalisent les objectifs des politiques relatives à l'eau et les politiques de développement connexes.



©Benedicte Kurzen/NOOR for FAO

## Initiatives en cours et prochaines étapes

La notion de régime foncier applicable à l'eau fait l'objet d'une réflexion à la FAO depuis un certain temps déjà. L'Organisation, en collaboration avec ses membres et ses partenaires internationaux et d'autres parties prenantes, s'efforce de définir de manière plus approfondie un cadre général du régime foncier de l'eau, en prenant appui sur plusieurs initiatives en cours.

La FAO a établi une typologie préliminaire des régimes fonciers applicables à l'eau - sous le titre *Exploring the Concept of Water Tenure* (Hodgson, 2016), dans la série *Terres et eaux*. Cette typologie passe en revue tout un ensemble de modalités sous lesquelles peuvent se présenter les régimes fonciers de l'eau, décrit et compare les différents types de régimes et examine les avantages du régime foncier de l'eau en tant que concept qui pourrait, et devrait, entrer en ligne de compte dans les politiques et la législation.

Un autre outil est en train d'être élaboré, dans le cadre du projet *Mieux connaître l'eau* (KnoWat), financé par la FAO. KnoWat se consacre actuellement à la mise au point d'une méthode d'analyse nationale de la gouvernance et des régimes foncier de l'eau, qui prend appui sur les deux outils susmentionnés et qui doit être mise en œuvre dans trois pays, le Rwanda, le Sénégal et Sri Lanka, à des échelles différentes. La méthode élaborée et mise en application dans le cadre du projet KnoWat devrait pouvoir être adaptée aux besoins particuliers d'autres pays, à l'échelle voulue.

D'autres travaux sont menés sur différents aspects du régime foncier de l'eau par l'Institut international de gestion des ressources en eau (IWMI) et par le *Water Integrity Network* (WIN), notamment sur la question de savoir comment faire concorder les droits coutumiers et la loi, au niveau des individus et au niveau collectif, en Afrique sub-saharienne. Ces travaux, et d'autres aussi, sont essentiels pour 1) préciser le cadre conceptuel de la notion de régime foncier de l'eau; et 2) comprendre quels outils juridiques et pratiques sont nécessaires pour concrétiser les régimes fonciers de l'eau à de multiples niveaux.

L'Initiative Droits et ressources (RRI) et l'Environmental Law Institute (ELI) ont analysé 15 études de pays sur le régime foncier de l'eau dans le but de déterminer si les droits communautaires sur les ressources en eau douce sont reconnus par la loi et de quelle protection ils bénéficient sur le plan législatif ou comment ils s'inscrivent dans le cadre juridique national<sup>1</sup>. Cette analyse apporte des éléments d'information essentiels qui faisaient défaut concernant la protection juridique des droits des peuples autochtones et des communautés locales sur les ressources en eau, en mettant en évidence les moyens par lesquels les pays reconnaissent et font respecter ces droits. Ces données aident les pays à gérer la question du régime foncier de l'eau d'une manière plus cohérente et plus efficace et en prenant mieux en compte l'équité hommes-femmes.

Tous ces travaux aident à mieux saisir dans sa globalité le rôle essentiel que joue le régime foncier de l'eau non seulement en ce qu'il permet d'améliorer la gouvernance de l'eau, mais aussi en ce qu'il permet d'avoir des politiques intersectorielles rationnelles et équitables, à la croisée de l'eau, des terres et des forêts ainsi que des régimes fonciers et des systèmes de gestion applicables à d'autres ressources. Il faudra **poursuivre les travaux de recherche appliquée** pour que les approches de l'analyse et de l'étude des régimes fonciers de l'eau soient efficaces et pour qu'elles fonctionnent dans les divers contextes nationaux.

Ces recherches aideront à créer **des outils sur mesure** plus précis pour guider l'analyse des régimes fonciers de l'eau, et les politiques et les réformes législatives qui en découlent. Pour déterminer l'étendue et la portée de ces outils, il faudra **engager les parties prenantes clés dans un large processus consultatif**, dans divers contextes locaux et nationaux. Ce processus consultatif a été inauguré en décembre 2019, sous les auspices de la FAO, par la première Table ronde d'experts sur le régime foncier applicable à l'eau. La Table ronde a en effet été l'occasion d'aborder la question avec des parties prenantes clés dans ses diverses dimensions - droit de l'eau, gestion de l'eau à usage agricole, pêche, comptabilité de l'eau, droits des peuples autochtones et des communautés, et autres domaines pertinents. Les conclusions auxquelles est parvenue la Table ronde et ce qui en découle en ce qui concerne les réformes à entreprendre souligne combien il importe de favoriser la constitution d'une communauté de pratique sur la question du régime foncier de l'eau. Cette communauté de pratique pourrait consister en une plateforme qui mènerait un large processus consultatif auquel participeraient des parties prenantes gouvernementales et non gouvernementales. Il s'agirait de parvenir à un consensus sur le sens et sur l'utilité du concept de régime foncier de l'eau, et d'aider les pays à mettre au point leurs propres politiques et pratiques en tenant compte des conclusions et avis qui se dégageront.

Les activités menées sur la question du régime foncier applicable à l'eau auront aussi une influence sur d'autres axes de travail importants. En particulier, les activités de la FAO sur la gouvernance au service du développement durable de l'alimentation et de

---

1 RRI et ELI, supra n. 1.

L'agriculture et les travaux programmatiques qui y sont liés offrent une plateforme au dialogue intergouvernemental et à parties prenantes multiples, dialogue qui débouche sur des traités, des déclarations, des normes et des directives volontaires convenus à l'échelle intergouvernementale. Parmi les organes directeurs de la FAO qui interviennent sur les questions de gouvernance figurent les comités de l'agriculture, de la sécurité alimentaire mondiale, des pêches et des forêts, ainsi que les conférences régionales. Ces organes, au sein desquels sont représentés les Membres de la FAO, mènent une action de coordination et œuvrent pour une plus grande cohérence des politiques au niveau mondial. Tout un ensemble d'outils, de notes d'orientation, de normes, d'initiatives, de codes de conduite et de directives volontaires – telles les Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale - et autres instruments et activités de mise en application, aux niveaux national et international, seront utiles pour développer la notion de régime foncier de l'eau, et inversement. Un certain nombre de questions, qui ont été examinées lors de la Table ronde mais qui sortent du cadre de la présente note d'orientation, exigeront un examen plus approfondi. C'est le cas par exemple des régimes fonciers de l'eau dans leur dimension transfrontalière, question qui est évoquée dans le résumé de la Table ronde, présenté dans la section suivante, parmi celles qui mériteraient de faire l'objet de nouvelles consultations.





