



# POLITIQUES FONCIÈRES ET MOBILISATIONS SOCIALES AU BÉNIN

Des organisations de la société civile  
face au Code domanial et foncier

*Philippe Lavigne Delville  
Camille Saïah*

## Les Cahiers du Pôle Foncier

Les *Cahiers du Pôle Foncier* présentent les travaux de recherche des membres du Pôle, de leurs partenaires et d'étudiants associés. Ouverts à toutes les disciplines, ils traitent des questions foncières dans les pays du Sud. Ils privilégient les analyses empiriques, à la fois approfondies et informées théoriquement. Ils sont téléchargeables sur le site du Pôle ([www.pole-foncier.fr](http://www.pole-foncier.fr)).

Les textes feront de préférence entre 15 et 35 pages (45 à 100.000 signes, espaces compris). Les propositions de textes seront envoyées au Pôle foncier ([pole.foncier@msh-m.org](mailto:pole.foncier@msh-m.org)).

Les *Cahiers du Pôle Foncier* sont coordonnés par Perrine Burnod (Cirad/UMR TETIS), Pierre-Yves Le Meur (IRD/UMR GRED) et Pascale Maïzi (IRC/Supagro). Directeur de la publication : Philippe Lavigne Delville.

## Derniers numéros parus

- N°13 *Mise en valeur agricole et accès à la propriété foncière en steppe et au Sahara (Algérie)*, Ali Daoudi, Jean-Philippe Colin, Alaeddine Derderi, Mohamed Lamine Ouendeno, 2015.
- N°12 *Smallholder Participation in Non-Traditional Export Crops. Insights from Pineapple Production in Côte d'Ivoire*, Jean-Philippe Colin, 2015.
- N°11 *La sécurisation des droits sur les terres : processus normatifs et pratiques sociales. La création de palmeraies par les élites nationales au Sud Cameroun*, Delphine Sevestre, Eric Léonard, Patrice Levang, 2015.
- N°10 *Formalisation légale des droits foncières et pratiques de sécurisation des transactions dans les Hautes Terres malgaches*, Céline Boué et Jean-Philippe Colin, 2015.
- N°9 *Jeunesse et autochtonie en zone forestière ivoirienne. Le retour à la terre des jeunes Bété dans la région de Gagnoa*, Léo Montaz, 2015.

## *Sommaire*

Liste des sigles .....	3
Introduction .....	5
Synergie paysanne et la question foncière : de la lutte contre les accaparements fonciers à l'opposition au projet de Code domanial et foncier.....	9
Inventer la figure du syndicalisme paysan au Bénin .....	9
L'accaparement des terres comme enjeu de mobilisation : l'internalisation d'une thématique transnationale .....	13
La découverte des enjeux du projet de Code foncier .....	15
« Un code au service des investisseurs étrangers, contre la petite agriculture paysanne » : une polarisation progressive du discours .....	18
Se mobiliser contre le projet de Code : chercher des alliés, s'imposer à la table, argumenter, faire pression .....	21
Un difficile accès aux arènes d'élaboration du texte.....	21
Forcer des rendez-vous, s'imposer dans les ateliers .....	22
Une alliance informelle avec la Direction de la législation rurale du Ministère de l'agriculture .....	23
Alerter et élargir la mobilisation : la constitution de l'Alliance.....	25
Investir l'arène parlementaire .....	29
Anticiper le débat parlementaire sur le texte, en informant les députés .....	31
Au moment du vote, médiatiser et faire monter la pression .....	34
Défaite juridique mais victoire politique ? .....	35

Un débat parlementaire focalisé sur les thèmes de l'Alliance.....	35
Une vote à l'unanimité, un impact limité de la mobilisation .....	39
Mais une reconnaissance institutionnelle de Synergie Paysanne .....	40
La pratique du plaidoyer technique dans un syndicat : un répertoire d'action, ses ressources et ses risques .....	41
Le plaidoyer : une ressource pour formuler une critique acceptable .....	43
Le coût élevé du plaidoyer.....	44
Une technicité du débat qui réduit le champ des revendications .....	45
Spécialisation des rôles et risque de déconnexion des militants .....	46
Conclusion .....	47
Bibliographie .....	49
Annexe 1 Chronologie de la mobilisation de Synergie Paysanne et de l'Alliance sur le code.....	54
Annexe 2 Les remises en cause de la loi 2007 par l'avant-projet de Code (26.03.2010) sur le foncier rural, selon Synergie Paysanne et l'Alliance .....	57

## *Liste des sigles*

- AJERPA : Association de la Jeunesse Rurale pour la Production Agricole
- ALCRER : Association de Lutte Contre le Racisme l'Ethnocentrisme et le Régionalisme
- ANDF : Agence Nationale du Domaine et du Foncier
- CCFD-Terre Solidaire : Comité Catholique contre la Faim et pour le Développement-Terre solidaire
- CFR : Certificat Foncier Rural
- CPF : Certificat de Propriété Foncière
- DPLR : Direction de la Promotion et de la Législation Rurale
- FMRA : Forum Mondial de la Réforme Agraire
- FUPRO : Fédération des Unions de Producteurs
- GRAPAD : Groupe de Recherche et d'Action pour la Promotion de l'Agriculture et du Développement
- MCA : Millenium Challenge Account
- MCC : Millenium Challenge Corporation
- MAPTO : Mouvement Alliance Paysanne du Togo
- MRJC- Bénin : Mouvement Rural de la Jeunesse Chrétienne
- MUHRFLEC : Ministère de l'Urbanisme, de l'Habitat, de la Réforme Foncière et de la Lutte contre l'Erosion Côtière
- PFR : Plan Fonciers Ruraux
- PASCIB : Plateforme des Organisations de la Société Civile du Bénin
- PISEA : Programme d'Insertion des Sans Emplois dans l'Agriculture
- PNOPPA : Plateforme Nationale des Organisations Paysannes et de Producteurs Agricoles
- PSRSA : Plan stratégique de relance du secteur agricole
- SYNPA : Synergie Paysanne
- SNV : Organisation Néerlandaise de Développement
- RAPDA : Réseau Africain pour le Droit à l'Alimentation
- REDAD : Réseau pour le Développement de l'Agriculture Durable
- WILDAF-Bénin : Women in Law and Development in Africa



# **Politiques foncières et mobilisations sociales au Bénin**

## **Des organisations de la société civile face au Code domanial et foncier**

Philippe Lavigne Delville<sup>1</sup>  
Camille Saïah<sup>2</sup>

### **Introduction<sup>3</sup>**

La littérature sur le changement dans les politiques publiques (Jobert, 1998; Muller, 2005; Palier et Surel, 2010) identifie la mobilisation des professionnels, au sein de l'administration ou en dehors, comme une des causes possibles de changement. Mais ce n'est pas la seule cause, et souvent pas la principale. En effet, toute politique « instituée » (Jobert, 1998) se stabilise à travers une double institutionnalisation : d'une part celle des cadrages et des façons de formuler les problèmes, d'autre part celle des réseaux de politique publique qui les portent, à travers des mandats professionnels et des institutions responsabilisées sur la mise en œuvre. Tout changement significatif remet en cause à la fois une façon de poser les problèmes et les réseaux d'acteurs en place et, comme le dit bien Bruno Jobert (1998 : 137-138), « *on observe empiriquement souvent des situations où des politiques persistent dans leur orientation malgré les désordres et les perturbations qu'elles engendrent. C'est particulièrement le cas quand les acteurs d'une politique sont parvenus à un compromis reportant les coûts de leur accord sur un tiers* ».

---

<sup>1</sup> Socio-anthropologue, IRD (UMR GRED), Montpellier, France. E-mail : philippe.lavignedelville@ird.fr.

<sup>2</sup> Politiste, consultante, Paris, France. E-mail : saiahcamille@hotmail.com.

<sup>3</sup> Ce texte s'inscrit dans une recherche de long terme sur les processus de réforme foncière rurale au Bénin (Lavigne Delville, 2006; 2009; 2010; 2014b; c), développée ces dernières années dans le cadre du projet ANR APPI. Il s'appuie sur des entretiens menés depuis 2010 avec les protagonistes de cette réforme, dont Synergie Paysanne (SYNPA), et en particulier sur l'étude menée par Camille Saïah (2013), où trois mois d'observation participante au sein de Synergie Paysanne ont permis de réaliser 70 entretiens et d'analyser divers matériaux : agendas, rapports d'activité, émissions radio, communiqués, etc. Une version plus courte et centrée sur la question des mobilisations a été publiée (Lavigne Delville et Saïah, 2015).

Les insatisfactions des professionnels face aux contradictions qu'ils subissent ou aux effets pervers qu'ils observent, les luttes entre corps professionnels sur la définition des problèmes et des solutions, et sur leurs « assemblages » (Zittoun, 2013), sont des sources de changement. Mais la littérature (Muller, 2005; Palier et Surel, 2010) montre que les changements dans les politiques publiques trouvent fréquemment leur origine ailleurs : dans des modifications d'orientations ou d'alliances au niveau du pouvoir politique, des changements globaux de référentiel qui imposent des adaptations aux politiques sectorielles selon une logique « d'ajustement global/sectoriel » (Muller, 1990) et surtout dans la mobilisation d'acteurs qui s'emparent de problèmes et qui tentent de les formuler comme problèmes publics (publicisation) (Cefaï, 1996; Neveu, 1999) puis de pousser les autorités politiques à les prendre en charge (mise sur agenda) (Garraud, 1990; Hassenteufel, 2010). Les mobilisations sociales et les mouvements sociaux (Neveu, 1996), d'un côté, la médiatisation des problèmes, de l'autre, sont ainsi deux moteurs importants du changement.

En contraste avec ces analyses, les recherches sur la formulation des politiques publiques en Afrique francophone mettent l'accent sur les initiatives – sinon le pouvoir prescriptif – des bailleurs de fonds, le transfert de modèles (Darbon, 2009) et sur l'émergence d'une « matrice » d'action publique intégrant à part entière les institutions internationales (Eboko, 2015). Les bailleurs de fonds mobilisent à la fois des ressources financières et des modèles, et ils conditionnent les premières à l'adoption des secondes. Ils suscitent des études et ils négocient avec leurs partenaires nationaux les projets et les politiques. Ils forment avec des acteurs nationaux (cadres de l'administration, experts) des réseaux de politiques publiques aux contours variés. Leur offre suscite des stratégies de passivité visant à maximiser les flux d'aide ou les récupérations politiques (Lavigne Delville et Abdelkader, 2010) et la dernière décennie a vu un « *increasing entanglement of donor institutions and recipient administrative systems* » (Whitfield et Fraser, 2009 : 19). Depuis le tournant des années 2000 et les Cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté, la « participation » de la société civile est requise, mais elle se fait sous des formes assez normées, voire instrumentales (Cissoko et Toure, 2005). Elle a plus pour but de légitimer les options politiques proposées, ou de les amender à la marge, que de les négocier. La forme légitime de revendication des organisations de la société civile est le plaidoyer, fondé sur une argumentation rationnelle qui enferme le débat dans le cadre de pensée des professionnels (Siméant, 2014b) : ceux des notaires, des magistrats, des géomètres ou des urbanistes, nationaux ou internationaux. Bref, malgré les appels à la participation, les politiques publiques sont avant tout l'affaire des techniciens et des professionnels du secteur, ceux des administrations, des services publics, des bailleurs de fonds – éventuellement des ONG composées de professionnels –, dans des rapports asymétriques. Les formes de la contestation sont policées (Siméant, 2014a). Les mouvements

sociaux sont faibles ou ponctuels<sup>4</sup>, les organisations militantes sont marginalisées, « *démobilisées* » (Pommerolle, 2008) et elles subissent la « *routine de l'extraversion* » (idem). Leur capacité à porter des problèmes collectifs, à imposer des rapports de force favorables aux populations est discutée, d'autant que l'offre de financement à destination des organisations de la société civile privilégie les ONG aux organisations militantes, les logiques de prestations de service au soutien à la mission propre des associations, au risque de faire des ONG nationales de « *nouveaux compradors* » au service de l'aide internationale (Hearn, 2007). Dès lors, le changement dans les politiques publiques semble non seulement fortement extraverti, mais aussi largement impulsé par les institutions d'aide, et structuré par les conceptions techniciennes et bureaucratiques des politiques et des réformes (Olivier de Sardan et Ridde, 2014; Lavigne Delville, 2015).

Bien que porteuses d'une dimension politique et sociétale forte, les politiques foncières n'échappent pas à la règle. Depuis le milieu des années 1980, des réformes des politiques foncières sont promues, débattues, parfois adoptées et mises en œuvre, dans la plupart des pays d'Afrique de l'ouest francophone. Dans une logique « d'ajustement global/sectoriel » (Muller, 1990) au contexte néo-libéral, elles visent à sécuriser les droits fonciers des producteurs pour favoriser le développement agricole et mettent en cause le caractère informel des droits fonciers de la population et les abus du pouvoir liés au monopole foncier de l'Etat sur les terres non immatriculées<sup>5</sup>. Au-delà de la critique partagée de l'Etat et de l'informalité, deux visions s'opposent, autour schématiquement d'un paradigme de « remplacement » selon lequel les droits fonciers coutumiers doivent être remplacés par une propriété individuelle, et d'un paradigme « d'adaptation » visant à reconnaître et à sécuriser les droits tels qu'ils existent et à leur permettre d'évoluer dans un cadre institutionnel clarifié (Bruce, 1992). La logique des débats sur les réformes varie d'un pays à l'autre, en fonction des enjeux et des histoires, alternant des phases d'ouverture et de blocage (Lavigne Delville, 2006 : 54-59).

Dans ces réformes, les organisations paysannes sont « consultées » et elles sont parfois accompagnées pour être capables de prendre une place dans les processus de consultation comme au Burkina Faso (Lavigne Delville et Thieba, 2015). Mais rares sont les cas où, comme au Sénégal, les organisations paysannes élaborent, avec l'appui de chercheurs engagés, leurs propres positions (CNCR, 2004) - ce qui ne garantit évidemment en rien leur prise en compte, en particulier lorsque, comme au Sénégal sous Abdoulaye Wade, le pouvoir politique valorise l'agrobusiness et favorise en pratique les accaparements fonciers des élites. Si, au Sénégal et au Mali, les organisations paysannes ont tenté d'influer les volets

---

<sup>4</sup> Sur les luttes contre la vie chère au Sahel, voir Bonnacase, 2013 ; Maccatory, Oumarou et Poncelet, 2010.

<sup>5</sup> Sur l'histoire des politiques de formalisation des droits fonciers en Afrique, cf. Chauveau, sous presse.

« foncier » des Lois d'orientation agricole ; si au Niger, les associations pastorales se sont battues pour pousser une loi pastorale enlisée (Touré, 2013), c'est surtout l'émergence et la médiatisation de la question des accaparements fonciers qui a suscité des mobilisations et des contestations, comme au Sénégal (Koopman, 2012), au Mali ou au Bénin, autour d'organisations paysannes et de réseaux d'ONG nationales et internationales, qui enchainent rassemblements, dénonciations de cas d'accaparements, appui juridique et médiatisation<sup>6</sup>.

A l'intersection entre les analyses sur les processus de production des réformes foncières en Afrique (Manji, 2006; Lavigne Delville, 2010; Gay, 2014), d'une part, et celles sur la société civile et les formes de contestation, de mobilisation et de démobilisation en situation d'extraversion (Pommerolle, 2008; Pommerolle et Siméant, 2010; Siméant, 2014a), nous analyserons dans ce texte le cas du Bénin où Synergie paysanne (SYNPA), jeune syndicat paysan, a été une des premières organisations du pays à s'emparer de la question des accaparements fonciers à la fin des années 2000, puis s'est investi dans une lutte contre certaines dispositions du Code domanial et foncier en préparation entre 2008 et 2013, impulsé par le Millenium Challenge Account-Bénin (MCA-Bénin)<sup>7</sup>. La façon dont Synergie Paysanne a progressivement découvert les enjeux du projet de code, investi les arènes techniques de l'élaboration du texte, suscité une alliance d'organisations de la société civile autour de lui et a tenté d'informer et de mobiliser les parlementaires pour contrer les dispositions qui lui semblaient les plus graves, est à la fois originale mais aussi révélatrice des nouvelles stratégies des organisations rurales et des dilemmes posés par le choix des modes de mobilisation et de contestation.

Après avoir retracé l'émergence de Synergie Paysanne et la difficulté d'inventer une figure syndicale paysanne dans le contexte de pays « à régime d'aide » (de Milly, 2002)<sup>8</sup>, nous étudierons dans une première partie la façon dont la question foncière, sous le double angle des accaparements fonciers et du projet de Code, est progressivement devenue un axe majeur d'investissement du syndicat, qui s'est construit sur le sujet une analyse juridique, une stratégie de plaidoyer et une coalition avec des ONG, « l'Alliance pour un code domanial responsable et équitable ». Nous analyserons ensuite la stratégie d'action mise en

---

<sup>6</sup> Au Sénégal, la résistance est passée par des formes semble-t-il moins visibles, autour d'un groupe de chercheurs et de cadres d'ONG se mobilisant pour assurer une veille et une médiatisation des cas d'accaparements. Mais le CRAFS (cadre de réflexion et d'action sur le foncier au Sénégal) qui en est issu est aujourd'hui partie prenante du comité de réflexion sur la réforme foncière.

