

Analyse des politiques foncières des agences internationales de développement : un document de travail de la Coalition internationale pour l'accès à la terre (ILC)¹

A. Introduction

Ce document de travail offre un aperçu de la manière dont les documents d'orientation des agences internationales de développement abordent les questions foncières et leurs rapports avec des priorités de développement telles que la réduction de la pauvreté et la pérennité de l'environnement. Le présent document tente de mettre en évidence comment ces agences appréhendent et conceptualisent ces questions, dans un souci de meilleure compréhension des fondements analytiques de leurs démarches de lancement de réforme de politique foncière et de confrontation de ces mêmes démarches.

Les rapports examinés regroupent huit documents d'orientation relatifs au régime foncier et à la réforme agraire :

Institution	Titre du document	Date de publication
Agence canadienne de développement international (ACDI)	Importance of Urban and Rural Land Policy for Poverty Reduction (version préliminaire)	2003
Département du développement international (DFID)	Land Policy Consultation Document (version préliminaire)	2002
Union européenne (UE)	Land Policy Guidelines	2004
Office allemand de la coopération technique (GTZ)	Land Tenure in Development Cooperation (résumé exécutif)	1998
Coalition internationale pour l'accès à la terre (ci-après dénommée Coalition)	Towards a Common Platform on Access to Land	2002
Ministère des affaires étrangères - Direction de la coopération technique (DGCID)	Land Tenure Issues in West African Rural Development	2000
Commission des Nations Unies pour l'Afrique (UNECA)	Land Tenure Systems and Sustainable Development in Southern Africa	2003
Banque mondiale	Land Policies for Growth and Poverty Reduction (résumé exécutif)	2002

La plupart de ces documents sont des exposés thématiques, des rapports de recherche ou des notes informelles d'information plutôt que des politiques institutionnelles formelles (à l'exception du document UE). Tous, cependant, ont été élaborés dans le cadre de processus formels d'évaluation de l'importance du foncier au sein de la politique de développement et d'articulation des priorités et

¹ Ce document a été élaboré par la Coalition internationale pour l'accès à la terre en collaboration avec l'Action collective sur l'initiative des droits de propriété (CAPRI) et l'Initiative sur les terres sèches du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), afin d'être discuté lors de l'atelier d'experts sur le régime foncier pour le développement des terres sèches organisé à Nairobi (Kenya) du 28 février au 2 mars 2005.

préoccupations institutionnelles. Considérés globalement, ils sont donc le reflet des développements actuels et de la manière dont les agences internationales abordent les questions foncières.

Dans le cas des agences n'ayant pas publié de documents spécifiques sur la question foncière, le présent rapport examine cette dernière dans le cadre d'autres politiques pertinentes comme celles relatives au développement rural, au développement agricole ou à la gestion des ressources naturelles :

Institution	Titre du document	Date de publication
Banque inter-américaine de développement (BID)	Rural Poverty Reduction Strategy Paper Strategy for Agricultural Development in Latin America and the Caribbean	1998 1999
Agence suédoise de coopération internationale au développement (ASDI)	Rural Development Position Paper Improving Income Among the Rural Poor	1999 2004
Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD)	Attacking Poverty while Improving the Environment (Poverty and Environment Initiative)	1999
Agence des Etats-Unis pour le développement international (USAID)	Nature, Wealth and Power: Emerging Practice for Revitalizing Rural Africa	2002

Si l'on envisage les implications potentielles de ces documents d'orientation sur les activités et programmes actuels, il est nécessaire de tenir compte d'un certain nombre d'autres questions :