## Section 2

# Table ronde d'experts sur le régime foncier applicable à l'eau - Rapport final

11 décembre 2019 - Siège de la FAO, Rome (Italie)





## Introduction

Le 11 décembre 2019, l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et l'Environmental Law Institute (ELI) ont organisé une Table ronde d'experts sur le régime foncier applicable à l'eau pour entamer le travail d'élaboration collective du concept de régime foncier applicable à l'eau et de définition de sa portée dans le contexte plus général de la gouvernance de l'eau et du régime foncier.

La Table ronde a réuni un ensemble de spécialistes et de chercheurs de divers domaines qui mènent des travaux sur différents aspects du régime foncier de l'eau et sur l'interface entre les régimes fonciers applicable à l'eau, aux terres et aux autres ressources naturelles. Aux douze experts se sont joints des représentants du projet Mieux connaître l'eau («KnoWat»), un projet de la FAO qui vise à mettre au point une méthode d'examen des régimes fonciers de l'eau et qui est actuellement conduit à Sri Lanka, au Sénégal et au Rwanda, ainsi que par un représentant du Saint-Siège qui mène des travaux sur les problématiques liées à l'eau. Lors de la séance finale de la Table ronde, une dizaine de membres du personnel de la FAO ont apporté leur contribution à l'élaboration du concept de régime foncier applicable à l'eau en le replaçant dans le contexte des différents axes de travail de l'Organisation.

La Table ronde a permis d'aboutir aux résultats visés, à savoir:

- Une articulation claire des points de consensus sur les principaux éléments d'un régime foncier applicable à l'eau et sur sa définition et un inventaire des problématiques qui nécessitent des consultations et des études plus poussées;

- L'objectif d'une consultation multipartite ayant pour but de sensibiliser à l'idée de régime foncier applicable à l'eau et devant aboutir à un consensus sur le concept et sur ses applications pratiques;
- La création d'un organe consultatif d'experts en mesure de fournir régulièrement à la FAO des conseils techniques en vue de l'élaboration de programmes et de produits normatifs relatifs au régime foncier de l'eau;
- Un inventaire des domaines qui pourraient faire l'objet de recherches en collaboration;
- Un inventaire préliminaire des outils normatifs existants ou dont on aurait besoin pour faciliter la mise en œuvre concrète des approches fondées sur un régime foncier de l'eau.

On trouvera dans le présent rapport un résumé des débats et des conclusions de la Table ronde, qui font clairement ressortir la nécessité de poursuivre la coopération avec les experts et d'associer au projet un éventail plus vaste de parties prenantes.



## Contexte

Du fait que l'on saisit mieux le rôle que joue la sécurité du régime foncier applicable aux terres et aux ressources dans la garantie de moyens d'existence durables, une gouvernance juste des terres et des ressources, la protection de l'environnement et le développement économique durable, de nombreux pays ont pu réaliser des progrès tangibles dans la reconnaissance juridique et la protection des droits fonciers et forestiers des populations marginalisées exposées aux niveaux les plus élevés d'insécurité foncière. L'élaboration et la mise en œuvre de principes et d'outils devant permettre de guider les politiques et les réformes, en particulier les Directives volontaires, ont été essentiels pour parvenir progressivement à un consensus et renforcer la position des individus et des communautés dans l'économie politique de la gouvernance foncière et forestière, notamment pour les pauvres des zones rurales, dont les moyens de subsistance et la sécurité alimentaire dépendent d'un accès sûr et équitable à la terre et aux ressources naturelles.

On porte certes de plus en plus d'attention au niveau international à la sécurisation des régimes fonciers applicables aux terres et aux forêts en tant que composante essentielle du développement durable mais en ce qui concerne l'eau, le régime foncier suscite beaucoup moins d'intérêt et dans ce domaine le concept en est encore à ses balbutiements. Or, l'accès à l'eau douce, et la consommation, la gestion et le contrôle de cette eau sont essentiels à la sécurité alimentaire et à la durabilité des moyens d'existence, à la réalisation des autres grands objectifs de développement, y compris les ODD, à une meilleure résilience face au changement climatique, à l'exercice des droits de l'homme et à la lutte contre la pauvreté. De plus, même si l'eau présente des caractéristiques particulières, il est possible de dégager – sur le plan théorique mais aussi d'après les pratiques juridiques – un ensemble commun de droits relatifs à l'eau qu'on retrouve dans les divers régimes fonciers de l'eau qui existent dans le monde.

Des études et des analyses récentes ont permis de commencer à définir les caractéristiques des régimes fonciers applicables à l'eau et à comprendre comment ces régimes fonctionnent et sont reconnus juridiquement à l'échelle nationale dans les différents pays.

Ces travaux ont mis en évidence le caractère interdépendant des régimes fonciers applicables aux terres, à l'eau et aux forêts, sur le plan juridique, et montré que l'équité et la durabilité de l'usage, de la gestion et de l'exploitation des ressources en eau douce sont déterminées par ces interdépendances. Les participants à la Table ronde se sont employés, à partir des conclusions de ces travaux préliminaires, à répondre aux questions suivantes:

- Quels sont les principaux éléments d'un régime foncier applicable à l'eau? Pourquoi le régime foncier de l'eau est-il un concept important? Quelle valeur ajoutée peut-il apporter à l'élaboration de la gouvernance, des politiques et des lois relatives à l'eau et aux régimes fonciers?
- Quelle définition donner du régime foncier applicable à l'eau? Qu'est-ce qui distingue le régime foncier de l'eau de la gouvernance de l'eau et des droits d'usage de l'eau et comment sont-ils imbriqués?
- Comment l'interface eaux-terres s'articule-t-elle dans les régimes fonciers, sur le plan théorique et sur le plan pratique? Comment prendre en compte l'interface eaux-terres dans les structures de gouvernance et dans la législation?
- De quels outils dispose-t-on déjà pour donner forme à la reconnaissance et à la protection juridiques du régime foncier (y compris coutumier) applicable à l'eau et pour les évaluer et les analyser?