<sup>7</sup> Sur les politiques foncières rurales au Bénin, la compétition entre deux réseaux de politique publique et le projet « accès au foncier » du MCA Bénin, dans lequel le Code a été élaboré, cf. Lavigne Delville, 2010.

<sup>8</sup> C'est-à-dire où l'aide internationale joue un rôle significatif, à travers ses financements, mais aussi ses modèles, ses institutions (Lavigne Delville, 2011: 145-164).

œuvre par Synergie paysanne et l'Alliance pour tenter d'influer sur le projet de Code, stratégie qui couple expertise juridique, entrisme dans les espaces d'élaboration, information et sensibilisation des parlementaires et dénonciations publiques. Revenant sur la thèse de Johanna Siméant (op. cit.) selon laquelle le plaidoyer constitue une forme acceptable mais souvent euphémisée de la critique, et coûteuse pour les organisations, nous concluons que cette stratégie a eu peu de succès. En effet, si cet investissement dans le plaidoyer a permis au syndicat de gagner une reconnaissance institutionnelle, elle l'a aussi obligé à entrer dans un débat technique, au risque de restreindre sa lutte à quelques articles du projet, de perdre de vue d'autres dimensions plus fondamentales et de fragiliser la dynamique collective interne au syndicat. Ce cas interroge ainsi sur « *les effets sur l'action protestataire comme sur la critique sociale en général de l'imposition de ce mode d'action collective* » (Ollion et Siméant, 2015: 13). Nous nous interrogerons sur le lien à l'international de Synergie paysanne et ses implications. Ce texte tente ainsi d'analyser comment un syndicat proteste et se mobilise sur un projet de loi foncière, élaboré dans un cadre de négociations entre Etat et bailleur de fonds, et dans des arènes avant tout techniques et professionnelles.

## **Synergie paysanne et la question foncière : de la lutte contre les accaparements fonciers à l'opposition au projet de Code domaniale et foncier**

Syndicat paysan fondé en 2002 et reconnu officiellement par l'Etat, Synergie Paysanne est une des rares organisations de la société civile béninoise, et la seule organisation paysanne, reconnue pour son expertise des conflits fonciers ruraux et régulièrement invitée dans les débats sur les politiques foncières. C'est aussi la seule organisation qui se revendique comme syndicat rural, dans un contexte où la majorité des organisations de producteurs sont structurées sur des bases territoriales, et sont principalement investies dans des rôles fonctionnels dans les filières ou dans la participation aux discussions sur la politique agricole.

### **Inventer la figure du syndicalisme paysan au Bénin**

Du 22 au 26 Février 1999, plus de 200 jeunes paysans se retrouvent au Carrefour National des Jeunes Ruraux, tenu à Lokossa, à l'initiative du Mouvement Rural de la Jeunesse Chrétienne (MRJC-Bénin)<sup>9</sup>. Avec le soutien du Comité Catholique contre la Faim et pour le Développement, plusieurs organisations trouvent leur genèse lors de ce carrefour : une organisation en filière, l'AJERPA (Association de la Jeunesse Rurale

---

<sup>9</sup> Synergie Paysanne, mars 2005. *Manifeste du syndicat des paysans du Bénin* « Synergie Paysanne », p 6.

pour la Production Agricole, Nord Bénin) et deux syndicats, Synergie Paysanne, lancé en 2002 et le Mouvement Alliance Paysanne du Togo (MAPTO) créé en 2003. Synergie paysanne a été fondé à Sè dans le Mono, au Sud du Bénin, par de jeunes diplômés sans emploi désireux d'investir dans l'agriculture, qui rencontraient de fortes difficultés d'accès à la terre, car ils ne pouvaient ni prétendre à un héritage coutumier, ni acheter des terres faute de moyens. Entre 2002 et 2006, la base militante de Synergie Paysanne est ancrée dans le sud du Bénin, de religion à dominante chrétienne et vodun. Synergie paysanne cherche ensuite à élargir sa base et le syndicat compte aujourd'hui plus de 2000 membres dans toutes les régions, y compris musulmanes. Il est composé à la fois de petits agriculteurs ayant moins d'un hectare pour leur autoconsommation, de grands exploitants, de transformateurs, de commerçants, de vétérinaires et d'anciens fonctionnaires devenus agriculteurs.

Les fondateurs de Synergie paysanne, membres du Mouvement Rural de la Jeunesse Chrétienne-Bénin, bénéficient de formations syndicales par la Confédération Paysanne française en 2003<sup>10</sup>. Certains ont été ou sont adhérents au Parti Communiste du Dahomey, une des organisations qui a mené la contestation à la fin du régime de Mathieu Kérékou (Banégas, 1995). Ils veulent construire un nouvel espace syndical paysan « par les paysans eux-mêmes » et non à partir d'initiatives extérieures<sup>11</sup>, en se différenciant sans cesse des organisations paysannes financées et structurées par l'Etat qui, pour eux, jouent plus un rôle de « réceptacles mécaniques des décisions politiques que de revendication et de prise de décision développant des stratégies d'influence »<sup>12</sup>. Synergie Paysanne cherche aussi à se démarquer des ONG et des institutions de microfinance organisées en projet, en se positionnant dans un rôle d'interpellation des politiques publiques sur les droits et les conditions de travail des paysans.

Synergie Paysanne se crée dans un contexte marqué par la multiplication, depuis les années 1990, d'ONG (Pirotte, Poncelet, Sindahiyebura *et al.*, 2006) et d'organisations rurales (Le Meur, 2000). Celles-ci sont structurées surtout sur une logique fonctionnelle autour de la filière coton. La Fédération des Unions de Producteurs (FUPRO), est organisée sur un mode pyramidal depuis les groupements villageois<sup>13</sup>. S'affirmer

---

<sup>10</sup> Synergie Paysanne, CCFD, 2003. Rapport de formation de la Confédération paysanne française, Première session de formation syndicale des membres de synergie paysanne du 15 au 17 Mai 2003, « Agriculteur Béninois et Engagement Syndical », ferme d'élevage de Kpinnou, rapporteur David Sohinto, formateur Albert Ody, p 5-6.

<sup>11</sup> Entretien, 8 avril 2013, Secrétaire Administrative de Synergie Paysanne, Abomey-Calavi.

<sup>12</sup> Synergie Paysanne, Plan stratégique 2005-2010, p 26.

<sup>13</sup> Des organisations par filières seront créées au cours des années 2000 et le ROPPA (Réseau des organisations professionnelles des producteurs agricoles) impulsera en 2005 la création au Bénin de la PNOPPA (Plate-forme nationale des organisations paysannes et de producteurs agricoles du Bénin, dont Synergie Paysanne est membre).

comme syndicat contre les organisations paysannes et les ONG n'est pas évident pour les syndiqués. La première difficulté est de convaincre les paysans d'adhérer à un syndicat qui n'offre pas un appui au développement immédiat répondant à leurs besoins quotidiens urgents sur l'amélioration de la production et de la commercialisation, mais qui propose de tenter d'agir sur les politiques publiques, avec des effets visibles à long terme. Ensuite, la prévalence des ONG rend difficile d'imaginer d'autres formes d'organisation et de modes d'action dans le monde paysan : lors d'une réunion d'information destinée à des non adhérents, un participant demande « *quand est ce que Synergie Paysanne prend fin ?* », ce qui révèle le poids des logiques « projet » délimitées dans le temps. Les syndiqués ont des attentes contradictoires vis-à-vis du syndicat. L'espoir de rétributions liées à l'amélioration de la production, de la commercialisation, de la mécanisation et à l'accès à des financements, sont souvent déterminantes dans l'adhésion. Synergie Paysanne offre bien quelques formations sur l'intensification agricole ou la conduite des Coopératives d'Utilisation du Matériel Agricole, mais peu de membres ont pu en bénéficier. Certains syndiqués considèrent Synergie Paysanne comme une structure d' « en haut » presque extérieure à eux, qui viendrait leur apporter des solutions, ce qui démontre une fois de plus le poids des ONG dans les représentations des paysans, difficile à déconstruire pour le syndicat. L'esprit militant du travail syndical, comme la construction sur le long terme d'une mobilisation impliquant un engagement individuel de chaque adhérent à la base, pour créer un rapport de force, ne semble pas être évident pour tous les membres. Les syndiqués n'ont pas tous reçu une formation syndicale. Par contre, la question de l'insécurité foncière mobilise à différents degrés selon la situation des paysans (sans terre, grande exploitation, locataire, etc.) : dans le sud du pays, densément peuplé (Floquet et Mongbo, 1998; Mongbo, 2000), l'accès à la terre des jeunes devient problématique, d'autant plus que les achats de terre par les cadres de Cotonou se multiplient, aboutissant à des domaines non exploités, qui aggravent encore la pression foncière.

Les premières années, Synergie Paysanne cherche ainsi à se construire comme organisation et comme syndicat. Dans le Manifeste de Synergie Paysanne en 2005, rédigé par Euloge Awédé, le premier Secrétaire général, les thématiques de l'accès sécurisé à la terre, à l'eau, au financement, à la mécanisation, aux marchés, mais aussi de la pénibilité du travail agricole, sont mises en avant. Le syndicat promeut une vision compétitive et positive de l'agriculture familiale, qui n'est pas un refus de la mécanisation et du profit. En 2004, à l'occasion de sa participation au Forum Mondial de la réforme Agraire (FMRA) à Valencia, Synergie Paysanne a produit un mémorandum sur la situation foncière. Dès 2004-2005, il se mobilise en faveur de l'adoption de la loi portant régime foncier rural, qui semblait bloquée (le Manifeste réclame « *l'adoption et la promulgation sans délai de l'actuel projet de loi transmis à l'Assemblée nationale* » p.13).

Comme les discussions sur l'avant projet de Loi foncière étaient bloquées à la Cour Constitutionnelle entre 2004 et 2006 par les lobbies des gros propriétaires qui craignaient la mise en cause de leurs avantages et droits acquis, Synergie Paysanne a commencé par faire un plaidoyer intense vers les décideurs pour les inciter à accélérer la reprise des débats et l'adoption de la nouvelle loi. Elle a rencontré la Chambre d'Agriculture (avril 2005), l'Assemblée nationale

(avril 2006), le Secrétariat Général du Ministère de l'Agriculture (août 2006), la Vice Présidence de l'Assemblée (septembre et décembre 2006). Synergie Paysanne présente alors des amendements en faveur des communautés et des jeunes producteurs.

D'abord, Synergie Paysanne a défendu un certain nombre de principe coutumiers en faveur des communautés et des jeunes producteurs et qui avaient été écartés par l'avant projet de loi. Puis Synergie Paysanne a proposé des contributions. Par exemple : la limitation de la durée de jachère qui pouvait aller jusqu'à 50 ans dans certaines régions et qui bloquait ainsi l'accès à la terre pour les nouvelles générations, le droit de reprise des terres non utilisées par les grands propriétaires terriens par les mairies et des dispositions spécifiques pour le droit à la propriété foncière pour les femmes.

Comme le parlement bloquait toujours les débats sur la Loi, Synergie Paysanne organise alors avec Social Watch un sit-in devant l'Assemblée nationale en février 2007 et menace de mobiliser le monde paysan à l'occasion des élections législatives du mois suivant. Finalement, la Loi est votée en octobre 2007 avec prise en compte de la plupart des revendications de Synergie Paysanne (Angsthelm, Mahinou et Lukacs, 2010: 11).

A partir de 2006, Synergie Paysanne bénéficie d'un appui annuel du Comité Catholique Contre la Faim pour ses frais de fonctionnement (secrétariat, animateurs régionaux, réunions statutaires), qui lui donne une capacité de fonctionnement et plus de liberté dans sa stratégie, et lui permet de salarier une petite équipe (secrétaire exécutif, comptable, secrétaire). Entre 2006 et 2007, le syndicat se structure, par des formations sur le syndicalisme, le lobbying, le plaidoyer et l'interpellation des politiques publiques, et des tournées d'information dans le pays pour recruter des adhérents. En 2007, il participe à la diffusion de l'information sur la loi portant régime foncier rural ; il s'investit dans une campagne contre les OGM, organisée par l'ONG JINUKUN de défense de la biodiversité, qui contribue à la reconduction du moratoire sur les OGM au Bénin. En 2008, il articule cette lutte contre les OGM à celle contre les agro-carburants<sup>14</sup>, après sa participation à la campagne, co-organisée par le CCFD, les Amis de la Terre et Oxfam France-Agir Ici, contre la Directive Européenne visant l'introduction en 2020 de 10% d'agro-carburants dans la consommation européenne d'essence. Synergie Paysanne fait ses premiers apprentissages, et les thèmes très larges identifiés dans le Manifeste se resserrent en pratique autour de thèmes internationaux, sur lesquels des cadres d'analyse et des soutiens sont aisément mobilisables. Ces liens à l'international permettent aux responsables de Synergie Paysanne de faire des séjours en France, de participer à des Forums sociaux mondiaux ou des conférences engagées sur les questions foncières.

---

<sup>14</sup> En 2007, le Gouvernement béninois a annoncé officiellement vouloir mobiliser plus de 3 millions d'hectares au profit des investisseurs étrangers avant 2011 pour développer la filière agro-carburants. Le Bénin est le deuxième pays africain à signer, la même année, un accord avec le Brésil, pour le transfert de la technologie bioéthanol, basée notamment sur la culture de la canne à sucre et du palmier à huile. [http://www.podcastjournal.net/Le-Benin-attend-toujours-son-premier-verre-de-biocarburant\\_a4831.html](http://www.podcastjournal.net/Le-Benin-attend-toujours-son-premier-verre-de-biocarburant_a4831.html), Gervais Loko, « Le Bénin attend toujours son premier verre de biocarburant », 11/04/2010.

## L'accaparement des terres comme enjeu de mobilisation : l'internalisation d'une thématique transnationale

Avec l'affaire Daewoo à Madagascar et la médiatisation organisée par l'ONG espagnole GRAIN, la question des « accaparements fonciers » – ou des « grandes acquisitions foncières » (Merlet, 2009) émerge brutalement dans l'espace public international. Si les achats ou les affectations de grandes superficies de terre ne sont pas nouvelles, elles explosent avec la montée des agro-carburants, la flambée du cours des matières premières agricoles en 2007 puis la crise financière de 2008. De multiples organisations internationales s'emparent du sujet, pour en dénoncer les mécanismes (ou la logique), ou en approfondir la connaissance.

Déjà en 2006, les acteurs du monde agricole ont noté le partenariat entre le Bénin et le Brésil sur la production d'agro-carburants et la volonté du président brésilien Lula de promouvoir la production de ces nouveaux carburants en Afrique. En réponse, le gouvernement béninois avait alors sollicité l'appui de l'Institut de recherche agronomique brésilien sur ce sujet. En 2007, les acteurs de la société civile ont ensuite appris par la presse béninoise et internationale la tendance mondiale à l'achat de terre par des entreprises internationales et plus tard par des Etats. C'est la crise alimentaire de 2008 qui permet aux acteurs du monde agricole béninois de prendre conscience d'un risque sur les terres liées à la compétition sur les ressources alimentaires au niveau mondial. Ainsi, en 2007 le gouvernement béninois a annoncé officiellement vouloir mobiliser plus de 3 millions d'hectare au profit des investisseurs étrangers avant 2011 pour développer la filière agro-carburant (Angsthelm, Mahinou et Lukacs, 2010: 10).

En février 2009, le Secrétaire exécutif de Synergie Paysanne et deux journalistes de l'hebdomadaire chrétien *La Vie*, financés par le CCFD, réalisent une enquête sur les agro-carburants et sur leur rôle moteur dans « l'accaparement des terres ». Ils identifient un certain nombre de cas, émanant d'ONG, d'entreprises nationales ou étrangères (Green Waves, groupe financier italien, 250 000 hectares de tournesol). Ces entreprises sont aidées par des « *ministres et des députés acquis à cette cause* », qui constituent des « *intermédiaires pour inciter les paysans à vendre ces terres à ces sociétés* »<sup>15</sup>. France 24 s'appuie aussi sur Synergie Paysanne pour réaliser un reportage sur sa lutte contre les agro-carburants qui favorisent le « bradage des terres » et sont une cause d'appauvrissement des paysans. En effet, dans un cadrage altermondialiste, ce reportage met en scène la parole d'un paysan syndiqué qui, après avoir vendu ses 30 hectares de terres pour des besoins urgents de liquidité et pour produire du biocarburant, est devenu locataire de terre. Le syndicat s'approprie alors le concept « d'accaparement des terres », qui n'était pas encore présent dans l'espace béninois, et mène des échanges étroits avec la représentante nationale de GRAIN. En 2009, cette dernière organise une rencontre entre le syndicat et Pain Pour le Prochain, qui finance en 2010 son plaidoyer sur le thème.

---

15 Philippe Merlant, Olivier Nouaillas, Corine Chabaud, 19 Mars 2009. « Terre à vendre. Coréens à Madagascar, Saoudiens au Soudan : les acheteurs se ruent vers les pays du Sud pour y produire leurs aliments ou des agro-carburants », *La Vie*, n°3316.