1. Au sein des agences ayant élaboré des politiques ou des exposés thématiques en matière foncière, il se peut qu'il existe d'autres politiques institutionnelles de développement rural ou agricole et de gestion des ressources naturelles dans lesquelles le foncier figure souvent en premier plan. (Le présent document de travail n'examine celles-ci que dans les cas où aucune politique foncière n'est en place). Les directives institutionnelles concernant les populations autochtones, la réinstallation involontaire et le genre constituent d'autres sources d'orientation institutionnelle sur le thème terre et développement.
2. Les politiques bilatérales et multilatérales en matière de commerce et d'investissement peuvent elles aussi avoir un impact significatif sur l'utilisation et la gestion des terres, au même titre que les politiques d'institutions para-publiques telles que les agences de crédit pour l'exportation. Bien que les agences de développement ne soient pas nécessairement à l'origine de ces politiques, les enseignements tirés quant à la manière dont la politique foncière est susceptible de réduire la pauvreté et d'atteindre d'autres objectifs clés de développement devraient être prises en considération au niveau de ces macro-politiques.
3. Elément peut-être plus important encore, ces documents d'orientation ne correspondent pas nécessairement à la pratique des agences de développement sur le terrain.² Le lecteur devra adopter une démarche critique afin d'identifier si oui ou non et comment les actions au niveau local et national reflètent les considérations exposées dans ces documents – et si oui ou non ces mêmes documents reflètent une interprétation correcte des conditions et besoins actuels des pauvres, des organisations qui les représentent et de leurs gouvernements. La confrontation des notes d'information des agences de développement

² Dans le cas des lignes directrices de l'Union Européenne, le document portant se joint aux directives opérationnelles qui essayent d'adresser ce sujet, en apportant une structure pour l'implémentation au niveau national et international.

et des études et documents d'orientation publiés par les agences de la société civile peut faciliter cette lecture critique.

Ceci étant, les objectifs de ce document de travail en référence à l'atelier sur le régime foncier qui se tiendra à Nairobi sont les suivants : i) informer la discussion et le débat sur la réforme foncière réalisée au niveau mondial ; ii) examiner la manière dont les agences internationales peuvent répondre aux besoins réels des hommes et femmes pauvres vivant sur les terres sèches et de leurs gouvernements ; et iii) servir de base pour la prise en considération d'une nouvelle coopération régionale ou internationale destinée à résoudre les défis posés par les politiques dans les régions sèches. Le document du PNUD sur les terres sèches, qui figure parmi la documentation préparatoire de l'atelier, devrait être examiné à la lumière de ce qui précède.

B. Analyse des principales considérations politiques

Le présent document examine la façon dont sont traitées onze questions foncières : 1) réforme foncière ; 2) formalité et sécurité de jouissance ; 3) régimes des terres communales et des terres de propriété commune ; 4) garantie de l'accès des femmes à la terre ; 5) titres fonciers et gestion foncière ; 6) marchés fonciers (ventes et fermages) ; 7) terre, économies des petits exploitants et commerce agricole ; 8) terre et conflit ; 9) pérennité de l'environnement ; 10) terre, culture et populations autochtones ; et 11) participation, démocratie et gouvernance.

Ces thèmes ont été choisis tant en raison de leur pertinence eu égard aux débats politiques actuels sur le rapport entre politique foncière, réduction de la pauvreté et développement durable que du fait qu'ils couvrent de manière exhaustive l'éventail de questions soulevées dans les documents des agences internationales. De plus, la plupart de ces thèmes reflètent les préoccupations dominantes en référence à la façon dont la politique foncière peut répondre aux changements et évolutions survenant dans les zones de terres sèches. « Terre et droits de l'homme » - thème additionnel pris en considération - n'a finalement pas été retenu dans le présent document dans la mesure où seules deux des agences considérées (UE et Banque mondiale) y font référence dans leurs documents d'orientation³.

1. *Réforme foncière.* Pour la majorité des agences, la redistribution des droits, de l'occupation et/ou de l'accès à la terre constitue l'une des principales composantes de la réforme agraire. Toutefois, si l'on aborde cette dernière dans une optique élargie, il est possible d'identifier toute une gamme d'instruments politiques (voir encadré).