## Participants et ordre du jour

Les experts qui ont participé à la Table ronde ont été choisis de manière à représenter un large champ de connaissances et de spécialités concernant le régime foncier applicable à l'eau. Cette première réunion a été structurée de manière à ce que les principales parties prenantes commencent à mieux cerner, ensemble, la question telle qu'elle se présente dans les domaines du droit de l'eau, de la gestion de l'eau à usage agricole, de la pêche, de la comptabilité de l'eau et des droits des communautés et des peuples autochtones et dans d'autres domaines.

Les experts suivants ont participé à la Table ronde:

1. Charles Batchelor: Directeur de Water Resources Management, Ltd.
2. Carl Bruch: Avocat principal et Directeur des Programmes internationaux, Environmental Law Institute (ELI).
3. Stefano Burchi: Président de l'Association internationale du droit des eaux (AIDA).
4. Chloe Ginsburg: Spécialiste des régimes fonciers, Initiative Droits et ressources (RRI).
5. Stephen Hodgson: Avocat et consultant indépendant.
6. Jippe Hoogeveen: Fonctionnaire principal chargé des terres et des eaux, FAO.
7. Benjamin Kiersch: Coordonnateur de projets, KnoWat, FAO.
8. Sasha Koo-Oshima: Directrice adjointe de la Division des terres et des eaux, FAO.

9. Ruth Meinzen-Dick\*: Chargée de recherche principale à l'Institut international de recherche sur les politiques alimentaires (IFPRI).
10. Ann-Kristin Rothe: Spécialiste de la gouvernance des régimes fonciers, FAO
11. Barbara Schreiner: Directrice exécutive du Water Integrity Network.
12. Paulo de Tarso de Lara Pires: Professeur associé à l'Université fédérale de Parana; Daugherty Water for Food Global Institute.
13. Jessica Troell: Avocate principale et Directrice des Programmes internationaux sur l'eau, Environmental Law Institute.
14. Barbara van Koppen: Directrice de recherche sur la pauvreté, la parité hommes-femmes et l'eau, Institut international de gestion des ressources en eau.
15. Tebaldo Vinciguerra: Dicastère pour le développement humain intégral (Saint-Siège).
16. Louise Whiting: Fonctionnaire principale (gestion des eaux), Bureau régional de la FAO pour l'Asie et le Pacifique.

\*Participation à distance.

En guise d'introduction à la Table ronde, trois intervenants ont brièvement pris la parole pour définir le contexte des débats.

Chloe Ginsburg, spécialiste des régimes fonciers auprès de l'Initiative Droits et ressources (RRI), a fourni des éléments contextuels sur le régime foncier applicable à l'eau à partir d'enseignements tirés de l'élaboration et de l'application des droits fonciers applicables aux terres et aux forêts, en particulier en ce qui concerne les populations vulnérables. Mme Ginsburg a souligné qu'en ce qui concerne l'eau RRI et ELI se fondent sur une approche similaire à celle utilisée dans le contexte des terres et des forêts, à savoir le faisceau de droits, mais en l'adaptant aux droits spécifiques rattachés au domaine de l'eau. Elle a fait observer que la démarche visant à promouvoir une approche fondée sur le régime foncier et à définir ce concept a eu des effets tangibles importants pour les communautés autochtones et vulnérables dans la sécurisation de leurs droits, ainsi que sur le plan des interactions entre les régimes fonciers applicables aux terres, aux forêts et à l'eau, dans le droit et dans la pratique.

Jessica Troell, avocate principale et directrice des programmes internationaux sur l'eau à ELI, a ensuite exposé la méthode de travail appliquée depuis trois ans par ELI et RRI pour recenser les cadres juridiques régissant les régimes fonciers communautaires applicables à l'eau et en suivre l'évolution. Cette méthode, qui s'appuie sur une approche sur mesure fondée sur un faisceau de droits, a été appliquée dans 15 pays pour mener à bien une analyse comparative des droits fonciers applicables à l'eau en Amérique latine, en Afrique et en Asie. Mme Troell a brièvement exposé les conclusions de cette analyse, qui pourrait orienter les débats sur le régime foncier de l'eau, à savoir: l'importance de la coordination intersectorielle et de l'harmonisation des dispositions législatives à la croisée eaux-terres, socle des droits fonciers applicables à l'eau dans la plupart des lois et des pratiques nationales; les lacunes de la législation nationale dans la protection des droits fonciers des femmes en ce qui concerne l'eau; le rôle essentiel de la reconnaissance juridique des pratiques et des lois coutumières relatives aux régimes fonciers de l'eau; et la nécessité de concevoir les dispositions administratives relatives à l'eau en tenant compte des besoins des communautés et des peuples autochtones.

Stephen Hodgson, avocat et consultant, a conclu l'introduction par un exposé des travaux qu'il mène pour la FAO, à savoir une typologie préliminaire des régimes fonciers applicables à l'eau et les conclusions à tirer d'études de pays (Afrique du Sud, Espagne et Inde). M. Hodgson a souligné que le régime foncier de l'eau permettait de rendre compte de la réalité des relations et de l'application des différents types de droits d'usage l'eau, ainsi que du vaste éventail d'instruments qui créent des relations en matière de droits d'usage de l'eau. Il a proposé de s'appuyer sur les principes de sécurité, d'équité, de durabilité et d'efficacité pour évaluer l'efficacité des régimes fonciers applicables à l'eau ou de tel ou tel faisceau de droits.

Ces présentations ont été suivies de débats sur différents thèmes. Les participants ont brièvement exposé leurs travaux en cours sur le régime foncier applicable à l'eau et ont ensuite examiné les trois principaux volets suivants: 1) définition et principaux éléments du régime foncier applicable à l'eau; 2) utilité et pertinence pour l'action publique d'une approche fondée sur le régime foncier applicable à l'eau; 3) prochaines étapes (approfondissement des méthodes d'examen et application à l'échelle locale et nationale, et recherche d'un consensus sur le concept de régime foncier de l'eau dans le cadre d'une collaboration plus large avec les parties prenantes).

L'après-midi, des membres du personnel de la FAO se sont joints aux experts pour s'informer de l'avancée des débats, demander des précisions et faire part de leurs propres réflexions sur le régime foncier applicable à l'eau.

On trouvera l'ordre du jour de la Table ronde à l'annexe 1.

La liste des experts de la FAO qui ont participé au débat figure à l'annexe 2.





## Résumé des conclusions et prochaines étapes

On trouvera dans la présente section un résumé des débats, les points qui font consensus et les questions qu'il faudrait examiner de manière plus approfondie pour affiner le concept de régime foncier applicable à l'eau et préciser son application concrète.