Synergie Paysanne s'était investi dans la vulgarisation de la loi de 2007 sur le foncier rural aux paysans, qui intègre ses propositions sur la formalisation des contrats coutumiers oraux relatifs au prêt, au don et à l'amodiation des terres agricoles. Il avait promu ces contrats auprès des propriétaires et des maires, pour faciliter l'accès des paysans aux terres thésaurisées. Mais la question des accaparements n'était pas présente lors des débats sur cette loi, complètement silencieuse sur la question des inégalités foncières et de la régulation du marché foncier. Sensible au problème de la thésaurisation des terres par les élites urbaines et aux dépossessions liées aux achats frauduleux, il avait en 2008 financé un appui juridique à une association regroupant 200 paysans dépossédés de leurs terres par un député, dans le village de Gbahouété, au sein du département de Plateau au Sud-Est du Bénin<sup>16</sup>. Mais c'est cette question de l'accaparement des terres, issue de la médiatisation internationale, qui fait passer Synergie Paysanne de la question des OGM et des agro-carburants (très liés à l'agrobusiness) à la question foncière, à la faveur de ses connexions avec le CCFD. Cette notion cristallise plusieurs des problématiques sur lesquelles Synergie Paysanne s'était investi. Elle a l'avantage d'être souple et de pouvoir englober aussi bien un contrat de vente de terre d'un chef traditionnel à une multinationale ou à une ONG afin de produire des agro-carburants sans l'accord de la collectivité, que l'achat de terres par un député ou un fonctionnaire béninois à des fins spéculatives. Le syndicat mène une campagne contre l'accaparement des terres, autour du slogan « *Préservons nos terres de la faim des multinationales et de l'agrobusiness* ».

Le reportage suscite la mobilisation de nombreuses organisations. En 2009, la SNV<sup>17</sup>, en partenariat avec la PNOPPA<sup>18</sup>, mandate Synergie Paysanne pour mener des recherches plus approfondies sur le phénomène d'« achat massif » et lui accorde un financement. Synergie Paysanne commande une étude dans la commune de Djidja, au nord du Sud Bénin, qui estime que 45% des terres agricoles de cette commune ont été vendues à des investisseurs, chiffre qui illustre la gravité de « l'accaparement des terres » dans cette commune connue pour être l'un des greniers agricoles du Bénin et pour son territoire immense<sup>19</sup>. Cette étude a un effet mobilisateur au sein du syndicat, qui est fortement interpellé par ces résultats. D'autres études sont menées à Ouéssè en 2009, puis Allada et Djougou en 2010.

---

<sup>16</sup> Ce procès a été perdu récemment, car le député avait fait établir un titre foncier sur ces terres. Du fait de son intangibilité, un titre foncier ne peut être contesté, même lorsqu'il a été établi suite à des erreurs ou des malversations.. Entretien, secrétaire exécutif de Synergie Paysanne, 5 mars 2015.

<sup>17</sup> Ong de volontaires hollandais.

<sup>18</sup> Plateforme nationale des organisations paysannes et de producteurs agricoles du Bénin, fondée en 2008.

<sup>19</sup> L'étude est fondée sur une extrapolation à partir d'un échantillon de 10% des conventions de vente enregistrées à la mairie. Une telle extrapolation qui peut être discutable, mais le chiffre est régulièrement mobilisé dans les débats et prises de parole. Il n'y a pas eu à notre connaissance d'autre tentative plus systématique pour quantifier l'ampleur du phénomène au Bénin.

Pour le syndicat, les paysans, soumis à de fortes contraintes économiques, vendent leur terre à bas prix à des multinationales, des privés, des élus, des fonctionnaires ou à l'Eglise. Ces ventes illustrent les processus de décapitalisation de la paysannerie, aboutissant à la perte du capital terre et à l'appauvrissement du paysan. Pour l'illustrer, le syndicat s'appuie sur la figure du « paysan devenu mototaxi », profession bien connue des paysages urbains et qui représente le principal moyen de transport. Certains vendent leurs terres pour acheter une moto, afin de satisfaire des besoins immédiats alimentaires, de santé ou de scolarisation. Le syndicat montre que cette stratégie économique précarise le paysan, car les revenus d'un mototaxi seront inférieurs aux revenus futurs précédents de sa terre. Ces études montrent aussi que, au Bénin, le problème n'est pas tant dans l'agrobusiness international, finalement assez peu présent, que dans les achats de terre par les élites urbaines, largement à des fins spéculatives plus que productives. Il organise des restitutions des études dans les zones où il est implanté, pour sensibiliser les paysans et les élus locaux aux risques de ces dynamiques. Suite aux alertes du syndicat, les maires de Djidja et de Zapota prennent des décrets interdisant la vente de terres au-delà de certaines superficies<sup>20</sup>.



### La découverte des enjeux du projet de Code foncier

Les politiques foncières au Bénin sont, à cette époque, dans une situation paradoxale (Lavigne Delville, 2010; 2014c). En milieu rural, sur la base de projets pilote financés par l'aide française et allemande, une loi portant régime foncier rural, initiée en 1999-2000, a finalement été votée en 2007. Institutionnalisant les Plans fonciers ruraux comme outil d'identification des droits fonciers « établis ou acquis selon la coutume et plus largement les normes et pratiques locales » et le certificat foncier rural comme nouveau statut juridique pour ces droits individuels ou collectifs, elle veut proposer une alternative à l'immatriculation (Houngpodoté, 2000) et relève plutôt d'un paradigme d'adaptation<sup>21</sup>, bien que le contenu juridique du certificat ne soit pas précisé (Lavigne Delville, 2009) et que de nombreux acteurs y voient une propriété privée. Même si son processus d'élaboration ait été l'œuvre d'un groupe d'experts, et que la « participation » ait davantage été de l'ordre de l'information et de la consultation sur un avant-projet, son contenu convient à Synergie Paysanne : les certificats fonciers permettent de sécuriser les droits des paysans et sont assez accessibles ;

<sup>20</sup> Décrets qui seront largement contournés.

<sup>21</sup> Sur la différence entre *paradigme de remplacement* (qui promeut le remplacement des droits coutumiers, jugés inefficaces, par la propriété privée) et *paradigme d'adaptation* (qui prône la mise en place d'un environnement institutionnel favorable aux droits coutumiers et à leur évolution progressive), cf. (Bruce et Migot-Adholla, 1994) et sur son application au Bénin (Lavigne Delville, 2014b; a).

la loi contient des dispositions – difficiles à appliquer cependant – pour permettre la location forcée de terres thésaurisées.

Alors qu'un programme d'action pour la mise en œuvre de cette loi était en préparation, une autre initiative de réforme foncière a vu le jour au milieu des années 2000, dans le cadre du MCA-Bénin. Nouvelle agence d'aide américaine, le MCC (Millenium Challenge Corporation)<sup>22</sup> propose aux Etats – en principe sélectionnés pour leur « bonne gouvernance » - d'élaborer un projet destiné à booster la croissance économique en agissant sur les leviers majeurs pour le pays. Ce projet, le Compact, est défini et mis en œuvre par une instance nationale, le MCA-Bénin, sous la tutelle de l'Etat. A côté d'investissements dans le port de Cotonou, du soutien à la microfinance et de la construction de tribunaux, le foncier est retenu comme un des axes du « Compact » visant à « faire de la terre un actif monnayable ». Reprenant le raisonnement selon lequel la formalisation des droits de propriété privée est une condition de développement économique, le projet « accès au foncier » entend refonder la politique foncière béninoise, généraliser à grande échelle des expériences pilotes existantes (les Plans Fonciers Ruraux d'un côté, la transformation des Permis d'habiter en titres foncier de l'autre pour le milieu urbain) et refondre la législation foncière pour l'adapter au contexte actuel et la mettre en cohérence. Le MCA-Bénin reprend donc le principe des Plans Fonciers Ruraux, et il prévoit d'en réaliser 300 pendant les 5 ans du projet. Mais c'est dans l'optique de généraliser la propriété privée, et donc dans un paradigme de remplacement. Voulant « uniformiser » le droit, il ne veut pas des certificats fonciers ruraux, ni du dispositif communal de gestion foncière défini par la loi de 2007. Le Compact est signé en 2006 et le projet Accès au foncier se déroule entre 2007 et 2011, en relations étroites avec le Ministère de l'habitat et de l'urbanisme, qui reçoit en 2007 la responsabilité de la réforme foncière. La loi portant régime foncier rural est donc à peine votée que le MCA lance un processus de préparation d'un futur Code domanial et foncier visant à unifier le droit et donc à supprimer une partie de ses dispositions, en même temps qu'il met en œuvre la réalisation de 300 PFR, démarrés dans le cadre de la loi 2007 mais appelés à basculer dans le futur cadre légal<sup>23</sup>.

Le processus de préparation du futur Code suit un processus prédéfini : études ciblées, préparation d'un Livre Blanc puis d'une Déclaration de politique foncière, à décliner ensuite en texte de loi. Piloté par le MCA et mis en œuvre par un cabinet international, Stewart, la préparation de la politique et du Code est conçue comme un processus expert, mobilisant d'abord les professionnels du secteur, et devant être menée à marche forcée, dans la temporalité du projet<sup>24</sup>. Le syndicat avait été informé de l'atelier de restitution du

---

<sup>22</sup> Sur le MCC, voir Boissenin, 2003; Clemens et Radelet, 2003; Daviron et Giordano, 2006; Foley, 2006.

<sup>23</sup> Sur les contradictions de temporalités dans ce processus et leurs conséquences, cf. Lavigne Delville, 2014c.

<sup>24</sup> Censé initialement durer un an, il dépassera finalement la durée du Compact.

Livre Blanc proposant les grandes orientations, mais c'est lorsqu'il participe en mars 2010 au séminaire national de présentation du projet de Code (2ème version), alors qu'il vulgarisait la loi 2007 sur le foncier rural, qu'il se rend compte des implications de ce projet. Il consacre plusieurs réunions internes à analyser la loi 2007 et le projet de Code, pour en comprendre les enjeux et définir sa position. Il est inquiet de la très faible transparence du processus de préparation : il lui faut passer par des relais au Ministère de l'agriculture pour avoir accès aux versions successives du projet de texte, tant le premier draft du 1<sup>er</sup> décembre 2009 préparé sous l'égide du cabinet Stewart que l'avant-projet du 26 mars 2010<sup>25</sup>, piloté par le MCA après la fin du contrat d'expertise internationale.

Entrer en discussion sur le Code nécessite des compétences pointues d'analyse juridique et une forte réactivité pour réajuster son argumentaire, afin d'être capable de suivre et de comprendre les versions successives du texte aux contenus très évolutifs mais aussi de faire face aux arguments d'autorité d'interprétation juridique portés par ses promoteurs. Dans un premier temps, le syndicat semble hésiter à investir la question du Code et à faire des propositions précises d'évolutions. Sa priorité reste les accaparements et c'est sous cet angle qu'il veut mettre en avant les risques du Code. Mais Synergie Paysanne bénéficie aussi de conditions favorables pour investir le code. Pour renforcer les compétences juridiques du secrétaire exécutif, le Comité Catholique Contre la Faim recrute une volontaire internationale juriste affectée deux années au sein du syndicat. Le syndicat dispose aussi du soutien d'experts qui alimentent son analyse à travers différents échanges informels, parmi lesquelles des juristes universitaires et des chercheurs anthropologues.

De nouveaux bailleurs soutiennent ce projet de plaidoyer, tels que l'organisation néerlandaise de développement (SNV) et Helvetas. En 2010, le syndicat obtient une certaine reconnaissance du monde rural à travers la Plateforme nationale des organisations paysannes et de producteurs agricoles du Bénin (PNOPPA) qui, après l'avoir longtemps perçu comme une initiative concurrente, accepte tardivement son adhésion et le mandate sur les questions foncières dans un programme de recherche financé par la SNV<sup>26</sup>.

---

<sup>25</sup> Entretien, 18 avril 2013, Point focal du Réseau Africain pour le Droit à l'Alimentation (RAPDA) et membre de l'ONG CEBEDES, agronome, Abomey-Calavi.

<sup>26</sup> Entretien, 21 mars 2013, membre fondateur de Synergie Paysanne, Cotonou.

## « Un code au service des investisseurs étrangers, contre la petite agriculture paysanne » : une polarisation progressive du discours

La mobilisation de Synergie Paysanne sur le code est fortement liée à la crainte qu'il soit au service de l'agrobusiness, en particulier étranger, contre l'agriculture familiale et la souveraineté alimentaire. En effet, en rupture avec les textes de la fin des années 1990, plus orientés vers la modernisation de l'agriculture familiale, la politique agricole du Président Yayi Boni met la priorité sur les cultures d'exportation, les investissements étrangers et les agro-carburants<sup>27</sup>. L'objectif global du Compact est « *de faire du Bénin un pays attractif pour les investisseurs* » et le MCA est suspecté d'être au service des intérêts américains. Cette recomposition du discours vers une posture nationaliste, et l'affirmation de la ligne d'opposition « investisseur étranger/petit paysan » se cristallise au fil de divers événements interprétés par Synergie Paysanne. En effet, d'une part, les premières versions du code s'affichent en faveur des investissements étrangers, car elles mentionnent explicitement le droit d'acheter un immeuble et un bail commercial pour les non nationaux, tandis que la loi de 2007 n'abordait pas ces questions. D'autre part, le Millenium Challenge Account (MCA) introduit en 2009 une réflexion sur le remembrement afin de regrouper différentes terres agricoles d'un seul tenant sur de grandes parcelles, ce qui révèle une fois de plus la priorité mise à la motorisation et aux investissements capitalistiques. A travers un échange d'emails informels avec le Directeur du projet « accès au foncier » du Millenium Challenge Account, le syndicat prend alors position contre le MCA et consolide son argumentaire. Il soutient que l'outil du remembrement est plus adapté au modèle agricole industriel basé sur une lourde mécanisation que dans un pays d'agriculture familiale. Face à une faible formalisation des droits locaux et une administration foncière peu fiable, promouvoir des remembrements peut créer de l'insécurité et des dérives sans contrôle. Enfin, lors d'un atelier sur la loi de 2007 tenu en mai 2009, Synergie Paysanne invite le directeur du projet « accès au foncier » du MCA et le questionne sur les conséquences de la mise en œuvre du projet de code sur la loi de 2007. Pour ce dernier, celle-ci entérinait un régime dualiste qui était un obstacle majeur à l'investissement<sup>28</sup>.

---

<sup>27</sup> Synergie Paysanne, Jinukun, et la Plateforme des Organisations de la Société civile (PASCIB) avaient mené un plaidoyer en 2009 contre la première version du Plan Stratégique de Relance du Secteur Agricole, également contesté par les bailleurs de fonds. Cette mobilisation, soutenue par les bailleurs, aboutit à une deuxième version prenant mieux en compte les petites exploitations familiales (Angsthelm, Mahinou et Lukacs, 2010).

<sup>28</sup> Idem.

Synergie Paysanne approfondit donc son analyse comparée des textes et élabore ses propositions<sup>29</sup>. Alors que les promoteurs du Code affirment que la loi 2007 y est intégrée, il met en avant plusieurs différences concernant la conception des droits fonciers, la place des droits coutumiers, le contrôle renforcé de l'Etat, la sécurisation des investissements étrangers et la thésaurisation (cf. annexe 2). Mais la loi 2007 n'est pas encore appliquée et il n'y a guère de recul. Le texte évolue profondément entre la version de mars 2010 élaborée par Stewart limitée au cadre strict de l'immatriculation, et celle de novembre 2011, reprise par un groupe de juristes béninois sous la direction du MCA. Cette dernière version abandonne la référence au titre foncier pour le terme de « certificat de propriété foncière », statut juridique unique défini pour sortir de la dualité juridique de la loi de 2007, de la controverse autour de l'immatriculation et de sa dimension de legs colonial. La portée des innovations juridiques du projet de Code est parfois difficile à mesurer. Que change en pratique l'abandon du Certificat foncier rural au profit du Certificat de propriété foncière ?

Synergie Paysanne perçoit les enjeux, loin d'être neutres, liés au statut des droits coutumiers et au passage à la propriété privée grâce aux dialogues avec différents chercheurs. Les droits fonciers paysans relèvent plus de patrimoines familiaux que d'une propriété individuelle. Le choix des statuts juridiques traduit des options politiques en termes de conceptions des rapports entre individus, collectifs familiaux, autorités coutumières et Etat (Lavigne Delville, 2014b). La formalisation de faisceaux de droits restructure les droits fonciers paysans nécessairement (Chauveau et Lavigne Delville, 2012; Lavigne Delville, 2013). Mais ils sont complexes à saisir surtout lorsque la culture béninoise valorise la propriété, et que le terme « propriété » est utilisé en français du Bénin dans un sens large pour qualifier différentes formes d'appropriation.

De vifs débats au sein de Synergie Paysanne ont lieu avant de construire une position commune favorable au maintien du *certificat foncier rural*. En effet, la diversité des situations foncières des syndiqués- selon leur statut (propriétaire, locataire, exploitation reconnue selon les règles coutumières), la difficulté d'accès à la terre (paysans sans terres, locataires, dépossédés, grands propriétaires) ou la taille de leurs exploitations -, suscite autant de rapports différents aux règles foncières coutumières, légales et au titre individuel de propriété. Pour les premiers adhérents du syndicat, qui étaient de jeunes investisseurs agricoles lettrés, sans accès sécurisé à leurs terres, les droits coutumiers favorisent les élites (notables et lignées royales, mais aussi fonctionnaires et commerçants qui achètent les terres à ces notables) et le titre de propriété privée pouvait garantir les fruits de leur activité. Entre les grandes exploitations du Nord régies par des règles coutumières et celles du Sud plus parcellisées et concentrées, les militants connaissent des conflits fonciers de nature différente et des rapports différents aux normes.