Ces approches reflètent l'éventail des démarches destinées à garantir l'équité dans la distribution ou l'accès à la terre (redistribution des terres publiques et/ou privées, gestion commune) et l'égalité des opportunités d'accès à la terre (plafonds fonciers, achats subventionnés), ou encore à accroître le rendement économique (transactions basées sur le marché, titres et enregistrement). Un certain nombre d'instruments politiques visent plus d'un objectif ; par exemple, les impôts fonciers et les baux à long terme peuvent procurer des gains et, le cas échéant, renforcer également la perspective de droits de propriété solides – même s'il ne s'agit pas nécessairement de possession – pour les hommes et femmes pauvres.

Dans certains documents politiques (DGCID, UE, Coalition), le concept de réforme foncière se réfère aussi plus largement aux changements des processus politiques et des relations de pouvoir,

³ L'UE est la seule agence faisant référence explicite au rapport entre les instruments internationaux pour les droits de l'homme. Le document de l'UE précise que l'accès à la terre est un moyen de garantir les droits fondamentaux définis dans les pactes internationaux, tel le droit à la nourriture, même s'il ne se réfère pas à l'accès à la terre comme un droit de l'homme.

étant entendu que ceux-ci jouent un rôle clé eu égard à la reconnaissance des droits fonciers dans la pratique. Les agences qui constatent des dynamiques inéquitables de pouvoir ayant une incidence sur la distribution foncière et l'accès à la terre ont tendance à examiner de manière plus approfondie les instruments politiques destinés à promouvoir l'équité.

Instruments de réforme agraire identifiés dans les documents des agences internationales:

- Redistribution des terres publiques
- Gestion commune des terres publiques avec les communautés
- Gestion communautaire directe des terres de propriété commune ou des terres communales
- Expropriation et indemnisation pour la redistribution des terres privées
- Réforme foncière négociée (ciblage de zones spécifiques) entre Etat, organisations communautaires/populaires et intérêts privés
- Plafonds fonciers
- Impôts fonciers
- Transactions foncières basées sur le marché ou au comptant
- Subventions accordées aux pauvres pour l'achat de terres au-dessous de la valeur commerciale
- Baux fonciers à long terme
- Titres et enregistrement fonciers
- Harmonisation des lois et des règlements

La promotion des institutions foncières, y compris – mais pas uniquement – les institutions responsables de la gestion, est également considérée comme une composante essentielle de la réforme agraire. Ainsi, le document UNECA s'y réfère en termes d'amélioration « du développement des droits ». La capacité de mise en œuvre, la transparence et l'accès à l'information ainsi que les mesures de lutte contre la corruption sont généralement abordés en relation à l'appui institutionnel. Comme l'affirme sans ambages le document de la Banque mondiale, faute d'une prise en considération appropriée de ces problématiques, les réformes politiques ne pourront atteindre leurs objectifs.

Toutes les institutions examinées concordent sur le fait que des services d'appui – accès au crédit et aux services financiers, accès aux marchés, infrastructures, etc. – doivent nécessairement accompagner les efforts de réforme en matière foncière pour que les pauvres puissent en bénéficier.

Dans une perspective de lutte contre la pauvreté rurale, seule la BID demande explicitement le transfert des petits exploitants sans terre ou moins viables en dehors de l'agriculture plutôt que l'adoption d'une approche basée sur la terre.

2. *Formalité et sécurité de jouissance.* On trouve différentes interprétations de ce qui définit la « sécurité » de jouissance. Le document ACIDI, par exemple, note qu'elle suppose la protection contre l'expulsion involontaire de sa propre terre. Pour GTZ, elle découle de la certitude des lois et de la participation effective au régime foncier. La Banque mondiale associe la sécurité de jouissance aux caractéristiques essentielles des droits de propriété, à savoir une délimitation précise et la durée des droits, la possibilité de transfert et la mise en application.

Dans ce contexte, alors que la plupart des agences reconnaissent que les régimes fonciers coutumiers comportent des avantages et peuvent être considérés comme légitimes par les

populations concernées, elles ont des opinions divergentes quant à la politique relative au régime coutumier et statutaire lorsque tous deux co-existent. Certaines agences considèrent que le régime coutumier offre autant que le régime statutaire, y compris la protection de l'accès à la terre et des droits des usagers et des transactions (limitées) (DFID, UE). En cas d'exigence de conciliation des différents régimes, celle-ci peut être réalisée à travers le système légal ou encore au moyen de démarches extra-légales telles que la négociation entre Etat et communauté.