### PRINCIPAUX ÉLÉMENTS DU RÉGIME FONCIER APPLICABLE À L'EAU

Les participants ont considéré que le concept de «faisceau de droits» pouvait être pris comme base pour définir le régime foncier applicable à l'eau. Ils ont estimé que le faisceau de droits proposé par ELI et RRI dans le cadre de leurs travaux représentait une base solide à partir de laquelle définir les principaux éléments du régime foncier de l'eau, mais il est également apparu que de nouvelles consultations et des recherches appliquées seraient nécessaires pour déterminer de manière plus précise les éléments du faisceau de droits et les moyens qui permettent d'assurer la sécurité d'usage de l'eau dans les différents types de régimes fonciers. Les droits existants qui sont proposés sont les suivants:

- le droit d'usage (avec un inventaire plus approfondi des types d'usage, dont les usages visant à répondre aux besoins humains fondamentaux/domestiques; les usages à des fins de production à petite échelle/nécessaires aux moyens de subsistance; les usages commerciaux et les usages religieux/culturels);
- la cessibilité;
- les droits exclusifs;
- la gouvernance (réglementation, planification, gestion, règlement des litiges et contrôle de l'application);
- le droit à une procédure régulière et à une indemnisation.

Les participants se sont interrogés en particulier sur les droits qui doivent entrer dans l'ensemble de base permettant de garantir la sécurité de jouissance et sur ce que signifie la sécurité de jouissance dans le domaine de l'eau, sachant qu'elle doit être distinguée de la gouvernance de l'eau (laquelle vise à sécuriser les droits). Par ailleurs, en ce qui concerne la typologie qui a été proposée, ils se sont demandé si le cadre général (qui doit couvrir tous les types de régimes fonciers de l'eau et les sources de ces régimes) pouvait être simplifié et relié à une approche fondée sur un faisceau de droits, pour être plus utile comme outil d'analyse des divers régimes fonciers de l'eau. De nouvelles recherches et de nouvelles consultations seront nécessaires pour examiner ces questions.

## DÉFINITION DU RÉGIME FONCIER APPLICABLE À L'EAU

Steve Hodgson a proposé de retenir comme définition du régime foncier applicable à l'eau celle qui est donnée dans la publication de la FAO *Exploring the Concept of Water Tenure*, à savoir:

*«Relation, définie par la loi ou par la coutume, entre les personnes, en tant qu'individus ou en tant que groupes, en ce qui concerne les ressources en eau».*

L'ensemble des participants ont jugé que cette définition pouvait être retenue, mais ils ont estimé qu'il fallait organiser des débats plus approfondis avec un éventail plus large de parties prenantes pour établir une définition plus précise et qui fasse consensus. Ils ont soulevé plusieurs questions, qui pourraient être examinées dans le cadre de nouvelles consultations:

- La formule «définie par la loi ou par la coutume» pourrait laisser entendre que les droits coutumiers attachés à l'eau ne sont pas légaux, alors que si, ils le sont souvent.
- Peut-on s'accorder à dire que le régime foncier applicable à l'eau est un concept social qui définit les relations entre les usagers ou peut-on aussi le définir juridiquement comme un faisceau de droits?
- Comment intégrer à la définition les dimensions transfrontières du régime foncier de l'eau.

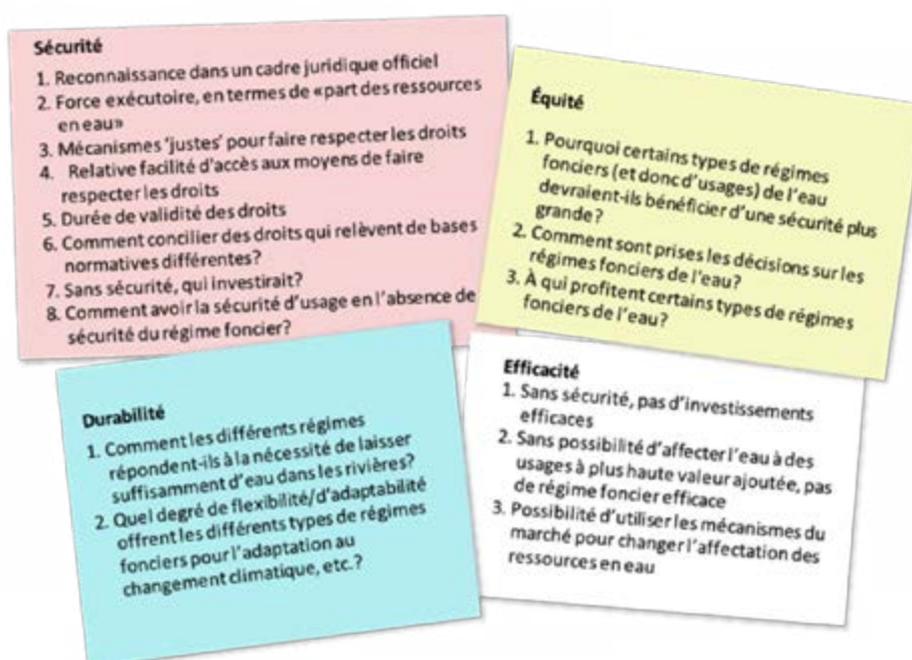
Les participants étaient tous d'accord pour dire que dans la définition du régime foncier applicable à l'eau, il était important de différencier clairement les trois concepts connexes que sont le régime foncier applicable à l'eau, les droits d'usage de l'eau et la gouvernance de l'eau. Tout au long des débats, il est apparu que la délimitation de ces trois concepts n'était pas claire. Les participants ont cependant conclu que la gouvernance de l'eau était le cadre dans lequel s'inscrivent le régime foncier et les droits d'usage. Par exemple, on a soulevé la question de l'application des droits d'usage existants en tant qu'aspect essentiel du régime foncier de l'eau. Mais certains participants ont fait observer qu'il s'agissait en fait d'une question de gouvernance de l'eau et qu'elle renvoyait aux cadres institutionnels disponibles pour créer, renforcer et protéger les droits qui constituent le régime foncier de l'eau. Une conclusion importante était que la gouvernance de l'eau constituait le cadre général au sein duquel le régime foncier de l'eau est défini, reconnu et appliqué et qui permet de le faire respecter. Par ailleurs, des éléments clés de la gouvernance de l'eau peuvent être considérés comme des composantes essentielles de l'approche fondée sur un «faisceau de droits». Par exemple, le pouvoir de planifier, de prendre des décisions et de régler les conflits sont des «droits» essentiels attachés à la gouvernance de l'eau, en particulier au niveau communautaire. Il faudrait en priorité organiser de nouvelles consultations

pour définir clairement ce qu'on entend par «bonne gouvernance du régime foncier de l'eau» et bien délimiter les uns par rapport aux autres les concepts de gouvernance de l'eau, de régime foncier applicable à l'eau et de droits d'usage de l'eau.