---

<sup>29</sup> Synergie Paysanne, *Analyse critique et comparative de la Loi 2007-03 avec l'avant-projet de code foncier et domanial du Bénin dans sa version du 26.03.2010*. Cf. en annexe 2 une synthèse des analyses et propositions.

Du fait de son engagement initial contre les accaparements fonciers et la thésaurisation des terres, et de ces controverses internes relatives au Certificat de propriété foncière, l'argumentaire de Synergie Paysanne va progressivement se focaliser sur un cœur de revendications ciblées, qui font écho à la question des accaparements : la durée de jachère, les seuils de surface et la question des acheteurs étrangers. Sur le premier point, face à la multiplication de terres achetées par des urbains, souvent inexploitées, et afin de favoriser l'accès des jeunes sans terre au foncier, Synergie Paysanne insiste pour maintenir une durée maximale de 5 ans de jachère pour les terres nécessitant une mise en repos, et pour rendre obligatoire leur mise en valeur passé ce délai, comme dans la loi 2007. Alors que le projet de Code prévoit qu' « aucune acquisition de terre ne peut excéder une superficie de mille hectares », surface considérable dans le contexte du Bénin, Synergie Paysanne réclame une surface cumulée de 50 ha pour un individu et de 100 ha pour une personne morale. Concernant le droit d'achat de terre des étrangers, il souligne que cette question n'était pas traitée dans la loi de 2007 et que l'autorisation des baux emphytéotiques de 90 ans pour les non-nationaux ne règle pas la question de l'accaparement de grandes superficies. Ainsi, il réclame l'interdiction de l'achat de terres par des non-béninois. Cette recomposition du discours marginalise en même temps d'autres thèmes, comme la reconnaissance des droits coutumiers, la promotion d'alternatives au *Certificat de propriété foncière* et le renforcement d'une gestion foncière locale.

La dénonciation des accaparements fonciers internationaux et d'un code favorisant les investisseurs étrangers fait écho à la médiatisation internationale de ce thème et elle réactive un registre anti-impérialiste resté latent depuis la fin du régime révolutionnaire. Mais concentrer la dénonciation sur l'international masque les responsabilités des élites béninoises dans l'achat massif de terres, la thésaurisation et l'insécurité foncières. Focalisées sur le risque des investissements internationaux, les prises de parole publique de Synergie Paysanne puis de l'Alliance contredisent les études menées par le syndicat. Selon ces dernières, en 2009, sur les 45 000 hectares vendus dans la commune de Djidja depuis 2006, seulement 21 % des acquéreurs sont étrangers (sociétés commerciales et multinationales). Les acquéreurs nationaux sont constitués à 76% de fonctionnaires, 20% de professions libérales et à 4% de commerçants et plus d'un acquéreur sur trois est une personnalité politique (Angsthelm, Mahinou et Lukacs, 2010: 15). Les membres de Synergie Paysanne sont plus confrontés à l'accaparement par les élites urbaines que par des acteurs étrangers. Portée par les porte-paroles au niveau national, cette lecture altermondialiste d'un code ciblant les investisseurs étrangers augmente la déconnexion avec la base militante (Siméant, 2014a: 167-168), laquelle accuse les élites urbaines et locales dans l'achat massif et la thésaurisation foncière.

## Se mobiliser contre le projet de Code : chercher des alliés, s'imposer à la table, argumenter, faire pression

Nous analyserons dans cette section les « répertoires d'action collective » (Neveu, 1996 : 19ss) utilisés par Synergie Paysanne au long de sa mobilisation contre le projet de Code. Ce terme renvoie à la palette des formes d'action et de protestation, disponibles à un moment donné, plus ou moins codifiées et accessibles.

### Un difficile accès aux arènes d'élaboration du texte

Le processus de refonte de la politique foncière est piloté par le MCA-Bénin, une institution *ad hoc* sous la cotutelle des gouvernements béninois et américain, installée dans de luxueux locaux. A la fois pseudopode de l'Etat, bailleur délégué et agence d'exécution, ses prérogatives sont peu lisibles. Il travaille en étroite collaboration avec le ministère de l'urbanisme, chargé de la réforme foncière depuis le remaniement ministériel de 2006<sup>30</sup> et qui n'avait jamais caché son opposition à la loi de 2007. Bien que la réforme concerne aussi l'espace rural, le ministère de l'agriculture est marginalisé et clivé entre les défenseurs de l'agriculture familiale et de la loi 2007, et les promoteurs de l'agrobusiness. Alors que cette loi avait été portée par un réseau d'acteurs liés au ministère de l'Agriculture, interlocuteurs naturels de Synergie Paysanne, où ses responsables avaient des connaissances et des relations, le réseau porteur du projet de généralisation de l'immatriculation et de la propriété privée est issu de tous autres cercles. Il a pour lui la légitimité politique du ministère de l'Urbanisme, le poids des lobbies professionnels, l'argument de la volonté d'uniformisation du cadre légal et la capacité financière. Bien que le projet de réforme concerne très largement l'espace rural, le ministère de l'agriculture est marginalisé et lui-même clivé, entre des cadres restés favorables à l'agriculture familiale et ceux qui adhèrent à la vision d'une agriculture entrepreneuriale. D'autant plus que nombre d'entre eux sont acheteurs de terre, parfois intermédiaires pour des investisseurs. Le réseau de la « sécurisation foncière », qui souligne les limites de l'immatriculation foncière, n'a pas vraiment de poids politique, car il réunit seulement des cadres du ministère de l'agriculture, des fonctionnaires détachés dans les projets pilote PFR jouant un rôle d'entrepreneurs politiques, des bailleurs de fonds comme l'AFD, certaines organisations paysannes comme Synergie Paysanne et quelques cadres d'autres ministères. Les bailleurs de fonds sont en phase de redéfinition de leurs stratégies et l'Agence France Développement, qui a fortement soutenu les PFR et la loi 2007, est en retrait.

---

<sup>30</sup> Qui a vu le MEHU (Ministère de l'environnement, de l'habitant et de l'urbanisme) devenir le MUHRFLEC (Ministère de l'urbanisme, de l'habitat, de la réforme foncière et de la lutte contre l'érosion côtière), confié à un proche du Président.

Les grands axes de la refonte de la politique foncière avaient été définis dès la négociation du Compact entre 2004 et 2005 et ne sont pas négociables. Le processus d'élaboration est piloté par le MCA-Bénin. Il est mis en œuvre par un cabinet américain, spécialiste des solutions techniques de sécurisation des droits et dont les experts internationaux connaissent mal l'Afrique. Les ateliers préparatoires réunissent essentiellement des cadres de l'administration et des professionnels du foncier (géomètres, notaires) sans guère de place pour les organisations de la société civile. Ils constituent des « arènes où se négocient les compromis institutionnels », plus que « forums où dominent les débats et controverses autour du sens des politiques » (Jobert, 1998: 135). Il est l'objet de luttes interinstitutionnelles, autour de deux réseaux de politiques publiques, de nature et d'orientation différentes, en situation très asymétrique (Lavigne Delville, 2010: 482), qui traversent les frontières entre Etat, bailleurs de fond et organisations professionnelles. Synergie Paysanne est doublement en position de faiblesse pour accéder à ces arènes : d'une part, il est naturellement lié au réseau de la sécurisation foncière politiquement marginalisé ; d'autre part, il représente des paysans, dans un processus considéré comme monopole des techniciens et des fonctionnaires, où la participation des organisations de la société civile n'est clairement pas la priorité.

### *Forcer des rendez-vous, s'imposer dans les ateliers*

Synergie Paysanne découvre que le projet *Accès au foncier* du MCA met en cause la loi 2007 à l'occasion de l'atelier de présentation du projet de Livre Blanc, début 2009. Il tente d'entrer dans l'arène à un moment où le processus est déjà bien engagé et les cadrages sont prédéfinis. Il cherche à intervenir sur un texte de loi en cours d'élaboration, dans un contexte où la faible circulation de l'information, l'absence d'une consultation institutionnalisée des organisations paysannes (et plus largement de la société civile<sup>31</sup>) et la technicité du juridique constituent des contraintes pour la mobilisation. De plus, le rôle du MCA et son degré d'implication dans la division du travail entre le cabinet Stewart, le Ministère de l'urbanisme, les parlementaires, sont peu lisibles.

Le MCA est un acteur peu accessible pour Synergie Paysanne, qui doit provoquer plusieurs rencontres en s'imposant dans les réunions, sans invitation préalable. En octobre 2010, le syndicat apprend par le ministère de l'agriculture qu'une réunion sur l'aménagement du territoire est organisée à Abomey par le MCA. Il réussit à y participer, en obtenant l'accord du directeur du volet « politique foncière » du MCA. En novembre 2011, l'Alliance invite dans les locaux du syndicat le directeur du projet « accès au foncier » du

---

<sup>31</sup> Le MCA a une relation de prestataire de service avec certains acteurs de la société civile, limitant les possibilités de critique des fondements de la réforme. Social Watch, membre de l'Alliance, est en charge de l'étude sur la perception de la société civile relative à la mise en œuvre du Compact, commanditée par le MCA. (Social Watch, 2009) : 57-58.

MCA et le responsable du volet « politique foncière » pour d'intenses débats. Ainsi, l'Alliance doit négocier longuement sa place dans le processus législatif.

L'espace du ministère de l'urbanisme est peu investi par Synergie Paysanne, puis par l'Alliance, en raison de son accès difficile et de l'identification incertaine jusqu'en 2011 du ministère en charge de l'élaboration du code. Une seule réunion avec un conseiller technique à la réforme foncière a été repérée, le 22 octobre 2010, communiquée le jour même pour une requête émise un mois avant<sup>32</sup>. Ce dernier demande à l'Alliance de réaliser une analyse critique de l'avant-projet de code foncier dans sa version du 26 mars 2010. Mais la coalition ne considère pas ce ministère comme une cible pertinente de son plaidoyer, car elle le perçoit comme inféodé à la Présidence et au Millenium Challenge Account, et composé de fonctionnaires « acariâtres », « bornés », « fermés », incapables de comprendre leur argumentaire et parfois « méprisants »<sup>33</sup>.

### *Une alliance informelle avec la Direction de la législation rurale du Ministère de l'agriculture*

Cette configuration amène Synergie Paysanne (et plus tard l'Alliance) à renforcer ses liens avec la direction de la promotion de la législation rurale (DPLR) du ministère de l'Agriculture. En effet, cette dernière défend la loi de 2007, partage l'analyse selon laquelle le Code remet en cause cette loi et lutte contre la marginalisation du ministère sur le foncier rural.—Le syndicat tisse des liens informels réguliers avec des fonctionnaires de cette Direction. Des premiers contacts entre Synergie Paysanne et l'ancienne directrice de cette administration avaient été créés lorsque cette dernière était responsable au sein du Programme d'Insertion des Sans Emplois dans l'Agriculture (PISEA) entre 1997 et 2003 : plusieurs jeunes agriculteurs du syndicat avaient bénéficié d'un appui de ce programme pour leur installation. Depuis, elle est régulièrement invitée dans les ateliers et les formations du syndicat. Ces relations informelles s'institutionnalisent progressivement avec l'intégration des propositions du syndicat sur la formalisation des contrats coutumiers oraux relatifs au prêt et au don de terres agricoles dans la loi de 2007.

Les clivages au sein du ministère de l'agriculture (où elle est assez marginalisée) renforcent la volonté de cette direction de s'allier à la coalition, pour ne pas être marginalisée dans l'élaboration du code. Son ancienne directrice le souligne : « *nos actions étaient limitées dans la mesure, où elles se limitaient à des fiches et des prises de position au cours des rencontres. Nous ne pouvions pas aller au-delà dans notre plaidoyer. Il était difficile d'amener notre ministère à aller en dehors du gouvernement et de désavouer le*

---

<sup>32</sup> Lukacs A.M., 2010, Compte rendu de la rencontre avec le MHURFLEC, 22 novembre 2010.

<sup>33</sup> Entretien, 14 mai 2013, Trésorier de JINUKUN, membre actif de l'Alliance, Godomey.

*ministère de l'urbanisme. En raison de la solidarité gouvernementale, on n'a pas pu avoir les coudées franches pour bousculer les choses. Cette intervention des acteurs de la société civile est donc d'une importance capitale, car elle va dans le même sens que le ministère de l'agriculture [...]. Ils ont un rôle de premier plan dans les orientations politiques »<sup>34</sup>.*

Des échanges réciproques d'information sur l'élaboration du code s'organisent entre l'Alliance et les fonctionnaires. Pour ces derniers, la coalition est une source décisive de renseignement, car elle leur donne accès aux troisième et quatrième versions du code<sup>35</sup>. Selon l'actuel directeur, elle a joué aussi un rôle d' « alerte, de mise en garde et de proposition » sur l'achat massif de terres et sur les superficies maximales d'achat, fondé sur des études empiriques. Il souligne qu'elle leur a permis d'accorder plus d'importance à ces problématiques : « avant l'organisation des ateliers de Possotomé par l'Alliance, on a reçu beaucoup de documents de leur part. On a échangé, il y a eu des rencontres, on a fait deux séances dans les locaux de Synergie Paysanne. On a mené le même combat avec Synergie Paysanne. Il faut le dire honnêtement, nos échanges avec ce syndicat m'ont sensibilisé sur l'achat massif de terre. De notre point de vue, nous n'en faisons pas une nécessité première vitale. A terme, le problème est qu'on dépossède les populations de leurs outils de travail. Au ministère de l'agriculture, on s'est préoccupé sur les dispositions de mise en valeur. On a évolué car nous défendons maintenant les petites exploitations familiales, pour qu'elles conservent leurs outils de travail. Le discours de Synergie Paysanne a beaucoup fait évoluer. [...] Il a été accompagné de travaux de terrain que j'ai vérifié personnellement, par des descentes sur le terrain »<sup>36</sup>.

Le soutien informel de ces fonctionnaires montre que les alliances et les clivages se forment au-delà d'une opposition entre Etat et société civile. Ils sont plus proches des convictions de Synergie Paysanne sur la reconnaissance des droits coutumiers et la promotion de l'alternative du *Certificat foncier rural*, que certaines structures de l'Alliance qui se prononcent en faveur de l'unification des régimes fonciers par le *Certificat de propriété foncière*. Mais certains sont en désaccord avec l'Alliance sur la politique agricole. En effet, l'ancienne directrice conteste la réalité de l' « accaparement des terres » et la pertinence d'une interdiction d'achat des terres aux étrangers. Elle promeut le remembrement des terres pour inciter les investissements étrangers ainsi qu'une cohabitation vertueuse entre l'agriculture familiale et l'agro-business d'exportation<sup>37</sup>.

---

<sup>34</sup> Entretien, 7 mai 2013, ancienne Directrice du Département de la Promotion de la Législation Rurale, Ministère de l'Agriculture, Cotonou.

<sup>35</sup> Entretien, 14 mai 2013, Trésorier de JINUKUN, membre actif de l'Alliance, Godomey.

<sup>36</sup> Entretien, 30 avril 2013, Directeur du Département de la Promotion de la Législation Rurale, Ministère de l'Agriculture, Akpakpa.

<sup>37</sup> Entretien, 7 mai 2013, ancienne Directrice du Département de la Promotion de la Législation Rurale, Ministère de l'Agriculture, Cotonou.

Cette collaboration semble se limiter au département de la promotion de la législation rurale au sein du ministère de l'agriculture, même si la direction de la mécanisation agricole accorde au syndicat une audience un an après sa demande, grâce aux relations personnelles sollicitées d'un syndiqué.

## Alerter et élargir la mobilisation : la constitution de l'Alliance

« Lorsqu'on a une proposition forte, comme un groupe de pression, Synergie Paysanne à un moment donné peut faire du lobbying, forcer la main, forcer à ce que ça se passe. On « force » quand la négociation a échoué, on passe au lobbying. Cela ne se fait pas seul, vous devez avoir des gens qui partagent les mêmes analyses, un bon groupe. L'Alliance c'est un nombre de voix important, on met en avant un nombre impressionnant, montrant que l'esprit visible n'est que la phase supérieure de l'iceberg. On nous demande souvent « vous êtes combien ? » et on nous traite de groupuscule isolé. Il faut qu'on élargisse la base et le lobby pour influencer »<sup>38</sup>

Encouragé par le Comité Catholique Contre la Faim et pour créer une « synergie d'action »<sup>39</sup>, Synergie Paysanne fédère des organisations de la société civile autour de la critique d'un code favorable aux investisseurs étrangers, compromettant la souveraineté alimentaire et l'agriculture familiale. Le syndicat organise un atelier d'information à Bohicon le 27 et 28 avril 2011, réunissant une trentaine d'organisations de la société civile et quelques ONG internationales, qui permet de partager des études et des témoignages de maires, de juristes et de commissions locales de gestion foncière sur l'« accaparement des terres agricoles ».