Les inconvénients des régimes coutumiers se rapportent à la nécessité de garantir la non marginalisation des femmes et des minorités ainsi que l'existence et la mise en œuvre d'une « bonne gouvernance » par les responsables ou les institutions au niveau local (même si cela est également le cas pour les institutions gouvernementales responsables du régime statutaire). Quelques agences mettent en évidence les avantages économiques, comme l'accès au crédit, que les régimes coutumiers ont déjà pu fournir (Coalition, Banque mondiale). Toutefois, dans la pratique, il n'est pas certain qu'une réorientation vers des titres ou autres formes statutaires d'occupation suffise à fournir ces avantages (UE, Coalition).

En outre, plusieurs agences font observer que le régime coutumier est spécifique à l'emplacement – et à la culture – et que son caractère local influence la manière et l'éventualité de l'adaptation du régime coutumier (PNUD, USAID). La BID est la seule agence à faire uniquement référence aux cadres juridiques comme source de sécurité de jouissance.

3. *Régimes des terres communales et régimes des terres de propriété commune.* Il est reconnu que l'accès aux ressources de propriété commune constitue une question prioritaire pour les ménages pauvres dans la mesure où leur subsistance dépend en grande partie des dites ressources (ACDI, UE, Coalition). Par ailleurs, la gestion des terres de propriété commune est étroitement liée aux problèmes de conservation de l'environnement (ASDI, USAID).

Pour l'UE, les terres de propriété commune sont une garantie de rendement mais aussi d'équilibre entre d'autres priorités telles que l'accès équitable aux ressources et la protection de l'environnement ; le document UE note à ce propos que les terres de parcours semi-arides peuvent être efficacement gérées comme terres de propriété commune. La Banque mondiale reconnaît une forte tendance en faveur des droits individuels sur les terres de propriété commune du fait des avantages individuels pouvant être générés par le développement économique.

Plusieurs documents font référence au potentiel de soutien du régime des terres communales par le biais du renforcement des institutions communautaires responsables des décisions relatives au foncier et aux ressources naturelles. Cela est considéré comme un moyen de garantir la protection des droits fonciers de tous les membres de la communauté ainsi que l'existence de mécanismes de résolution amiable des différends (DFID, ASDI, PNUD, UNECA, USAID).

Même si les concepts de terres communales et de terres de propriété commune sont distincts, ils se superposent et les agences les relient généralement l'un à l'autre, ainsi qu'aux régimes fonciers coutumiers et à la sécurité de jouissance.

4. *Garantie de l'accès des femmes à la terre.* La plupart des agences reconnaissent l'importance de l'accès des femmes à la terre, tant dans un souci d'égalité des droits fondamentaux que de garantie de la sécurité alimentaire des ménages (Coalition, ASDI, UE, UNECA, Banque mondiale). Comme le fait remarquer le document UNECA, les droits des femmes en référence à la terre sont limités même lorsque ce sont elles qui effectuent le gros des travaux agricoles. Les femmes et les femmes chef de famille sont également considérées comme particulièrement vulnérables aux changements économiques structurels (ACDI, Coalition).

On constate que même si les droits fonciers des femmes sont mieux protégés par les législations nationales, la discrimination reste un obstacle important dans les procédures administratives et les traditions et institutions coutumières, en particulier en référence à la succession et à l'occupation foncière commune des couples mariés (ACDI, DFID, UE, UNECA, Banque mondiale). Cette question est encore plus cruciale dans les régions frappées par l'épidémie du SIDA/VIH (DFID, UNECA, Banque mondiale). Par ailleurs, les femmes ne bénéficient pas du même accès que les hommes aux services d'appui, en partie du fait de leur manque d'accès à la terre (UE, UNECA).