A related issue for further elaboration and consultation is the security of water tenure and its role in the good governance of water tenure. The discussion of water tenure security also highlighted the need for further exploration of the concept of resilience in the context of water tenure, particularly in light of climate change. A priority for ongoing research and discussion should be to understand how best to balance security of rights and flexibility to respond to changing circumstances (i.e., diminishing flows, new users, extreme events, population growth, pollution).

FIGURE 1

**Définition du régime foncier de l'eau: éléments à prendre en considération**



Pour terminer, les participants ont souligné qu'il fallait définir les objectifs de la sécurité du régime foncier de l'eau, notamment en ce qui concerne les populations vulnérables, la réalisation des ODD, l'amélioration de la résilience face au changement climatique et la gestion durable de l'eau. Une question connexe a été soulevée, à savoir la place à donner au régime foncier applicable à l'eau en fonction des différents contextes nationaux, pour garantir sa pertinence. L'un des éléments qui importent le plus, dans tous les pays, c'est une législation efficace dans le secteur de l'eau, qui puisse servir de base à la définition et à la protection du régime foncier de l'eau, à condition toutefois que les lois et les politiques des autres secteurs n'aillent pas à l'encontre de celle-ci.

## IMPORTANCE DU RÉGIME FONCIER APPLICABLE À L'EAU

Les participants étaient largement d'accord sur l'idée que le régime foncier applicable à l'eau était important du point de vue de l'action publique pour plusieurs raisons:

- Le régime foncier de l'eau offre un mécanisme pour analyser la réalité en ce qui concerne les usagers de l'eau, et permet de mieux comprendre les relations entre les usagers et de mieux appréhender les conflits potentiels.

- L'utilisation de l'expression «régime foncier» permet de disposer d'une terminologie commune pour coordonner et harmoniser les lois applicables dans les différents secteurs (terres, eau et autres ressources naturelles), lois qui se chevauchent et qui sont parfois divergentes, portant préjudice à la sécurité de jouissance, en particulier pour les populations vulnérables.
- Il est plus facile d'avoir une discussion libre sur les usages licites et illicites de l'eau dans certains contextes si on prend appui sur l'idée de régime foncier de l'eau, plutôt que sur les droits d'usage de l'eau.
- L'approche fondée sur un faisceau de droits rend compte des conditions dans lesquelles, dans les faits, les individus et les communautés accèdent aux ressources hydriques et aux ressources terrestres connexes et les utilisent, et reflète donc bien la réalité.
- La cartographie des régimes fonciers applicables à l'eau (dans la loi et dans les faits) peut mettre en évidence les risques et les cas d'accaparement de la terre et de l'eau et faciliter une gestion plus durable et plus équitable des ressources.

Les participants ont également débattu de la question de la mise en contexte du régime foncier applicable à l'eau dans son cadre national. Ils ont noté que «régime foncier applicable à l'eau» (« *water tenure* » en anglais) était une expression féconde, mais que le terme «tenure» n'avait peut-être pas les faveurs de certains pays. Des échanges et des consultations plus poussés sur le fond et sur la terminologie concernant le régime foncier applicable à l'eau seraient nécessaires pour comprendre les réserves de certains pays, et déterminer comment en tenir compte et quelle réponse y apporter.

Pour conclure, les experts ont souligné qu'il fallait prêter attention aux sensibilités politiques dans la manière dont on aborderait l'analyse du régime foncier de l'eau et dans les orientations qu'on donnerait, et que l'approche devait être guidée par les parties prenantes et devait être mise en contexte pour pouvoir déboucher sur des politiques et des décisions adaptées.

## INTERFACE EAUX-TERRES

Dans de nombreux pays, le régime foncier applicable à l'eau est clairement lié aux droits existants applicables aux terres (et aux forêts), voire repose sur ces droits. Les réformes du droit de l'eau ne précisent pas toujours en quoi les relations étroites entre la terre, l'eau et les autres ressources foncières se traduisent par des droits clairement établis en ce qui concerne l'eau. Dans de nombreux pays où le statut juridique du régime foncier de l'eau relève (de manière explicite ou implicite) des lois relatives à la terre, à l'eau et aux autres ressources naturelles, l'ambiguïté législative et une harmonisation insuffisante des dispositions législatives obscurcissent la sécurité des droits d'usage sur le plan juridique. Le résultat est que plusieurs lois différentes peuvent être invoquées pour faire valoir un droit mais que dans le même temps la sécurité juridique de ce droit est fragilisée. Les chevauchements, voire les contradictions, entre les législations applicables aux différents secteurs obscurcissent aussi les mandats sectoriels et entraînent des pertes d'efficacité dans la mise en œuvre. À l'opposé, lorsqu'on a une idée précise des régimes fonciers de l'eau et de leur statut juridique, on peut adopter une démarche plus intégrée qui favorisera l'harmonisation intersectorielle et qui le plus souvent cadrera avec la manière dont les communautés gèrent les terres et l'eau, pour leurs besoins fondamentaux, leurs moyens de subsistance et leur développement économique.

Pour approfondir la définition du régime foncier applicable à l’eau, il faudra examiner de près comment l’interface eaux-terres façonne la reconnaissance et la protection du régime foncier de l’eau. Il en va de même des possibilités que l’interface eaux-terres peut offrir s’agissant d’adopter des approches plus intégrées et plus durables dans la gestion et la mise en valeur des ressources hydriques et des ressources terrestres.