Insatisfait de la version de juin 2011 du projet de Code, Synergie Paysanne lance avec d'autres organisations, une pétition « *le code foncier et domanial en examen au parlement du Bénin ne doit pas être voté en l'état* », rassemblant 5000 signatures, surtout de paysans. Remise au Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche, cette pétition est l'occasion de préciser trois points d'achoppements principaux, à savoir la durée de jachère, les seuils de surface et la question des acheteurs étrangers.

Après l'atelier d'avril et plusieurs réunions informelles, un noyau de onze organisations se constitue, composé d'ONG, d'associations, de réseaux et de plateformes : *l'Alliance pour un code foncier consensuel et socialement juste*. Peu de membres de l'Alliance ont une expérience des problématiques foncières. Certains sont spécialisés dans la défense de la souveraineté alimentaire, l'agriculture familiale ou la biodiversité, tels que le *Groupe de Recherche et d'Action pour la Promotion de l'Agriculture et du Développement* (GRAPAD), le *Réseau Africain pour le Droit à l'Alimentation* (RAPDA), le *Réseau Développement de l'Agriculture Durable* (REDAD) et *JINUKUN*. Ces structures exercent diverses activités,

---

<sup>38</sup> Entretien, 20 mars 2013, Secrétaire Exécutif de Synergie Paysanne, Cotonou.

<sup>39</sup> Synergie Paysanne, Rapport final de l'Atelier National pour la promotion de la souveraineté alimentaire, Bohicon, 27 et 28 Avril 2011, p 15.

comme le conseil des organisations paysannes, la microfinance, la formation ou l'alphabétisation. D'autres se concentrent sur les droits humains, la corruption, la démocratie et la participation citoyenne (*Centre Afrika Obota, ALCRER*), la consolidation de la société civile et le contrôle citoyen des politiques publiques (*Social Watch*) ou la promotion des droits de la femme (*Women in Law and Development in Africa* (WILDAF-Bénin)). Des membres de l'Alliance sont des antennes locales de réseaux supérieurs (ouest-africain, panafricain, mondial) ou des plateformes nationales aux ramifications locales (*Plateforme des Organisations de la Société Civile du Bénin, Réseau pour le Développement de l'Agriculture Durable*). *Social Watch-Bénin*, membre d'un réseau mondial, est une plateforme de plus de 150 ONG béninoises. L'Alliance est lancée à l'occasion d'une Conférence de presse, le 10 novembre 2011, qui aboutit très rapidement à une rencontre proposée par le MCA.

La formation de cette coalition est facilitée par l'existence de collaborations communes antérieures avec Synergie Paysanne, parmi lesquels le plaidoyer contre les OGM avec JINUKUN en 2007 et le plaidoyer sur le Plan stratégique de relance du secteur agricole avec le REDAD et la PASCIB en 2009 pour défendre l'agriculture familiale<sup>40</sup>.

La formation de cette Alliance permet à Synergie Paysanne de ne pas apparaître comme un « groupuscule isolé »<sup>41</sup>, et aussi de bénéficier de la légitimité politique et médiatique acquise de certains membres. En effet, l'*Association de Lutte contre le Racisme, l'Ethnocentrisme et le Régionalisme* (ALCRER) et le *Centre Afrika Obota* ont participé, entre 2003 et les présidentielles de 2006, à des actions collectives organisées par des réseaux d'ONG et des mouvements syndicaux contre les tentatives de modifier les conditions constitutionnelles d'éligibilité du Président de la République, relatives à la limite d'âge et au cumul de mandat (Adjovi, 2006: 187). Selon Emmanuel Adjovi, (idem), ces présidentielles de 2006 ont affirmé un poids politique de la « société civile » face à l'affaiblissement de la légitimité des partis politiques. L'adhésion de la *Plateforme Nationale des Organisations Paysannes* (PNOPPA), créée en 2006, est perçue par Synergie Paysanne comme un gage de représentation du monde paysan.

« *On joue sur le poids politique* », explique Nestor Mahinou, pour définir la stratégie de sélection des membres de l'Alliance. Il insiste sur le verbe virulent et le courage de ces porte-parole, dont certains sont avocats. L'énonciation des seuls noms de ces entités, chargées d'histoire, dans la liste des membres de l'Alliance, montre que la coalition appartient à un réseau influent (« *quand on entend les noms d'ALCRER,*

---

<sup>40</sup> Renforcé par les réticences des bailleurs de fonds, ce plaidoyer avait abouti à une deuxième version prenant mieux en compte l'agriculture familiale.

<sup>41</sup> Entretien, 20 mars 2013, Secrétaire Exécutif de SYNPA, Cotonou.

de Social Watch, de WILDAF, de Centre Afrika Obota, ce n'est pas n'importe qui, ça interpelle, ce sont des ONG qui donnent de la voix sur les problèmes du pays, sur la corruption ; Social Watch a fait publier un rapport alternatif sur la réalisation des objectifs mondiaux de développement par le gouvernement»). D'autres facteurs favorisent la cristallisation de l'Alliance. D'une part, l'expertise foncière acquise par le syndicat permet à l'Alliance de disposer d'outils et d'argumentaires immédiatement mobilisables (études de terrain, campagnes contre l'« accaparement », expérience du suivi de la loi de 2007)<sup>42</sup>. Certaines organisations s'investissaient déjà dans la vulgarisation de la loi 2007, mais elles manquaient de moyens et de temps pour analyser le code<sup>43</sup>. Pour d'autres, auparavant écartées du processus de préparation du texte après les premières consultations du Millenium Challenge Account sur l'avant-projet, cet espace collectif est l'opportunité de se réintroduire dans l'arène du débat sur le Code. Grâce au soutien du CCFD, Synergie Paysanne assume l'essentiel des coûts de coordination de l'Alliance et des interventions médiatiques, ce qui soulage les autres organisations, qui peuvent alors soutenir le plaidoyer sans délaisser leurs activités. Cette coalition rend possible des complémentarités de compétence et de réseau, et elle ouvre aussi des opportunités de collaborer avec d'autres sur des thématiques extérieures au code<sup>44</sup>. Le contexte d'urgence, la faible information sur le calendrier de l'élaboration du code et sur les conditions de participation de la « société civile » accélèrent la formation de l'Alliance<sup>45</sup>.

La critique d'un code en faveur des investisseurs étrangers compromettant la souveraineté alimentaire et l'agriculture familiale fédère les membres. Pour autant, les organisations (et parfois les membres en leur sein) portent des analyses foncières hétérogènes, plus ou moins formalisées, ce qui suscite de nombreux débats lors de la construction de l'argumentaire juridique. Au sein de l'Alliance comme auparavant au sein de Synergie Paysanne (cf. ci-dessus), l'unification des régimes par un titre foncier unique est discutée. Pour la *Plateforme Nationale des Organisations Paysannes*<sup>46</sup> et le *Réseau pour le Développement de l'Agriculture Durable*<sup>47</sup>, elle sécurise l'accès à la terre. Au contraire, selon JINUKUN et Synergie Paysanne, c'est un outil d'appauvrissement des paysans, les incitant à brader leurs terres, « pour mettre plus rapidement les terres sur le marché international ». La figure 1 montre cette diversité des positions sur la généralisation du titre de propriété privée.

---

<sup>42</sup> Entretien, 23 mars 2013, trésorier de JINUKUN, membre actif de l'Alliance, Godomey.

<sup>43</sup> Entretien, 09 mars 2013, Chargé de programme foncier de l'ONG WILDAF, Cotonou.

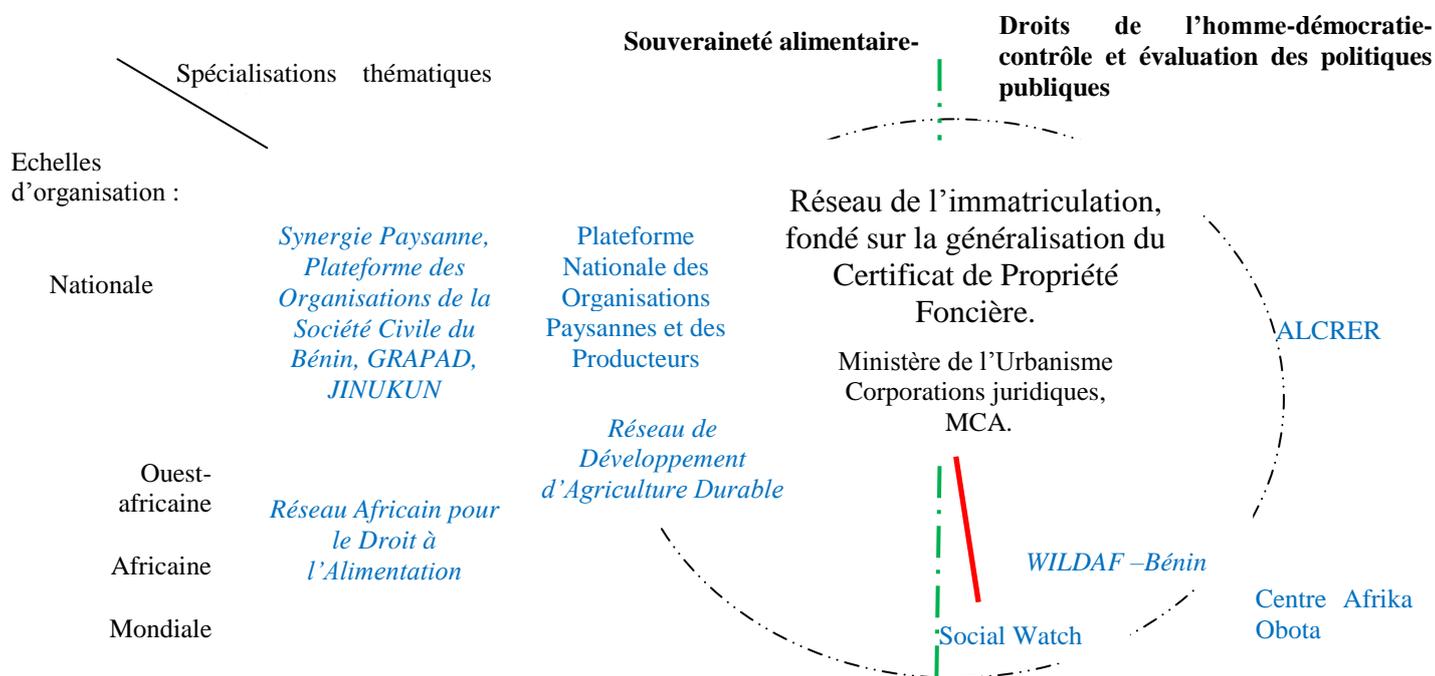
<sup>44</sup> Entretien, 23 avril 2013, Président du Réseau pour le Développement de l'Agriculture Durable (REDAD), Cotonou.

<sup>45</sup> Entretien, 14 mai 2013, trésorier de JINUKUN, membre actif de l'Alliance, Godomey.

<sup>46</sup> Entretien, 19 avril 2013, Secrétaire général adjoint du bureau exécutif de la Plateforme Nationale des Organisations Paysannes (PNOA), point focal sur le foncier, Akpakpa.

<sup>47</sup> Entretien, 23 avril 2013, Président du Réseau pour le Développement de l'Agriculture Durable (REDAD), Cotonou.

**Figure 1 : Diversité des positions de l'Alliance sur le titre de propriété privée**



**Légende :**

— • • A l'intérieur de ce cercle, se positionnent les membres de l'Alliance favorables à l'unification des régimes fonciers sur le titre de propriété. A l'extérieur de ce cercle, se situent les membres qui promeuvent la sécurisation des droits coutumiers et collectifs, qui ne peuvent pas selon eux être remplacés par une propriété individuelle, et qui défendent donc une pluralité de régimes fonciers (rural, urbain, péri-urbain).



*Italique*

ONG de plaidoyer (en souligné, celles qui sont perçues par Synergie Paysanne comme les plus investies dans l'Alliance).

D'autres débats traversent l'Alliance sur la vision politique de la terre, sa valeur marchande, et sur les moyens de limiter les achats massifs. Pour certains, le microcrédit facilite l'accès à la terre ; pour d'autres, il risque de déposséder les agriculteurs de leurs terres et de les appauvrir, en les encourageant à mettre leur terre en garantie de crédit. Pour certains, la terre peut être la propriété des communautés, de l'Etat et des individus, tandis que pour d'autres elle doit d'appartenir exclusivement à l'Etat, pour faciliter sa mise en valeur et l'accès des jeunes à la terre<sup>48</sup>. Certains membres considèrent que les investisseurs sont une voie

<sup>48</sup> Entretien, 30 mars 2013, premier Secrétaire Général de Synergie Paysanne (2004-2007), Comé.

de modernisation de l'agriculture et considèrent qu'un seuil d'achat de terre à 50 hectares est trop restrictif. Certaines organisations spécialisées sur les questions agricoles, reprochent à d'autres leur méconnaissance des réalités quotidiennes des paysans. Un membre le souligne en effet : « *quand on voit X crier, crier, on ne sait pas s'ils sont vraiment avec le paysan pour savoir ce qu'il vit et s'ils sont sur le terrain. Ils crient pour avoir de l'argent des partenaires, mais ils ne connaissent pas le quotidien des paysans. Quand les pluies ont manqué moi, je l'ai senti, mais lui il va se plaindre du trop de pluies à Cotonou* »<sup>49</sup>.

La mobilisation au sein de l'Alliance est variable en fonction de la priorité donnée au dossier. Elle est aussi limitée par les contraintes en temps et en ressources humaines des membres, souvent plus préoccupés par la recherche de financements et leurs programmes habituels. Le turn-over dans la participation aux réunions est élevé, ce qui limite la possibilité d'apprentissage collectif et de suivi régulier, et donc la construction d'une analyse juridique commune. En mars 2013, le secrétaire d'une organisation membre, chargé des relations avec l'Alliance, ignore que le code voté en janvier autorise l'acquisition de 1000 hectares de terres, ce qui constituait une des principales dispositions contestée par l'Alliance<sup>50</sup>.

## Investir l'arène parlementaire

Avec la fin du contrat de Stewart, le processus de préparation est repris en direct par le MCA. Les débats sont houleux au sein des experts et professionnels mobilisés. Une nouvelle version du texte, significativement différente, est élaborée, qui abandonne formellement toute référence à l'immatriculation. Elle crée le *Certificat de propriété foncière* comme unique statut de propriété privée, en redéfinissant les procédures d'accès au CPF sous le terme de « confirmation des droits ». Cet arbitrage permet en théorie de résoudre la controverse sur l'immatriculation, sans forcément changer grand-chose en pratique.

Mais le texte est difficilement accessible. Synergie Paysanne découvre de plus que deux versions différentes circulent en même temps : une « proposition de loi » de juin 2011 et un « projet du Code Foncier et Domanial » d'octobre 2011<sup>51</sup>. Après l'arrêt du financement du MCC fin 2011, qui amène la dispersion de l'équipe du MCA, le portage du dossier devient plus flou. En effet, une petite « Unité de coordination et de formulation » est mise en place à la suite, pour suivre l'achèvement des dossiers et préparer un éventuel second Compact. Le juriste responsable du volet « politique foncière » continue à pousser le dossier, à titre

---

<sup>49</sup> Entretien, 4 juin 2013, premier Secrétaire Général de Synergie Paysanne (2002-2005), Cotonou.

<sup>50</sup> Entretien, 2 avril 2014, membre de Social Watch, Cotonou.

<sup>51</sup> Les intitulés aggravent la confusion, puisque la version de juin serait celle du Ministère de l'urbanisme, et donc formellement « avant-projet de loi » et celle d'octobre la version portée par le député, donc formellement « proposition de loi »....

personnel<sup>52</sup>. Le portage du dossier est encore plus imprécis. Dès début 2012, selon les rumeurs, l'avant-projet de loi aurait été transmis au gouvernement et adopté. La DPLR affirme que ce n'est pas le cas, car le Ministre de l'agriculture aurait été informé. Le projet a en fait été adopté et transmis à la Cour Suprême pour analyse, étape qui demande plusieurs mois.

Mais le pouvoir ne veut pas attendre, car il est en négociation avec le MCC pour obtenir le financement du second Compact. Les avis sont partagés sur le fait que l'adoption du Code ait été une conditionnalité explicite, mais en tous cas le gouvernement veut le faire adopter rapidement, pour montrer son engagement dans une négociation difficile<sup>53</sup>. Comme il le fait en certaines occasions, il demande alors à un député de sa majorité de prendre le texte à son compte et de le présenter en proposition de loi, d'initiative parlementaire, ce qui permet de court-circuiter l'étape longue de la Cour Suprême<sup>54</sup> et de contourner les conflits entre ministères<sup>55</sup>. Pour le député Honfo Charlemagne, le MCA a créé un contexte de « *précipitation* », laissant peu de temps au débat et à la réflexion<sup>56</sup>. La proposition de loi est déposée en septembre 2012 par M. Yehouetomé, premier vice-président de l'Assemblée, qui avait été rapporteur, cinq ans auparavant, de la loi de 2007 et qui avait été aussi consultant pour le MCA.