5. *Titres fonciers et gestion foncière.* De nombreuses agences mettent en évidence la nécessité de faire fond des droits existants, souvent de nature coutumière, lors du développement des initiatives relatives aux titres et à la gestion foncière (ACDI, DFID, UE). Ainsi l'UE considère que les titres fonciers ne sont ni nécessaires ni suffisants aux fins de la garantie des droits fonciers ou du renforcement de la productivité économique. Le DFID note que, en Afrique, les titres individuels ne parviennent pas à couvrir de manière exhaustive l'éventail des multiples utilisations de la terre, essentielles pour les moyens de subsistance.

Plusieurs autres agences font remarquer que l'élaboration de programmes relatifs aux titres devrait être fonction d'un besoin réel – vraisemblablement plus fort lorsque la densité de population est élevée et les transactions foncières en hausse – et non pas un instrument de stimulation des marchés fonciers en milieu rural. Pour la BID, les titres sont indispensables pour le renforcement de la production et du revenu des petits ruraux pauvres.

De nombreuses agences identifient de multiples problèmes de mise en œuvre – accès à l'information et à l'assistance juridique, coût des services, capacité de résolution des conflits et accès à ceux-ci des femmes et des ménages ruraux – ainsi qu'une préoccupation stratégique en référence à l'organisation éventuelle de la gestion foncière dans l'intérêt des ménages défavorisés (ACDI, DFID, UE, GTZ, Coalition, USAID, Banque mondiale).

6. *Marchés fonciers (vente et fermage).* Il est unanimement reconnu que les ventes sans intermédiaire ne favorisent pas l'accès des ménages pauvres à la terre (ACDI, DFID, UE, GTZ, Coalition, Banque mondiale). Nombreux sont les obstacles qui entravent la participation de ces ménages aux marchés de vente - accès à l'information, manque de pouvoir d'achat, absence d'accès au crédit -, d'où une limitation tant de l'équité que de l'efficacité des marchés de vente. Il peut y avoir un risque de spéculation foncière en cas d'introduction de transactions foncières (DGCID).

D'autres agences notent que l'absence de marchés officiels peut également nuire aux ménages sans terre. Les marchés informels sont souvent segmentés – c'est-à-dire que les opportunités et conditions offertes aux riches et aux pauvres dans ce domaine sont différentes – et distordus envers les petits exploitants pauvres (BID). L'intervention de l'Etat dans les marchés de vente devrait être abordée avec prudence compte tenu des distorsions potentielles des prix et autres conséquences involontaires (GTZ, BID, Banque mondiale).

Il semble que les fermages aient une faisabilité politique majeure et un plus grand potentiel pour les familles pauvres et sans terre, sous réserve que des baux à long terme puissent être négociés (UE, Banque mondiale). Les autres interventions possibles sont les suivantes : crédit subventionné pour l'achat de terres, impôts fonciers, fourniture des informations relatives au marché et promotion de la transparence des institutions de marché, assistance aux pauvres en référence à la connaissance de leurs droits (ACDI, UE, GTZ, Banque mondiale).

7. *Terre, économies des petits exploitants et commerce agricole.* Différentes perspectives sont offertes concernant les rapports entre terre et commerce, et l'impact sur les ménages défavorisés. L'analyse de la Banque mondiale insiste sur le renforcement de la participation des ménages défavorisés au commerce agricole, en partant de l'hypothèse que cela leur permettrait de profiter de la croissance associée à un commerce renforcé. Par conséquent, les contextes politiques devraient encourager le renforcement de la productivité agricole tout en visant l'amélioration du bien-être des petits exploitants. La BID avance que l'appui aux petits exploitants et le déploiement de réformes libérales dans le temps sont susceptibles de faciliter leur transition.