## OUTILS

Premier outil: la méthode qui a été élaborée par ELI et RRI pour déterminer si les droits communautaires attachés à l’eau douce (eaux souterraines et eaux de surface) bénéficient d’une reconnaissance juridique, et comment ils sont protégés ou comment ils sont abordés dans les cadres juridiques nationaux qui réglementent les ressources en eau douce ou ont une incidence sur celles-ci. Cette méthode a été mise en œuvre dans 15 pays en Afrique, en Asie et en Amérique latine. L’analyse comparative qui en est résultée permet d’élargir et de perfectionner la méthode, afin de pouvoir l’appliquer dans différents contextes nationaux et aussi d’éclairer l’élaboration de méthodes plus approfondies à l’échelle nationale, qui couvriraient les droits individuels et les droits collectifs. Il s’agit dans un premier temps d’en savoir davantage sur la protection juridique des droits d’usage de l’eau des communautés locales et des peuples autochtones, en examinant comment les pays reconnaissent et défendent ces droits. Ces lacunes dans nos connaissances étant comblées, on peut s’en servir pour formuler à l’intention des pays des recommandations claires sur les dispositions juridiques à prendre et l’action à mener autour d’une approche plus intégrée et plus efficace du régime foncier applicable aux terres, aux forêts et à l’eau et dans une perspective de réalisation des ODD, de lutte contre la pauvreté et de résilience face au changement climatique (Initiative Droits et ressources et *Environmental Law Institute*, 2020).

Les participants ont examiné un deuxième outil: la typologie préliminaire des régimes fonciers de l’eau, élaborée par Stephen Hodgson dans la publication de la FAO, «*Exploring the Concept of Water Tenure*» (Hodgson, 2016). Cette typologie décrit un éventail complet d’outils et de sources concernant le régime foncier de l’eau, dresse un comparatif des différents types de régimes, tels qu’ils sont définis dans le document, et fournit un exposé général des avantages que présente le concept de régime foncier applicable à l’eau. Une grande partie des pistes de réflexion de ce document a été reprise dans les débats de la Table ronde, mais il est important de noter que ce document et son analyse des principaux enjeux peuvent être utiles pour de nouveaux débats.

Un troisième outil est actuellement mis au point dans le cadre du projet Mieux connaître l’eau («KnoWat»), financé par la FAO. Ce projet vise à élaborer une méthode nationale d’examen du régime foncier et de la gouvernance de l’eau, tenant compte des outils mentionnés précédemment, et est mené dans trois pays, à diverses échelles: le Rwanda, le Sénégal et Sri Lanka. Le projet KnoWat a notamment pour mission de faire connaître le concept de régime foncier applicable à l’eau et ses applications, et d’offrir un cadre permettant d’élargir les consultations avec les parties prenantes, dans les pays cibles et d’autres pays. Il vise à éclairer les débats normatifs à partir des conclusions des analyses conduites par les pays eux-mêmes sur les régimes fonciers et la gouvernance de l’eau, compte tenu de leurs priorités et de leurs points de vue.

En complément de ces outils, plusieurs experts ont exposé les conclusions de recherches et mentionné des publications qui pourraient utilement enrichir notre connaissance du régime foncier applicable à l’eau.

## VOIES À EXPLORER

Plusieurs activités ont été proposées pour donner suite à la Table ronde. Ces activités peuvent être regroupées en quatre catégories:

1. Créer un organe consultatif d'experts qui, poursuivant sur la durée les travaux de la Table ronde, fournirait des conseils techniques à la FAO en vue de l'élaboration de concepts, de programmes, d'outils d'examen et d'instruments normatifs liés au régime foncier de l'eau;
2. Trouver des forums qui pourraient accueillir une coopération élargie avec les principales parties prenantes, afin de parvenir à un consensus sur la définition du régime foncier de l'eau et sur ses composantes essentielles, de répertorier les outils normatifs et les examens nécessaires, et de mieux comprendre les diverses applications concrètes d'une approche fondée sur un régime foncier applicable à l'eau;
3. Élaborer et mettre en œuvre conjointement des méthodes d'examen des régimes fonciers applicables à l'eau afin d'approfondir les connaissances sur le statut de ces régimes dans les pays, et afin de recenser les mesures à prendre concrètement pour instituer une approche plus intégrée de la gouvernance des régimes fonciers et ainsi favoriser la réalisation des objectifs de développement des pays, renforcer l'accès équitable à l'eau, accroître la sécurité des régimes fonciers de l'eau et améliorer la résilience face au changement climatique;
4. Utiliser les enseignements tirés de l'expérience et les données issues des travaux et des consultations susmentionnés pour élaborer des documents normatifs auxquels les pays et les autres parties prenantes pourraient se référer concernant l'examen, la mise en œuvre et la gouvernance du régime foncier de l'eau.

Principaux points à aborder dans d'autres consultations et débats:

- Préciser la définition du concept de régime foncier applicable à l'eau;
- Parvenir à un consensus sur les principaux éléments du régime foncier applicable à l'eau, y compris sur les droits qui doivent être inclus dans l'approche fondée sur un «faisceau de droits»;
- Préciser ce qu'on entend par «gouvernance de l'eau», «régime foncier applicable à l'eau» et «droits d'usage de l'eau», de manière à bien faire la distinction entre ces trois notions;
- Élaborer une définition de la sécurité du régime foncier de l'eau;
- Intégrer la typologie des régimes fonciers de l'eau qui est proposée, ainsi que les méthodes d'examen du régime foncier applicable à l'eau (méthodes existantes et méthodes en cours d'élaboration);
- Analyser de manière plus approfondie l'interface eaux-terres et les conséquences qui s'ensuivent pour la gouvernance du régime foncier applicable à l'eau;
- Réfléchir à la manière de relier le régime foncier applicable à l'eau à la réalisation des ODD et des autres priorités nationales dans le domaine du développement;
- Réfléchir à la manière de relier le régime foncier applicable à l'eau aux Directives volontaires et tirer des enseignements de leur processus d'élaboration et de mise en œuvre;
- Réfléchir à la manière de définir et de gouverner le régime foncier applicable à l'eau de sorte à assurer la résilience face aux contraintes climatiques et non climatiques, tout en garantissant sa sécurité juridique.

Les forums **susceptibles d’accueillir des consultations ultérieures** doivent rassembler les principales parties prenantes, y compris les États Membres, et pourraient être:

- Le Congrès 2020 de l’Association internationale des ressources en eau (IWRA) (la FAO, AIDA et ELI organiseront une séance extraordinaire sur le régime foncier applicable à l’eau);
- Le Sommet du G20 et les réunions de planification;
- ONU-Eau (création éventuelle d’un groupe de travail);
- La Semaine mondiale de l’eau de Stockholm;
- Le Forum mondial de l’eau 2021 et les réunions de planification.

Les participants ont souligné que la diffusion de communications officielles dans ces cadres et dans d’autres cadres était une priorité, nécessaire pour garantir la continuité des travaux et une large participation.