L'indétermination du calendrier législatif et de la date du vote en plénière crée un climat d'incertitude et parfois d'urgence pour l'Alliance. L'inscription du dossier à l'ordre du jour de l'Assemblée reste longtemps floue. Début janvier 2013, l'Alliance n'était pas informée de la tenue du vote en plénière le 14 janvier. Ces dates étaient les dernières permettant de faire passer le dossier : lors du débat en plénière, le 11 janvier 2014, le président de l'Assemblée souligne l'urgence de la finalisation du code foncier : « *L'un de ces dossiers est le code foncier, il est important, il commence à nous créer des problèmes, mais il faut qu'on l'achève, car c'est programmé pour qu'on l'achève avant la fin de la session ordinaire. Donc, nous allons pouvoir reporter à un autre jour les travaux de finalisation du dossier relatif aux unités administratives locales. Mais le dossier le plus urgent, c'est le dossier du code foncier* ».

---

<sup>52</sup> Il sera finalement nommé directeur de l'ANDF début 2016.

<sup>53</sup> Le renouvellement du Compact sera finalement suspendu, manifestement à cause de l'aggravation de la corruption pendant le second mandat de Yayi Boni. Cf. sur ce point Banégas, 2014. Le Bénin est tout à coup redevenu éligible fin 2014...

<sup>54</sup> Entretien, 25 mai 2013, Chef du service retranscription de l'Assemblée Nationale, Porto-Novo. Entretien, mai 2014, ancien Ministre de la Justice, Abomey Calavi.

<sup>55</sup> Entretien 25 mai 2013, Chef du service retranscription de l'Assemblée Nationale, Porto-Novo.

<sup>56</sup> Entretien, 18 mai 2013, Député du Parti du Renouveau Démocratique, opposition, Akpakpa.

### *Anticiper le débat parlementaire sur le texte, en informant les députés*

Face aux faibles possibilités d'influer sur l'élaboration du code, l'accès difficile aux ateliers et le flou accru de l'année 2011, l'Alliance décide dès 2012 d'investir l'arène parlementaire<sup>57</sup>. En février, elle obtient une première audience avec le Président de l'Assemblée nationale, qui émet l'idée d'un séminaire parlementaire pour informer les députés des problèmes d'accaparements de terre et les sensibiliser aux enjeux du Code. L'Alliance prépare alors une communication à présenter aux députés et elle commande une analyse juridique de la dernière version du projet de Code.

L'investissement actif de l'arène parlementaire par l'Alliance est permis par ses requêtes obstinées de participation et par des liens étroits tissés avec deux députés de l'opposition du parti Union fait la Nation (UN)<sup>58</sup>. Ces deux députés ont été des canaux officiels d'information sur l'évolution de l'élaboration du code pour affiner l'argumentaire (accès à deux projets de code en cours en 2011, dates des travaux en Commission)<sup>59</sup> et pour déchiffrer les règles de fonctionnement du Parlement. Sans officialiser une collaboration partisane pour ne « *pas dévoiler toute la stratégie de l'Alliance* »<sup>60</sup>, ils ont joué un rôle de « passerelles » et de « facilitateurs », car ils ont soutenu l'organisation de l'atelier d'échange avec les députés à Possotomé, à travers un appui organisationnel (définition de la date, du lieu, liste des députés et coordonnées) et la recommandation de personnes ressources (Commission Plan, Commission d'Appui aux Politiques Publiques, Services Législatifs)<sup>61</sup>.

Pour s'emparer le premier de la mise en débat du code, l'Alliance organise un atelier à Possotomé le 25 et 26 Septembre 2012 destiné aux députés des commissions du plan et des lois, pour tenter d'influencer les termes du débat avant les travaux en commission. Cette initiative est perçue par le président de la commission du plan comme une concurrence<sup>62</sup>. A sa demande, l'appellation de « séminaire parlementaire »

---

<sup>57</sup> Parallèlement, elle anime plusieurs séances d'information et de débat sur les accaparements fonciers et le Code dans les régions.

<sup>58</sup> Dans la 6<sup>ème</sup> législature élue le 30 avril 2011, ce parti est la première force d'opposition à l'Assemblée avec 30 sièges, contre 41 députés appartenant au parti présidentiel « Force Cauris pour un Bénin Emergent » et 12 parlementaires issus de partis de plus petite taille (Force Espoir Union pour la relève, Alliance Amana, Alliance G13 Baobab, Union pour le Bénin, Alliance Cauris 2.

<sup>59</sup> Entretien, 18 avril 2013, Point focal du Réseau Africain pour le Droit à l'Alimentation (RAPDA) et membre de l'ONG CEBEDES, agronome, Abomey-Calavi.

<sup>60</sup> Entretien, 18 avril 2013, Point focal du Réseau Africain pour le Droit à l'Alimentation (RAPDA) et membre de l'ONG CEBEDES, agronome, Abomey-Calavi.

<sup>61</sup> Nestor Mahinou, Secrétaire exécutif Synergie Paysanne, *Compte rendu des échanges avec l'honorable Edmond ZINSOU du 05/09/2012*, Abomey-Calavi.

<sup>62</sup> Entretien, 12 avril 2013, Secrétaire exécutif de Synergie Paysanne, Abomey-Calavi.

est remplacée par celle d'« atelier d'échanges et de réflexion avec les députés », pour ne pas laisser croire, que le Parlement est dessaisi par la « société civile » de la mise en débat du code<sup>63</sup>. Sur les trente-deux députés invités, sept ont répondu présent : six de l'opposition (trois du *Parti pour le Renouveau Démocratique*, trois de *l'Union fait la Nation*), et un du parti présidentiel *Force Cauris pour un Bénin Emergent*. Deux sont membres de la commission du Plan, deux autres appartiennent à la commission des Lois, et un dernier à la commission Education. La commission du Plan, chargée de l'étude sur le fonds de la loi, est plus influente que la commission Loi qui analyse la forme et émet seulement son avis<sup>64</sup>. Cet atelier est pour certains la première occasion de lire le code et pour d'autres l'opportunité de découvrir la seconde version de 2011<sup>65</sup>. Le député Charlemagne Honfo accepte d'y participer, car il reconnaît l'expertise foncière de Synergie Paysanne, à travers ses « *rapports conséquents sur l'accès à la terre* »<sup>66</sup>. L'Alliance s'efforce aussitôt après de « forcer » l'entrée de l'arène parlementaire, pour investir le forum parlementaire de Bohicon, financé par le MCA et organisé par la Commission Plan du 16 et 17 octobre 2012. Cet atelier final de validation de l'avant-projet de code, avant le commencement des travaux en commission parlementaire, est la seule initiative du Parlement pour consulter la « société civile ». Après plusieurs demandes obstinées d'audience sans réponse et la présentation des propositions d'amélioration du code, l'Alliance obtient la participation de trois de ses représentants (RAPDA, PASCIB, Synergie Paysanne) sans prise en charge financière. Cette consultation met sur un même pied d'égalité des acteurs aux moyens et aux compétences juridiques asymétriques. Sont confondus dans un même espace de débat, 24 députés, 28 agents du ministère de l'environnement, 6 agents du ministère de l'agriculture, 8 consultants experts, et dans la catégorie « société civile », l'Ordre des géomètres Experts, l'Ordre national des architectes et urbanistes du Bénin, la Chambre des notaires, des magistrats, des administrateurs civils, des juristes et des ONG spécialisées sur les questions agricoles, notamment les trois représentants de l'Alliance<sup>67</sup>. Selon l'agronome Marius Gandonou, présent à cet atelier, cette indistinction des acteurs dans la mise en débat du code, supposés formellement égaux, favorise les dominants : « *À l'atelier national de validation, le MCA ne prenait pas en compte les différences entre les participants. Si tu mets ensemble les paysans et les intellectuels, tu ne tiens pas compte des paysans. Les acteurs ont participé de par leur présence, mais leur réelle position*

---

<sup>63</sup> Entretien, 12 avril 2013, Secrétaire exécutif de Synergie Paysanne, Abomey-Calavi.

<sup>64</sup> Observations tirées du compte rendu du débat en plénière du 11/01/2013, Assemblée Nationale, Porto-Novo.

<sup>65</sup> Entretien, 18 avril 2013, Point focal du Réseau Africain pour le Droit à l'Alimentation (RAPDA) et membre de l'ONG CEBEDES, agronome, Abomey-Calavi.

<sup>66</sup> Entretien, 18 mai 2013, Député du Parti du Renouveau Démocratique, opposition, Akpakpa.

<sup>67</sup> Assemblée nationale, Les actes du forum parlementaire sur le foncier, l'aménagement et l'urbanisme en République du Bénin, Bohicon 16 et 17 octobre 2012, liste des personnes attendues, p 42-48.

*n'a pas été prise en compte. On n'a pas créé des forums spécifiques pour les acteurs de la société civile, on les a mélangés avec les ordres professionnels, les magistrats, les notaires et les géomètres. Donc on ne les a pas entendus »<sup>68</sup>. De surcroît, les pouvoirs parlementaires ont une représentation de la « société civile » limitée principalement aux corps des professions juridiques. En effet, ces derniers sont surreprésentés au forum avec 18 représentants, contre 5 membres pour les associations représentant les intérêts du monde rural, à savoir trois membres de l'Alliance, deux responsables de l'ONG Dedras et un membre d'une ONG de Parakou<sup>69</sup>. Pour un membre de JINUKUN présent au forum au titre de juriste expert et de modérateur, la mise en débat du code était artificielle : « *Bohicon, ça ne nous a pas apporté. C'était une rencontre avec plein d'énerverment, des coups de gueule, le MCA est venu juste pour justifier ses positions. C'était fini, on n'avait plus de voix, on ne pouvait rien dire. C'était le processus de finalisation du code »<sup>70</sup>.**

Après des demandes insistantes au lendemain du forum, les mêmes porte-paroles de l'Alliance parviennent à participer sans prise en charge financière aux travaux en Commission Plan, chargée d'examiner au fond le projet de Code, les 19, 22, 23, et 30 octobre et le 9 novembre 2012. La promotion de l'agriculture familiale a cristallisé les débats, car elle constitue le fil conducteur de l'argumentaire de l'Alliance, souvent alliée au ministère de l'agriculture, mais la principale ligne d'opposition avec le ministère de l'urbanisme et les corporations juridiques. En commission, le point focal du RAPDA précise que « *les parlementaires ne voyaient que les grandes exploitations où les gens investissent et exportent. Ils ne voulaient donc pas de limitation des superficies. Nous expliquions que l'agriculture familiale n'a jamais été soutenue, et qu'aujourd'hui c'est elle qui nourrit le Bénin* »<sup>71</sup>. Avec leur formation d'agronomes, les représentants de l'Alliance, déconstruisent l'argumentaire technique adverse soutenant l'agriculture d'exportation et l'agro-business, en présentant les conséquences sur la production agricole à travers des cas pratiques. Le représentant de la Plateforme des Acteurs de la Société Civile souligne ainsi : « *Sur l'article 361, les députés nous disaient qu'une grande superficie était nécessaire pour investir et avoir des rendements. Face à cet argument primaire que la superficie fait le rendement, nous leur avons avancé des arguments techniques. Nous défendions la possibilité de cultiver sur des petites surfaces avec des grands rendements ; nous ne faisons plus une agriculture extensive mais intensive. C'était la même question pour la jachère, ils sont allés chercher des grands universitaires pour soutenir une jachère de 10 ans. Mais j'ai défendu que 5 ans c'était suffisant. Sur le plan technique, quelle étude soutient que la jachère peut aller jusqu'à 10 ans !?*

---

<sup>68</sup> Entretien, 19 avril 2013, ingénieur agronome, expert foncier, Akpakpa.

<sup>69</sup> Ibid.

<sup>70</sup> Entretien, 3 avril 2013, juriste foncier et membre de JINUKUN, Cocotomey.

<sup>71</sup> Entretien, 18 avril 2013, Point focal du Réseau Africain pour le Droit à l'Alimentation (RAPDA) et membre de l'ONG CEBEDES, agronome, Abomey-Calavi.

*Nous avons avancé des arguments politiques et techniques. Lorsque nous arrivions à les coincer sur les arguments techniques, ils n'avaient plus les arguments politiques* »<sup>72</sup>. Au sortir des travaux en commission, un compromis est établi sur la superficie maximale d'achat à 300 hectares, entre les 1000 hectares initialement prévus par le Code et les 50 hectares proposés par l'Alliance, ce qui donne un certain sentiment de confiance aux membres.

### *Au moment du vote, médiatiser et faire monter la pression*

Synergie Paysanne et l'Alliance ont toujours eu une politique de communication et de médiatisation, sur le thème de l'accaparement des terres, puis sur le Code. En février 2011, en pleine campagne électorale, Synergie Paysanne avait lancé un « appel aux futurs députés de l'Assemblée nationale pour une agriculture durable ». L'Alliance avait organisé une conférence de presse sur le projet de Code en novembre 2011 et un débat télévisé sur Golf TV en février 2012.

Mais trois semaines avant le vote, la médiatisation devient plus offensive et le discours plus contracté : l'Alliance découvre que la proposition de code publiée en novembre 2012 par la Commission rétablit la limitation des seuils d'achat de terre à 1000 hectares. Dans ce contexte d'urgence et face à l'incertitude du calendrier du vote en plénière, la mobilisation s'accélère : « nous nous sommes retrouvés à faire une action à court terme de communication. Nous avons organisé un débat sur la radio nationale dans l'émission *Eclairage le dimanche*, un deuxième débat sur Golfe TV. Nous voulions prendre l'opinion en témoin lorsque nous avons vu qu'ils n'ont pas tenu compte du consensus »<sup>73</sup>. Le recours aux émissions télévisées, mûrement réfléchi en raison de leur coût, tel que le débat sur Golfe TV le 7 janvier 2013, est la dernière carte à jouer pour tenter de responsabiliser les députés devant l'opinion publique, avant le vote en plénière le 11 janvier. Les médias d'audience nationale ont été privilégiés, pour viser les députés, tandis qu'aucune radio locale n'a été sollicitée pour informer du projet de code pendant le plaidoyer.

L'Alliance hiérarchise alors dans son plaidoyer les revendications les plus fondamentales, en se limitant à deux articles, à savoir la fixation d'une superficie maximale d'achat et l'obligation de mise en valeur des terres. Dans la précipitation en janvier 2013 et avec la priorisation de la notion d'« accaparement des terres », elle resserre encore le message exclusivement sur la superficie maximale d'achat, à travers son projet de diffusion de bandes passantes télévisuelles continues : « *Exigeons un accès équitable à la terre à*

---

<sup>72</sup> Entretien, 3 avril 2013, Secrétaire Permanent Plateforme des Acteurs de la Société civile au Bénin (PASCIB), Fidjrosse.

<sup>73</sup> Entretien, 18 avril 2013, Point focal du Réseau Africain pour le Droit à l'Alimentation (RAPDA) et membre de l'ONG CEBEDES, agronome, Abomey-Calavi.

*tous les citoyens ; soit 50 hectares en propriété privée et non 1000 hectares comme le prévoit le Code en l'état. Seuls 7300 personnes seraient propriétaires de toutes les terres agricoles. 1000 hectares, c'est trop pour une seule personne au Bénin ».* Dans le débat télévisé du 7 janvier, Simon Bodéa, secrétaire général de Synergie Paysanne, accuse ouvertement les députés d'être partie prenante des accaparements fonciers.

## Défaite juridique mais victoire politique ?

### *Un débat parlementaire focalisé sur les thèmes de l'Alliance*

La mobilisation de Synergie Paysanne et de l'Alliance a obligé l'Assemblée à aborder des questions qui n'étaient pas à l'ordre du jour et qui ne l'auraient pas été sans elles. En effet, la souveraineté alimentaire, l'obligation de mise en valeur, les superficies maximales d'achat et la propriété des non-béninois sur les terres, ont fait l'objet de vifs débats en commission et en plénière.

Cette pression médiatique oblige les députés à réagir dès le début de la plénière. Le président de l'Assemblée nationale demande au président de la commission du plan d'explicitier la position de la « société civile » en commission, sur les deux articles mis en débat par l'Alliance relatifs à la limitation des superficies (art. 360) et à l'obligation de mise en valeur (art. 366) :

**M. le président de la commission.** La question est revenue sur les deux articles 360 et 366, dont parlent les gens de la société civile. Comme l'ont dit mes collègues, nous avons intimement travaillé avec les acteurs de la société civile. Sur beaucoup de points, environ au moins une dizaine voire une quinzaine, on s'est accordés. Mais sur l'article 360 [...]. Donc voilà l'article 360, nous avons reçu beaucoup d'amendements qui vont en conflit, qui contredisent les uns par rapport aux autres. Dans l'embarras, il a été franchement difficile de faire une synthèse consensuelle et nous avons pris l'option de laisser le texte en l'état pour le soumettre comme il était en plénière.

**M. le président de l'assemblée.** Je souhaiterais que vous puissiez nous dire quelle est la première position, en l'occurrence celle de la société civile, ensuite la seconde position, pour nous dire les éléments essentiels caractéristiques de ces deux propositions, et puis troisièmement, la position adoptée dans la proposition finale. Tous ces éléments-là adoptés, est-ce qu'ils s'opposent ou favorisent l'accaparement ? En prenant les éléments adoptés, je voudrais que vous puissiez nous dire si le premier objectif était d'interdire ou de réduire cette tendance à l'accaparement. Deuxièmement, est-ce que c'est pour favoriser un certain développement de l'agriculture etc., parce qu'en lisant l'article, je vois que vous avez prévu différents mécanismes de suivi et de contrôle ; ça, c'est certainement pour aider à ce que ce genre d'accaparement ne se fasse plus. Ça c'est une tendance, une alternative alors que peut-être les autres acteurs de la société civile proposent une limite. J'aimerais que vous fassiez les deux pour faciliter notre compréhension<sup>74</sup>.