D'autres agences estiment que le fait de toucher à cet équilibre pourrait dans la pratique se révéler problématique. Dans de nombreux contextes agraires, le revenu des ménages est étroitement lié à la taille de l'exploitation; par conséquent, les petits exploitants sont déjà confrontés à une distorsion structurelle défavorable. Les réformes destinées à consolider la position d'un pays vis-à-vis du commerce international agricole ne feraient qu'affaiblir la position des petits exploitants (ACDI, UE, GTZ). Les petits exploitants les plus défavorisés étant les plus exposés aux fluctuations du marché, notamment dans les marchés d'exportation pour les cultures de rente, la conversion de l'utilisation du sol en fonction de la demande du marché pourrait aggraver leur insécurité alimentaire (PNUD).

Si l'on examine l'analyse des initiatives génératrices de revenu effectuée par l'ASDI, on constate que ni l'agriculture à petite échelle ni le revenu extra-agricole, respectivement, ne constitue une solution viable à long terme pour la réduction de la pauvreté rurale. Ainsi, la création d'activités extra-agricoles génératrices de revenu en milieu rural ne peut remplacer la petite exploitation pour ce qui est du soutien des moyens de subsistance des ruraux, même si cela peut constituer un complément du revenu tiré de l'exploitation.

Différentes perspectives existent aussi concernant les avantages comparatifs de l'exploitation à petite échelle par rapport à l'exploitation commerciale. L'exploitation familiale, qui repose davantage sur la main-d'œuvre humaine par opposition à la mécanisation et aux intrants chimiques, peut avoir des résultats plus satisfaisants d'un point de vue écologique (Coalition). Par ailleurs, bien que moins rentable en termes de rendement par travailleur, l'exploitation commerciale peut offrir des économies d'échelle que l'exploitation familiale n'est pas en mesure de fournir, d'où une amélioration de la compétitivité sur les marchés mondiaux (Banque mondiale).

8. *Terre et conflit.* D'aucuns reconnaissent que les conflits fonciers constituent un problème croissant qui génère des coûts sociaux et économiques, entravant ainsi la lutte contre la pauvreté. De plus, il risque de déboucher sur un conflit plus violent pouvant avoir des conséquences politiques graves (ACDI, GTZ, UE, Banque mondiale).

Pour plusieurs agences, la pression démographique, l'insuffisance de ressources, les conflits d'empiètement ou les réclamations contradictoires sont les principales sources de conflits fonciers (DGCID, UE, Banque mondiale). L'appropriation illégale de ressources peut provoquer ou aggraver les conflits, au même titre que la discrimination ou l'inégalité passée (UE, Banque mondiale).

Des mécanismes tant formels qu'informels de gestion des conflits sont proposés. Les institutions coutumières et les mécanismes traditionnels de résolution des conflits peuvent se révéler utiles lorsque les parties leur reconnaissent légitimité, comme les procédures telles que la résolution alternative des conflits ou la médiation fonctionnant en dehors du système judiciaire (GTZ, Banque mondiale). La plupart des agences recommandent également que les institutions responsables de la gestion des terres développent des systèmes formels de gestion des conflits fonciers (ACDI, UE, DFID, GTZ).

9. *Pérennité de l'environnement.* Il est unanimement reconnu que la politique foncière doit affronter les principaux problèmes liés à l'environnement – érosion, déforestation et désertification. Cette dégradation environnementale peut réduire la productivité agricole et compromettre l'accès aux ressources naturelles des générations futures (ACDI, GTZ, Coalition, UE, UNECA).

Le défaut de planification de l'expansion des petits exploitants est en général considéré comme l'une des principales causes de la dégradation de l'environnement. Plusieurs agences considèrent l'amélioration de la sécurité de jouissance comme l'une des solutions à ces problèmes (ACDI, GTZ, Coalition). Seules quelques agences abordent la question de l'essor commercial et de son impact sur l'environnement naturel ; le PNUD fait observer que la dégradation de l'environnement provoquée par les « non pauvres » est plus importante que celle des ménages pauvres (GTZ, Coalition, PNUD).

Le document UNECA note que le manque d'accès à l'information et à la formation sur l'utilisation durable des ressources – et non l'occupation précaire - est la principale cause de l'adoption de pratiques non durables par les petits exploitants. L'UE propose des processus de gestion foncière améliorée, y compris des démarches de gestion conjointe, dans un souci d'harmonisation des exigences communautaires et de la protection de l'environnement. Pour l'USAID, l'amélioration de la gouvernance et de la gestion des ressources – et non pas l'utilisation de la terre par les ménages pauvres – est un facteur essentiel pour la pérennité de l'environnement.