**Des interventions spécifiques ont été proposées, notamment:**

- Poursuite de l’élaboration de méthodes d’examen des régimes fonciers applicables à l’eau, notamment dans le contexte du projet KnoWat;
- Élaboration et mise en œuvre conjointes de projets pour enrichir la base de connaissances sur le fonctionnement des régimes fonciers applicables à l’eau à l’échelle locale et à l’échelle nationale;
- Organisation conjointe de manifestations dans le cadre des forums susmentionnés, pour permettre des consultations stratégiques et un approfondissement des principales questions relatives au régime foncier de l’eau;
- Utilisation des données issues des projets et des consultations pour mettre au point des outils normatifs à l’intention des pays et des parties prenantes, notamment sur la bonne gouvernance du régime foncier applicable à l’eau.

## Bibliographie

- Hodgson, S.** 2016. *Exploring the Concept of Water Tenure*. Document de réflexion no 10 de la série Terres et eaux. FAO (disponible en ligne: <http://www.fao.org/3/a-i5435e.pdf>).
- Initiative Droits et ressources et Environmental Law Institute,** 2020. *Whose Water? A Comparative Analysis of National Laws and Regulations Recognizing Indigenous Peoples' and Local Communities' Freshwater Tenure*. Rights and Resources Initiative, Washington (États-Unis d'Amérique) (disponible en ligne: <https://rightsandresources.org/publication/whose-water/>).
- Institut Droits et ressources.** 2012. *What Rights? A Comparative Analysis of Developing Countries' National Legislation on Community and Indigenous Peoples' Forest Tenure Rights*. RRI: Washington (États-Unis d'Amérique) (disponible en ligne: <https://rightsandresources.org/wp-content/exportedpdf/whattrightsnovember13final.pdf>).
- Knox, J.H.** 2013. ONU. Conseil des droits de l'homme. *Rapport de l'Expert indépendant chargé d'examiner la question des obligations relatives aux droits de l'homme se rapportant aux moyens de bénéficier d'un environnement sûr, propre, sain et durable: rapport de situation A/HRC/25/53* (disponible en ligne: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G13/192/12/pdf/G1319212.pdf>).
- Organisation des Nations Unies.** 2006. *Gender, Water and Sanitation: Case Studies on Best Practices*. ONU New York (États-Unis d'Amérique) (disponible en ligne: [https://www.un.org/esa/sustdev/sdissues/water/casestudies\\_bestpractices.pdf](https://www.un.org/esa/sustdev/sdissues/water/casestudies_bestpractices.pdf)).
- Programme des Nations Unies pour l'environnement.** 2019. *Environmental Rule of Law: First Global Report*. UNEP. Nairobi (Kenya) (disponible en ligne: <http://wedocs.unep.org/xmlui/handle/20.500.11822/27279>).
- Schlager, E. and Ostrom, E.** 1992. *Property-Rights Regimes and Natural Resources: A Conceptual Analysis*. *Land Economics*, vol. 68, n° 3. University of Wisconsin Press (disponible en ligne: <https://econ.ucsb.edu/~tedb/Courses/Ec100C/Readings/OstromSchlager.pdf>).
- Troell, Jessica et Yaari, Elizabeth A.** 2019. *Tapping our Potential: Women's Water Leadership in the Nile Basin*. Institut international de l'eau de Stockholm. Stockholm (Suède) (disponible en ligne: [https://www.siwi.org/wp-content/uploads/2019/07/WomensWaterLeadershipInTheNileBasin\\_Digital\\_20190814SecondVersion1](https://www.siwi.org/wp-content/uploads/2019/07/WomensWaterLeadershipInTheNileBasin_Digital_20190814SecondVersion1)).

# Annexe 1

## TABLE RONDE DE LA FAO - CONSULTATION D'EXPERTS SUR LES REGIMES FONCIERS APPLICABLES A L'EAU

### ORDRE DU JOUR

11 DÉCEMBRE 2019

FAO, ROME (9 HEURES-17 HEURES)

SALLE DU ROI FAYÇAL (BATIMENT D, SALLE 263)

9 heures-9 h 5	Accueil par la Division des terres et des eaux de la FAO Sasha Koo-Oshima, Directrice adjointe
9 h 5-9 h 20	Présentation de l'ordre du jour Carl Bruch, Avocat principal et Directeur des Programmes internationaux, Environmental Law Institute (ELI)
9 h 20-9 h 30	Mise en contexte du régime foncier applicable à l'eau: Enseignements à tirer du régime applicable aux forêts et aux terres Chloe Ginsburg, Spécialiste des régimes fonciers, Initiative Droits et ressources (RRI)
9 h 30-9 h 40	Une approche du régime foncier de l'eau fondée sur un faisceau de droits Jessica Troell, Avocate principale et Directrice des Programmes internationaux sur l'eau, ELI
9 h 40-9 h 50	Une typologie pour un régime foncier inclusif de l'eau Stephen Hodgson, Avocat et consultant indépendant
9 h 50-10 h 30	Bref échange sur des travaux pertinents et d'autres cadres, avec la participation de tous les experts  Animé par: Carl Bruch, ELI
10 h 30-10 h 45	Pause-café/thé
10 h 45-12 heures	Débat avec la participation de tous les experts Animé par: Stefano Burchi, Président de l'Association internationale du droit des eaux (AIDA)

Thèmes:

- Quels sont les principaux éléments d'un régime foncier applicable à l'eau? Pourquoi le régime foncier de l'eau est-il un concept important? Quelle valeur ajoutée peut-il

apporter dans l'élaboration des lois, l'action publique et la gouvernance des régimes fonciers et des ressources en eau?

- Comment pourrait-on définir le régime foncier applicable à l'eau? Quels sont les liens entre le régime foncier de l'eau, la gouvernance de l'eau et les droits d'usage de l'eau et en quoi ces concepts se différencient-ils l'un de l'autre?
- Comment l'interface eaux-terres se manifeste-t-elle dans les régimes fonciers, dans la théorie et dans la pratique? Comment devrait-elle être traitée dans les structures de gouvernance et dans la législation?