Le débat télévisé de la veille est dans tous les esprits. De telles attaques publiques ne sont guère habituelles au Bénin. Ceux qui promeuvent le Code ou ont participé aux Commissions sont choqués de cette tentative de pression.

---

<sup>74</sup> Compte rendu intégral, Deuxième séance ordinaire 2011, du samedi 11, mardi 14, samedi 22 Janvier 2013, Assemblée Nationale, Sixième législature, p 7. (transcription littérale, légèrement lissée par nous).

**YEHOUETOME Boniface, *Union fait la Nation, rapporteur de la proposition du code foncier.***

« J'ai été ahuri et consterné quand j'ai suivi le débat de deux acteurs de la société civile qui ont contribué aux travaux. Ce n'est pas parce que leurs propositions ne passent pas qu'ils doivent faire l'injure d'aller raconter ce qu'ils ont raconté à la télé. Ici il y a des techniciens, des agronomes, des urbanistes, des ingénieurs, avec qui nous avons travaillé. »

**VIEYRA SOGLO, *Union fait la Nation.*** « Quant aux deux énergumènes qui ont décidé de prendre la parole, que vous voulez que nous, vous, les députés, nous tous, nous allions dans leur sens ? Mais de quel droit ? Qui sont-ils ? Qui représentent-ils ? La société civile, je n'ai plus rien à dire là-dessus, puisque la cour constitutionnelle a tranché : dans tous les temps on nous balance à droite à gauche, la constitution, la société civile. [...] La société civile, moi j'en ai ma claque de la société civile ! Quant à vos deux énergumènes, M. le Président, j'ai un mot à vous dire ; aucun député ici n'a rien à expliquer du tout, nous ne sommes pas aux ordres de la société civile quelle qu'elle soit. On les a invités ici, ils sont venus pendant trois jours, ils ont travaillé avec nous, on a pris beaucoup de ce qu'ils ont proposé. Les magistrats étaient là, ils ont beaucoup travaillé avec nous »

D'autres, qui n'ont pas suivi les débats en commission sont interpellés et demandent à comprendre.

**OKOUNLOLA BIAOU André, *L'Alliance Force dans l'Unité.*** « M. le Président vous savez qu'au Bénin, c'est celui qui fait bien qu'on critique et c'est grave. Moi, quand j'ai suivi hier (le débat télévisé) [...], je me suis dit : on est dans quel pays ? [...] Ce que j'ai entendu hier, moi, j'en étais malade, M. le Président. Ils ont intoxiqué la population et cette population est analphabète, je voudrais qu'on dénonce ça. Parce que leur proposition n'est pas passée, il faut donc aller discréditer ceux-là qui vont voter ? Je demande [...] que la Commission éclaire l'assistance, la plénière par rapport à ce point. C'est comme si c'était eux qui avaient proposé des choses, qu'on avait accepté et après qu'on avait enlevé derrière eux. Ce sont des choses comme ça que nous avons entendu, donc il faudrait qu'on nous donne des points par rapport à ça. »

**SAGHUI YOTO Justin, *Force Cauris pour un Bénin Emergent.*** « J'ai suivi hier la diffusion du débat qu'il y a eu autour de la proposition de loi, par deux personnes de la société civile. A la limite, on nous a traités d'un peu de tout. C'est comme si nous voulions voter la loi pour protéger nos propriétés, c'est comme si nous étions propriétaires de domaines infinis. Ils ont donné l'impression qu'au cours de l'étude de la loi, il y aurait eu des compromis et des consensus qu'ils n'auraient plus retrouvés dans les procès-verbaux et ils auraient souhaité même venir ici, participer à la plénière et prendre la loi. Donc cette préoccupation, c'est par rapport aux articles 360 et 366. Je voudrais vraiment demander à la Commission, si au cours de l'étude ou des séances qui ont eu lieu, ils ont enregistré les préoccupations qui ont été exprimées par ces deux personnes de la société civile. Si tel est le cas, il faudrait qu'on nous éclaire à ce niveau pour lever l'équivoque parce qu'ils ont vraiment semé le doute dans l'esprit des populations ».

**VLAVONOU :** « Eux autres, ils proposent cinq ans et parce qu'on n'a pas accepté les cinq ans, c'est que nous sommes des mafieux ! Ils ont dit que le président [de l'assemblée nationale] NAGO aura la responsabilité de parrainer le vote d'une telle loi et les députés de la 6ème législature seront responsables avec lui. C'était dur les propos qu'ils ont utilisés. A partir de ce moment il faut qu'on nous éclaire ».

Cependant, des députés tant du parti présidentiel que de l'opposition se réapproprient la critique de l'achat massif des terres, et utilisent les termes militants du discours de la coalition : « *brader* », « *accaparement* », « *vente de terres* », « *souveraineté alimentaire* », voire même le raisonnement de l'Alliance sur les surfaces disponibles<sup>75</sup>:

**HOUANGNI Parfait, *Union fait la Nation.*** Plusieurs milliers de nos terres rurales sont déjà **bradées** ; est-ce que nous pouvons avoir le point des investisseurs tant nationaux

---

<sup>75</sup> Compte rendu intégral, Deuxième séance ordinaire 2011, du samedi 11, mardi 14, samedi 22 Janvier 2013, Assemblée Nationale, Sixième législature, p 7. Souligné par nous.

qu'internationaux qui interviennent au Bénin en matière agricole ? Parce que c'est un **flou artistique** à ce niveau. La **vente de la terre** dans notre pays s'accompagne aujourd'hui d'une haute publicité sur nos stations radio et nos chaînes de télé par des structures immobilières qui d'ailleurs se créent tous les jours. Tout ce que je demande c'est que cette **vente hautement organisée** soit suspendue parce que c'est entre les griffes de l'International Chamber of Commerce, qui s'organise à ce niveau par des mesures prises par l'Etat en attendant l'entrée en vigueur effective de cette loi qui est une avancée notable dans une perspective de **sécurité alimentaire**.

**FAGNON Nicaise, Force Cauris pour un Bénin Emergent.** M. le Président, le phénomène de la **vente des terres** comme je l'ai dit pénalise l'agriculture béninoise [...]. Le message que je retiens de la position des gens de la société civile, qu'on accepte ou pas, c'est que nous soyons suffisamment regardant sur la loi pour pouvoir mieux sécuriser le paysan et faire en sorte que l'agriculture béninoise ne continue pas d'être victime des problèmes liés aux terres.

**KINDJANHOUNDE Zéphirin, Force Cauris pour un Bénin Emergent :** « Mille hectares, pardon ? [...] La seconde préoccupation se rapporte au fait que nous voudrions à travers ce texte de donner à une structure, un opérateur économique, la possibilité de s'acheter 1000 hectares de nos terres. [...] Nous sommes dans un pays où nos terres sont discutées chaque jour que Dieu fait autour de nous. [...] Les statistiques ont démontré que nous ne disposons au Bénin que de 7 000 000 d'hectares disponibles et cultivables. Et lorsque nous donnons à un seul individu d'en acquérir 1000, je me demande combien les autres peuvent en avoir lorsqu'on sait que les gens continuent de vivre de ce qu'ils produisent. Nous allons tout droit vers une situation qui va coïncider les petits paysans qui ne seront plus en mesure de vivre de la sueur de leur front. M. le Président, je voudrais dire, nous nous connaissons, une société étrangère peut facilement utiliser ce texte et acquérir même les 7 000 000 d'hectares que nous disposons. C'est simple !

Mais tous les députés ne comprennent pas le lien entre ces deux articles et les problèmes d'accaparements fonciers.

**VLAVONOU Louis, Union fait la Nation.** Moi je ne fais pas partie de cette Commission mais qu'on m'éclaire aussi, est ce que c'est uniquement cette affaire de 10 ans qu'ils veulent ramener à 5 ans qui fait problème. Je sais qu'il y a de véritables problèmes par rapport à ceux qui se sont accaparés les terres, qui ne les exploitent pas, qui ne les mettent pas en valeur et c'est là depuis des décennies.

Et surtout, cette revendication entre en contradiction avec la volonté d'attirer les investisseurs, dans une vision duale de l'agriculture, où l'agriculture familiale est nécessairement peu productive et où le progrès suppose des investissements extérieurs.

**Président de la commission plan.** Les deux principaux problèmes étaient d'abord de trouver comment faire en sorte qu'une bonne partie des terres du Bénin ne soit pas aux mains d'une minorité de béninois, mais de l'autre côté le souci surtout des acteurs du développement rural était de faire en sorte que notre agriculture puisse attirer les investissements, parce que nous constatons que de plus en plus de paysans vendent leurs terres ou les bradent à la limite simplement parce que les techniques culturales en cours ne leur permettent pas de subvenir à leurs besoins et de s'occuper de leur famille. De l'autre côté, il faut faire en sorte de ne pas créer des barrières aux investissements extérieurs qui peuvent être favorables à la lutte contre la pauvreté et à l'amélioration de la production agricole. Notre pays est encore un pays agricole.

Les Présidents de la Commission du plan et de l'Assemblée nationale plaident pour un dispositif flexible qui évalue au cas par cas les projets et les superficies requises, afin de ne pas limiter les potentialités de

croissance, d'investissement et de création d'emplois<sup>76</sup>. L'Alliance est perçue comme une organisation dirigée par l'extérieur sans initiative autonome :

**Président de la Commission Plan :** Il y a une tendance qui veut lutter contre les accaparements de terre. C'est un mouvement aujourd'hui de mondialistes basé dans les pays occidentaux, qui ont leurs filiales dans nos différents pays et qui donnent des consignes de lutte contre les accaparements. Les éléments qu'ils nous ont donnés n'ont pas suffisamment convaincu par rapport aux autres préoccupations. Je pense que la société civile qui travaille dans ce cadre dans notre pays (...) est un peu dans ce mouvement international de lutte contre les accaparements de terre.

La deuxième tendance, c'est ceux qui estiment qu'il ne faut pas en l'état fixer une limite maximale d'acquisition des terres, compte tenu du niveau du chômage dans notre pays, de la pression qu'on observe de jour en jour par rapport à l'exode rural, par rapport à l'état archaïque de notre agriculture [...]. Les vendeurs de terres en fait, c'est les paysans ! C'est ceux, pour qui ils sont supposés se battre, qui devraient conserver ces terres-là et qui se lèvent librement vendre leurs terres ! Mais nous ne nous posons pas la question de savoir pourquoi ceux-là qui normalement devraient avoir besoin de ces terres, ce sont eux qui bradent les terres ? Simplement parce que la terre ou les techniques culturales et les instruments de culture ne sont pas attractifs. Notre jeunesse ne veut plus aller aujourd'hui vers l'agriculture parce que ces techniques-là ne nourrissent plus l'homme, c'est ça la réalité ! Donc si nous rentrons dans la logique de dire qu'il faut préserver des lopins de terres, morceler le territoire, donner un petit lopin à chacun, nous n'allons pas nous en sortir. [...] les gens vont continuer à brader les terres car le fond même du problème n'est pas réglé. Si nous n'arrivons pas à mener une politique qui va favoriser l'injection des financements internes et extérieurs à introduire de nouvelles technologies dans notre agriculture, nous allons donner l'impression [...] les partenaires seront heureux d'apprendre que l'Etat ou le Parlement béninois ont pris une loi pour endiguer, préserver les problèmes d'accaparement de terre, mais nous aurons laissé le fond du problème totalement de côté. Donc il faut trouver un juste équilibre [...] Ce sont ces deux principales tendances que nous n'avons pas pu concilier, et étant dans l'impossibilité d'aller de l'avant, nous avons pris l'option de maintenir le texte en l'état, quitte à ce que la plénière nous apporte des éléments déterminants.

**Président de l'Assemblée nationale :** On a compris que la préoccupation qui est de lutter contre l'accaparement n'est pas seulement la préoccupation des acteurs de la société civile mais aussi celle de la Commission et des députés. [...] C'est maintenant au niveau des solutions qu'il y a peut-être des positions. Dans un cas, on veut lutter contre l'accaparement en fixant la superficie maximale. L'intérêt, c'est que l'on fixe et que ça peut se régler de façon automatique. L'inconvénient, c'est que si à un moment donné, il y a une nécessité de permettre à un investisseur d'avoir plus, ce ne sera plus possible. Donc nous pouvons bloquer ou ralentir le développement, ça c'est le principal inconvénient. La deuxième position, dégagée au niveau des amendements, c'est qu'il y ait un dispositif institutionnel au lieu de dire qu'il y a une superficie limite qui permet d'encadrer et d'avoir une certaine flexibilité, pour qu'à tout moment, les responsables puissent apprécier à la fois la nécessité d'avoir telle ou telle superficie et l'intérêt du projet présenté. [...] Donc le souci d'éviter l'accaparement des terres est présent aussi bien au niveau des acteurs civils, qu'au niveau des députés. C'est ce que je retiens. Je voudrais que les collègues retiennent cela. Je ne voudrais pas qu'on dise qu'après, les députés sont dans la mafia pour favoriser l'accaparement. Ce n'est pas du tout ça. C'est ce que j'ai compris à travers votre explication, car vous avez prévu un échelonnement avec des responsables institutionnels à différents niveaux et avec tout un mécanisme de suivi et de contrôle. Ce n'est pas fait au hasard, c'est fait justement pour éviter l'accaparement. Si c'est cela, je pense que nous avons le même souci. L'essentiel, c'est d'avoir le même souci, lutter contre l'accaparement abusif des terres».

**Président de la commission Plan.** Ces acteurs-là soutiennent qu'aucun béninois ou aucun étranger ne puisse avoir la possibilité d'acheter ou de détenir plus de 50 hectares. Le raisonnement est simple, c'est qu'ils multiplient le nombre de 50 hectares par rapport au nombre de béninois et on voit à peu près combien de personnes peuvent avoir droit à la terre. Un peu comme si on divisait le territoire national en petits morceaux. Cette proposition nous l'avons trouvée irrecevable parce que quelqu'un qui doit avoir 500 hectares, il suffit qu'il aille à 10 endroits acheter 50 hectares,

---

<sup>76</sup> Compte rendu intégral des débats parlementaires, Séances du vendredi 11 Janvier 2013, Sixième législature.

ce qui lui revient à 500 hectares. Or, le mécanisme ici est un encadrement à partir de 2 hectares, c'est-à-dire, le conseil communal est responsabilisé. Plus la superficie est importante, et plus il y a des échelons supérieurs pour contrôler davantage le conseil communal lui-même. Nous avons même reçu des propositions, où nous voulions que jusqu'à un certain niveau, que ce soit l'Assemblée Nationale qui prenne une loi, etc. Donc leur proposition est qu'il ne faut pas dépasser 50 hectares. Donc même si vous voulez investir dans une commune aujourd'hui au Bénin, qui a de la terre, qui est intéressée par le projet que vous amenez parce qu'estimant que ça peut apporter beaucoup aux populations, il ne faut pas le faire. [...] si on estime dans une commune qu'il y a de la terre, que le projet est intéressant pour la commune, pour les populations, nous ne comprenons pas pourquoi nous devrions satisfaire des ONG internationales pour satisfaire l'extérieur.

L'autre tendance qui estime qu'il faut aussi favoriser le financement. Ceux-là pensent qu'on ne devrait même pas limiter les gens, on doit laisser le marché. Si à un moment donné, on constate qu'il y a des problèmes majeurs, on pourrait légiférer. Mais le problème à régler est surtout l'attractivité du financement de l'agriculture qu'il faut favoriser. Cette position, nous l'avons aussi rejetée. [...] La première tendance veut que nous limitions à 50 hectares quelque soit le projet ; si vous avez un projet qui demande plus de 50 hectares, vous pouvez aller dans un autre pays. Il y a une autre tendance qui dit « il ne faut pas limiter, il faut ouvrir pour permettre que l'argent vienne en abondance dans l'agriculture », nous l'avons aussi rejetée. Donc une position intermédiaire, c'est celle que vous avez là. Il y a trois positions : la position de la commission, les deux positions extrêmes qui ont été rejetées par la commission ».

### *Une vote à l'unanimité, un impact limité de la mobilisation*

Malgré ces débats, la critique de l'achat massif des terres ne trouve pas de traduction juridique. Selon l'Alliance, la limite maximale d'achat de 1000 hectares est adoptée en plénière, car une majorité des députés sont liés par une consigne de vote à la mouvance présidentielle favorable au développement d'une agriculture d'exportation et sont de grands propriétaires terriens. Des parlementaires reconnaissent les menaces sur la disponibilité des terres agricoles et la sécurité alimentaire, mais ils contestent les moyens proposés par l'Alliance pour lutter contre l'achat massif. En effet, ils doutent de l'efficacité technique de fixer une superficie maximale d'achat imposée et identique sur l'ensemble du territoire. Ils ajoutent qu'elle ne résout pas le problème de la vente des terres à des prix très inférieurs à leur valeur par les agriculteurs. Enfin, des députés d'opposition n'ont pas voulu s'opposer à un texte qui, dans la forte médiatisation organisée par le MCA, paraissait être une réponse aux problèmes fonciers du pays. Conformément à l'injonction du pouvoir, le texte est voté à l'unanimité<sup>77</sup>.