En général, les documents de politique foncière des agences accordent moins d'attention à la question de la dégradation de l'environnement que les rapports traitant plus largement de développement rural, de développement agricole ou de gestion des ressources naturelles. Plusieurs agences n'abordent pas directement les questions environnementales dans leurs documents de politique foncière (DGCID, DFID, Banque mondiale). Le document du PNUD note que les coûts de bonification des terres (ex. reboisement ou amélioration des pâturages) sont particulièrement élevés dans les terres sèches.

10. *Populations autochtones et identité culturelle.* Plusieurs documents des agences n'offrent pas une analyse culturelle des aspects liés à l'accès à la terre, bien que quelques uns qui s'ont adressée à l'accès à la terre et de son usage dans le contexte des populations autochtones. La Coalition note que pour les populations autochtones, la terre est généralement liée à l'identité culturelle et pas uniquement au développement socio-économique. Le document d'orientation de l'UE met l'accent sur la nécessité de reconnaître les droits fonciers traditionnels pour la survie culturelle des populations autochtones.

GTZ fait référence à l'exigence d'intégration du savoir autochtone relatif à la gestion des terres et des ressources dans une politique plus vaste. UNECA note que les populations autochtones et les chasseurs-cueilleurs sont plus particulièrement sujets au déplacement du fait de l'insécurité foncière. Le document d'orientation de la Banque mondiale fait référence aux droits de l'homme comme fondement de la reconnaissance des droits fonciers autochtones, même lorsqu'ils n'ont aucun gain immédiat pour ce qui est du rendement.

11. *Participation, démocratie et gouvernance.* On note des références communes à l'importance des processus participatifs et démocratiques garantissant l'accès à la terre. De nombreuses agences expriment leur inquiétude concernant les abus institutionnels - tels que la corruption – pouvant entraîner des baisses de rendement et avoir des conséquences disproportionnées pour les pauvres. Les défaillances bureaucratiques peuvent également entraîner le non traitement des réclamations,

d'où une limitation – dans la pratique - de la jouissance des droits fonciers même lorsqu'ils sont légalement reconnus.

La surveillance et le suivi des citoyens par des conseils communautaires, des ONG, des organisations populaires et des élus sont recommandés au titre de contrôles démocratiques exercés sur les abus de pouvoir et la mauvaise gouvernance (UE, PNUD, UNECA, Banque mondiale). Les lignes directrices de l'Union Européenne considèrent les approches participatives à la terre, dans le contexte du développement et de l'application des politiques, comme un facteur essentiel dans le cadre des toutes stratégies des reformes politiques agricoles

La plupart des agences abordent la question de la participation dans le cadre de la gestion foncière ou de projets de développement, la relation entre développement démocratique au sens large et politiques foncières améliorées ne figurant pas au premier plan. Le document UNECA met en évidence un lien entre respect des libertés individuelles - y compris le droit des pauvres à s'organiser au plan politique - et jouissance des droits environnementaux. Pour la Coalition, des organisations politiques solides représentant les hommes et les femmes pauvres sont indispensables, étant entendu que les processus de renforcement à travers lesquels les pauvres peuvent renforcer leur pouvoir de gouvernance au niveau local et national ne feront qu'accroître l'efficacité des régimes fonciers formels.

La question de l'impact d'une distribution équitable des terres sur le développement démocratique est rarement abordée. Les documents de l'UE et de la Banque mondiale font référence à la propriété foncière au sens large comme instrument de promotion de la voix politique des pauvres, et quelques documents font observer que la distribution foncière est le reflet de la distribution du pouvoir dans une société. L'idée que la réforme foncière est un ingrédient essentiel pour le développement démocratique, en particulier dans les sociétés rurales, n'apparaît généralement pas dans les documents examinés.