---

**12 heures-13 heures** Déjeuner de travail – Poursuite des échanges  
[Buffet de la FAO]

---

**13 heures-14 h 30** Débat avec la participation de tous les experts (suite)  
Animé par : Jessica Troell, ELI

Thèmes directeurs:

- De quels outils dispose-t-on déjà pour donner forme à la reconnaissance et à la protection juridiques du régime foncier (y compris coutumier) applicable à l'eau et pour les analyser les évaluer?
- Quels outils devraient être élaborés (méthodes d'examen, orientations à l'intention des pays ou d'autres parties prenantes, initiatives de renforcement des capacités, effort de sensibilisation à la question dans d'autres secteurs, etc.)?
- Quels devraient être les liens entre ces outils et les Directives volontaires, les Principes de l'OCDE sur la gouvernance de l'eau et d'autres cadres?
- Étapes suivantes:
  - o Quels sont les points en suspens sur lesquels le débat devrait être poursuivi?
  - o Quels autres acteurs (individus et institutions) doivent être sollicités?
  - o Quelle devrait être l'approche à adopter pour renforcer la mobilisation, les consultations avec de multiples parties prenantes tant au niveau national qu'international, et l'étude/l'élaboration d'autres outils? (en particulier avant le prochain Forum mondial de l'eau)
- À Quel(s) produit(s) final(s) souhaite-t-on aboutir à l'issue du processus?

---

<b>14 h 30-15 h 30</b>	Présentation des conclusions de la Table ronde à des membres du personnel de la FAO 15 h 30-15 h 45 Pause-café/thé
------------------------	--

---

<b>15 h 45-17 heures</b>	Débat et séance de questions-réponses, avec la participation des experts internationaux et des membres du personnel de la FAO  Animé par: Stephen Hodgson
--------------------------	---

---

<b>19 h 30-21 heures</b>	Dîner de groupe, lieu à déterminer
--------------------------	------------------------------------

---

## Annexe 2

### LISTE DES EXPERTS DE LA FAO AYANT PARTICIPÉ À LA TABLE RONDE

Safia Aggarwal, Département des forêts

Charlotte Alcouffe, Division des terres et des eaux

Maria Arnal, Division des terres et des eaux

Inès Beernaerts, Bureau sous-régional pour la Mésoamérique

Dubravka Bojic, axe Développement économique et social Ruhiza Boroto, Division des terres et des eaux

Aurélié Brès, Division des terres et des eaux

Sally Bunning, Bureau régional pour l'Amérique latine et les Caraïbes Michael Clark, axe Développement économique et social

Benjamin Davis, Programme stratégique 3: réduction de la pauvreté rurale Ibrahima Diallo, FAO Sénégal

Bojic Dubravka, axe Développement économique et social Jean-Maurice Durand, axe Partenariats et diffusion

Simon Funge Smith, Division des pêches

Christopher Hegadorn, Division de l'économie agroalimentaire Jippe Hoogeveen, Division des terres et des eaux

Valerie Johnston, Bureau juridique de la FAO Benjamin Kiersch, Division des terres et des eaux Sasha Koo-Oshima, Division des terres et des eaux Blaise Kuemlangan, Bureau juridique de la FAO

Julia Magot, Bureau juridique de la FAO

Eduardo Mansur, Division des terres et des eaux

Patricia Mejias Moreno, Division des terres et des eaux Javier Molina Cruz, axe Partenariats et diffusion

Livia Peiser, Division des terres et des eaux

Sofia Ramirez Fionda, Division des terres et des eaux Francesca Romano, axe Partenariats et diffusion

Ann Kristin Rothe, axe Partenariats et diffusion

Maher Salman, Division des terres et des eaux

Domitille Vallée, Bureau régional pour le Proche-Orient Louise Whiting, Bureau régional pour l’Asie et le Pacifique

## **LISTE DES EXPERTS EXTÉRIEURS AYANT PARTICIPÉ À LA TABLE RONDE**

Charles Batchelor: Directeur, Water Resources Management, Ltd.

Carl Bruch: Avocat principal et Directeur des Programmes internationaux, Environmental Law Institute (ELI)

Stefano Burchi: Président de l’Association internationale du droit des eaux (AIDA)

Chloe Ginsburg: Spécialiste des régimes fonciers, Initiative Droits et ressources (RRI)

Stephen Hodgson: Avocat et consultant indépendant

Ruth Meinzen-Dick\*: Chargée de recherche principale auprès de l’Institut international de recherche sur les politiques alimentaires

Barbara Schreiner: Directrice exécutive du Water Integrity Network

Paulo de Tarso de Lara Pires: Professeur associé à l’Université fédérale de Parana, Daugherty Water for Food Global Institute

Jessica Troell: Avocate principale et Directrice des Programmes internationaux sur l’eau, Environmental Law Institute

Barbara van Koppen: Directrice de recherche sur la pauvreté, la parité hommes-femmes et l’eau, Institut international de gestion des ressources en eau

Tebaldo Vinciguerra: Dicastère pour le développement humain intégral (Saint-Siège)

# Éclairer le concept de régime foncier applicable à l'eau pour renforcer la sécurité alimentaire et le développement durable

Afin de mieux comprendre le rôle que joue la sécurité du régime foncier applicable à l'eau dans la garantie de moyens d'existence durables, dans une gouvernance juste des ressources, dans la protection de l'environnement et dans le développement économique durable, l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) a relancé un débat qui a commencé en 2012 avec l'adoption des Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts (Directives volontaires) et qui a culminé en 2016 avec la publication d'une étude qui fait référence «Exploring the concept of water tenure». Reprenant là où son étude s'était arrêtée, la FAO a organisé à Rome, en décembre 2019, une Table ronde d'experts sur le régime foncier de l'eau pour entamer un travail d'élaboration du concept de régime foncier applicable à l'eau, dans le but de définir un concept commun et d'en cerner la portée, dans le contexte plus général de la gouvernance des régimes fonciers et des ressources en eau. L'idée de renforcer la position des individus et des communautés dans l'économie politique de la gouvernance de l'eau, en particulier la position des pauvres des zones rurales, dont les moyens de subsistance et la sécurité alimentaire dépendent d'un accès sûr et équitable à l'eau et à la terre, était au centre des débats.

La présente publication comprend deux parties – une note d'orientation et un résumé de la Table ronde – qui explorent l'approche fondée sur un faisceau de droits pour éclairer le concept de régime foncier applicable à l'eau et ses ramifications pratiques. Elle s'appuie sur des études et des analyses récentes qui ont contribué à mettre en évidence les principaux éléments constitutifs du régime foncier de l'eau, à partir d'un examen des régimes fonciers tels qu'ils sont juridiquement reconnus au niveau national et de la manière dont ils fonctionnent dans différents pays.

ISBN 978-92-5-134925-0



9 789251 349250

CB1230FR/1/09.21