L'Alliance peut considérer qu'elle a gagné sur la durée de mise en repos des terres, revenue à cinq ans (art. 367) comme dans la loi 2007. Au-delà, le maire peut procéder à une mise en location forcée au profit d'un agriculteur qui en fait la demande. Une telle mesure est censée réduire la thésaurisation de terres inexploitées, mais ses modalités de mise en œuvre sont plus floues encore que dans la loi 2007. En effet,

---

<sup>77</sup> Il suscitera quelques semaines plus tard une levée de boucliers des ordres professionnels, pourtant plus associés à l'élaboration du Code que la société civile, qui dénoncent les lacunes juridiques sérieuses et considèrent que le fait de rendre le Certificat de propriété foncière contestable pendant plusieurs années en cas de fraude ou d'erreur risque d'aggraver les conflits et l'insécurité foncières. « Communiqué Interprofessionnel sur la loi 2013-01 portant code foncier et domanial en République du Bénin », reproduit dans *Fraternité*, 19 avril 2013.

son applicabilité est discutable, car le propriétaire peut y échapper en s'engageant à « mettre en valeur » dans un délai d'un an et des actions « d'entretien ou de production » sont considérées comme de la mise en valeur.

Par contre, elle a perdu sur son cheval de bataille principal, la limite de surface, car l'autorisation d'achat de 1000 hectares est adoptée. L'argument du Président selon lequel on peut cumuler plusieurs fois 50 ha vaut aussi pour le seuil de 1000 ha, puisque, si « aucune acquisition de terre ne peut excéder une superficie de mille hectares » (art.361), rien n'interdit plusieurs acquisitions de 999 ha. Le Code prévoit des procédures d'approbation des projets d'acquisition, par différentes instances en fonction de la surface. Reprenant les dispositions sur les concessions de domaine privé de l'Etat, de telles procédures contribuent plus à une politisation de l'accès à la terre qu'à garantir le sérieux des projets d'investissement, car elles mettent la décision entre les mains d'instances politiques, ou sous influence politique. Enfin, sa proposition d'interdire l'achat de terres aux étrangers n'est pas retenue. Comme le soulignait Synergie Paysanne, le fait d'exiger un partenariat avec un Béninois pour les investisseurs étrangers ne fait que garantir une rente aux intermédiaires nationaux.

### *Mais une reconnaissance institutionnelle de Synergie Paysanne*

Paradoxalement, cette défaite politique de la mobilisation va de pair avec une reconnaissance institutionnelle. Dans les rendez-vous institutionnels sollicités par Synergie Paysanne et dans les différents ateliers où il s'est imposé ou a été invité, ses argumentaires et sa connaissance du dossier ont été reconnus.

La participation de l'Alliance aux travaux en commission marque une avancée politique, car très peu d'acteurs de la « société civile » y sont impliqués en temps normal. Pour le Directeur du Service retranscription de l'Assemblée, cette acceptation exceptionnelle de la coalition en commission est liée au besoin majeur d'expertise des parlementaires sur le code : « *Lors des travaux en Commission, seuls les députés et les Ministres ont le droit de parole en temps normal. Exceptionnellement, les députés avaient donné la parole aux organisations de la société civile. Normalement, même les cadres des Ministères n'ont pas le droit de parler, et participent seulement en écrivant leurs questions sur papier. Les députés ont pris ces dispositions, pour que tout le monde puisse parler et prendre en compte les observations des organisations de la société civile, c'était vraiment spécifique, pour éviter qu'en plénière, il y ait trop de quiproquos et d'amendements. C'était une loi qui nécessitait plus d'expertise* »<sup>78</sup>. La contribution de l'Alliance

---

<sup>78</sup> Entretien, 25 mai 2013, Chef du service retranscription de l'Assemblée Nationale, Porto-Novo.

au débat parlementaire est soulignée par le Président de l'Assemblée nationale. Avant d'introduire la loi, il lui accorde un temps dans ses remerciements et il insiste sur la portée citoyenne et non corporatiste de ses propositions : « *je voudrais ajouter à cela si vous me le permettez les ONG, les membres de la société civile qui ont pris part à tous les travaux. D'abord, moi-même, je les ai reçu en audience au cours de laquelle ils ont fait part de leurs préoccupations, qui sont celles de la population béninoise et nous leur avons assurés qu'ils seront parties prenantes des travaux au forum et lors de certaines concertations* »<sup>79</sup>.

Cette reconnaissance s'étend au-delà du débat parlementaire puisque Synergie Paysanne est aujourd'hui la seule organisation paysanne membre du groupe informel d'échange d'information sur le foncier mis en place par l'Ambassade des Pays-Bas qui a pris en charge l'appui à la mise en œuvre du Code, et qui réunit représentants des Ministères, bailleurs de fonds et quelques ONG. A défaut d'avoir été efficace sur le fond, la mobilisation du syndicat et les soutiens dont il a bénéficié lui ont permis de se faire reconnaître comme organisation paysanne de référence sur le secteur, au sein de la PNOPPA, d'abord, puis plus largement au sein des institutions publiques ou internationales travaillant sur le foncier.

## **La pratique du plaidoyer technique dans un syndicat : un répertoire d'action, ses ressources et ses risques**

Les mobilisations prennent des formes variables selon les contextes socio-politiques, qu'il faut analyser au-delà des formes canoniques occidentalo-centrées (Siméant, 2013). Depuis sa création, Synergie Paysanne a mobilisé une diversité de répertoires d'actions en constante expérimentation : campagnes, conférences de presse, études, séminaires, sensibilisation des paysans, plaidoyers auprès des élus locaux, pétition, recrutement d'avocat soutenant des paysans expulsés de leurs terres, analyses et argumentaires, dénonciations médiatiques, entrisme dans les institutions et les arènes, tant techniques que parlementaires, construction d'alliances. Depuis 2010 dans sa mobilisation contre le code, il concentre ses efforts sur l'argumentation technique, le plaidoyer auprès des institutions publiques et au sein des arènes d'élaboration du texte et la pression médiatique. Même s'il y a une claire continuité entre la dénonciation des accaparements fonciers dans les années 2008-2010, et la mobilisation contre le Code foncier à partir de 2010, on peut cependant lire une évolution entre ces deux moments. A l'exception de la campagne médiatique au moment du vote du Code, les efforts de Synergie paysanne ont été dans ce second temps principalement concentrés sur l'argumentation technique et le plaidoyer auprès des institutions.

---

<sup>79</sup> Compte rendu intégral, Deuxième séance ordinaire 2011, du samedi 11, mardi 14, samedi 22 Janvier 2013, Assemblée Nationale, Sixième législature, p 7.

Un des fondateurs de Synergie Paysanne, Didier Houngan intègre le lobbying dans la définition du plaidoyer : « *Dès la création en 2002, nous utilisons le terme de plaidoyer et de lobbying, avec l'encadrement du CCFD. Le lobbying, c'est mettre la pression, regrouper les forces pour être fort pour exiger ce qu'on veut. C'est œuvrer en groupe de pression pour des objectifs précis. Le plaidoyer, c'est amener les gens avec soi, faire des propositions, c'est quelqu'un qui peut plaider avec souplesse en ta faveur. Les deux concepts se mêlent ensemble, le lobbying et le plaidoyer. Selon la cible et l'intérêt du moment, nous alternons l'une ou l'autre modalité d'action* ».

Le terme de « plaidoyer » n'a pas de définition stricte. Originaire du secteur des droits de l'homme, il se diffuse dans le secteur du développement à partir des années 1990 (en milieu anglo-saxon) et 2000 (en milieu francophone), à la conjonction d'une institutionnalisation de la critique et de la participation de la société civile aux forums de l'aide, d'une volonté des ONG tiers-mondistes de poursuivre la critique politique sous une forme recevable<sup>80</sup>, du renouveau de la question des politiques sectorielles et du repositionnement des ONG du Nord (Siméant, 2014b). Le plaidoyer vise à influencer les décideurs politiques et économiques, par un ensemble de stratégies combinant expertise et construction d'argumentaires, médiatisation des problèmes, tentative pour faire évoluer les cadrages de la réflexion et mise sous pression médiatique.

Si les ONG mettent en avant la dimension politique du plaidoyer, sa diffusion comme stratégie d'influence a été questionnée par les politistes : le plaidoyer « *normally involve a small number of activists in a given campaign or advocacy role. The kinds of pressure and agenda politics in which they engage rarely involve mass mobilization, except at key moments, although the peoples whose cause they espouse may engage in mass protest* » (Keck et Sikkink, 1999 : 95). C'est pour eux une forme de mobilisation technicisée et policée, dénuée de logiques de confrontation, et pour cela même acceptable car neutralisée (Siméant, 2013: 133). Il a des exigences en termes de compétences, de moyens financiers, qui ont des effets sur les organisations et sur leurs répertoires d'action, au risque de fragiliser leur potentiel contestataire. Pour Johanna Siméant (2014b), la pratique du plaidoyer interroge sur ce qu'elle implique de faire et de ne pas faire, mais aussi sur la manière dont elle façonne et impacte les mobilisations. En effet, comme « *lobbying moral* », il supposerait une « *forme apparemment plus policée et civilisée de la critique* », fondé sur l'argumentation rationnelle,

---

<sup>80</sup> C'est le cas du CCFD pour qui, ayant subi la critique anti tiers-mondiste dans les années 80, le plaidoyer dans son dialogue en apparence constructif avec les pouvoirs permet à nouveau de faire de la politique de façon plus euphémisée. Il a transformé en 2008 sa Direction des Relations Thématiques (DRT), créée en 1998 et qui assurait la « *capitalisation d'expériences d'appui aux partenaires et d'Éducation au développement* » en Direction des Études et du Plaidoyer (DEP) (Roumeguère, 2010: 18-19).

l'expertise technique et l'influence sur les décideurs à travers des « *interactions poursuivies entre pouvoirs et plaideurs* » (Siméant, 2014: 331).

Un tel choix est aussi original dans le paysage syndical : depuis la colonisation jusqu'aux années 90, la grève et les manifestations ont été les modes d'action privilégiés des syndicats béninois (Imorou, 2011). Ce plaidoyer sur un projet de loi est enfin inédit au regard des mobilisations contre les accaparements fonciers en Afrique de l'ouest qui, au Sénégal (Koopman, 2012) comme au Mali, ont plutôt cherché à construire de larges mobilisations à partir du local (marches, plainte, médiatisation, alliances avec des ONG).

Que signifie l'appropriation de cette bonne forme de défense des intérêts par un syndicat et quels sont ses effets sur la mobilisation ?

## Le plaidoyer : une ressource pour formuler une critique acceptable

Face aux ressources limitées, à la relative faiblesse de sa base sociale et à l'absence de dialogue institutionnalisé avec l'Etat, se positionner sur le plaidoyer permet à Synergie Paysanne d'émettre une critique « acceptable » pour un syndicat en construction cherchant à bâtir un espace de défense des intérêts paysans. Au-delà de la dénonciation, Synergie Paysanne montre à travers ce mode d'action, sa compétence pour construire des argumentaires et défendre des amendements, sa connaissance du terrain et sa maîtrise des dossiers, pour s'imposer comme une force politique de proposition.

Lors de ses premières expériences sur les OGM ou sur le Plan stratégique de relance du secteur agricole (PSRSA), l'interlocuteur du syndicat pour le plaidoyer était le ministère de l'agriculture, interlocuteur « naturel », au sein duquel il pouvait mobiliser aisément ses relais. La majeure partie du plaidoyer envers le ministère de l'agriculture s'est construit via des connexions plus personnalisées qu'institutionnalisées. L'absence de dialogue et de consultation institutionnalisés entre le ministère de l'agriculture et Synergie Paysanne, tant pour sa représentativité nationale des paysans que pour son expertise foncière, n'a pas empêché le tissage de relations régulières avec des personnalités au sein de la Direction de la Promotion de la Législation Rurale.

Dans le cas du Code domanial et foncier, s'emparer du dossier et défendre des amendements est une façon de poursuivre, sur le terrain de la loi, la lutte de Synergie Paysanne contre les accaparements fonciers. Mais son entrée tardive dans un débat déjà avancé ne lui permet pas de percevoir suffisamment tôt les enjeux d'un texte complexe pour en contester les cadrages globaux. La forte présence des juristes et des professionnels dans l'élaboration du texte rend difficile l'affirmation de la légitimité d'un syndicat paysan. Le choix de l'argumentaire et du plaidoyer technique dans les arènes de l'élaboration du code signifie ainsi une acceptation de règles du jeu au sein desquelles Synergie Paysanne est en position de faiblesse, d'autant

plus qu'il ne peut s'appuyer que partiellement sur des alliés au ministère de l'agriculture marginalisé et il n'a pas de relation avec les porteurs du projet de Code.

Dans ce rapport de force inégal avec le réseau de l'immatriculation, face à un gouvernement qui promeut l'agriculture d'exportation et l'agrobusiness et à un processus plutôt opaque d'élaboration du Code, Synergie Paysanne a tenté de verrouiller quelques points qui lui ont semblé cruciaux, en produisant des analyses comparées de la loi portant régime foncier rural et des versions successives de l'avant-projet de Code, en obtenant des rendez-vous avec les acteurs clés et en négociant l'accès aux différentes arènes.

## Le coût élevé du plaidoyer

Si le plaidoyer peut constituer une ressource, ce répertoire d'action a un coût élevé « *en termes de ressources matérielles, de savoir-faire, d'expertise, de maîtrise de soi, de jeu avec les institutions au risque toujours présent d'être digéré par elles* » (Siméant, 2014 : 338). Face à l'exigence de compétences techniques pointues, l'appui d'une volontaire juriste fut un atout fort. Il est coûteux en temps, pour accéder à l'information, construire les analyses et des argumentaires, s'informer des échéances, participer aux réunions, organiser les ateliers, et, dans une petite équipe, ce temps concurrence les autres activités. Il suppose des apprentissages dans les registres de la communication et du rapport de force au sein des arènes techniques ou politiques.

Il est également coûteux en termes financiers<sup>81</sup>, dès lors qu'il faut organiser et prendre en charge des ateliers (ce qui suppose une location de salle, des *per diem* devenus une norme en Afrique - Ridde, 2013 - et des défraiements divers) et mobiliser les médias dans un contexte « d'affairisme médiatique » (Adjovi, 2003), à savoir de marchandisation accrue des relations entre journalistes et les institutions d'aide. La multiplication du format de l'atelier et le recours croissant aux médias dans les pratiques du développement augmentent les coûts au sens où ils redéfinissent des normes de l'atelier et de la médiatisation, plus en fonction des moyens des bailleurs internationaux que de ceux des organisations locales. Cette hausse du coût d'accès aux médias est liée à un alignement des règles du journalisme public sur celles du journalisme privé, traduit par une hausse du prix des *per-diem* et par la nouvelle obligation de prépayer la prestation<sup>82</sup>.

---

<sup>81</sup> Il représentait déjà une part importante les années précédentes, avec le plaidoyer sur le Plan Stratégique de Relance du Secteur Agricole entre 2010 et 2012, qui a représenté 45,5% du budget du syndicat pendant cette période.

<sup>82</sup> Entretien, 05 mai 2013, Secrétaire Administrative de Synergie Paysanne, Abomey-Calavi. Si les journalistes viennent souvent « prendre leur *per diem* » et le résumé du discours officiel préparé à l'avance pour repartir aussitôt, ce journalisme consommé ne laisse pas le syndicat sans marge de manœuvre. En effet, les apparitions éclair des journalistes, soumis à d'autres contraintes économiques, offrent au syndicat le temps de mettre en scène et choisir le temps de son apparition médiatique, notamment par la distribution en

Entre décembre 2012 et janvier 2013, la couverture médiatique de l'Alliance représente ainsi 70% des dépenses totales de Synergie Paysanne dans le plaidoyer sur le Code (un débat télévisé sur une chaîne privée à 762 euros, des per diem du présentateur à 30 euros, la publication de lettres ouvertes aux députés dans quatre journaux à 304 euros)<sup>83</sup>.

L'appui financier structurel du CCFD, qui assure 90 % de son budget, a permis à Synergie Paysanne de construire une autonomie d'action vis-à-vis de l'Etat, de stabiliser des équipes, d'être formé au suivi des politiques publiques et d'élargir ses partenaires. Les connexions internationales ont été pour lui des ressources, à la fois cognitives et financières. Les « *interactions routinières entre acteurs internationaux et locaux facilitent l'accès à l'extérieur, mais modèlent aussi largement les formes et les thèmes des revendications* » (Pommerolle et Siméant, 2010: 230). Ici, l'appropriation de thématiques internationales par Synergie Paysanne ne l'a pas empêché de renationaliser sa lutte autour du projet de Code. Mais le choix du plaidoyer, à la fois cohérent avec sa volonté de dépasser le syndicalisme de revendication et encouragé par le CCFD comme mode d'action légitime, interroge sur ses effets sur l'organisation.

### *Une technicité du débat qui réduit le champ des revendications*

Confinée au cadre législatif, mais peu armée pour remettre en cause ses fondements, la critique par le plaidoyer et les propositions concrètes d'amendements n'autorise finalement qu'une critique à la marge du code. Synergie Paysanne et l'Alliance n'ont pas eu les moyens de mener un vrai débat interne pour construire une position partagée et argumentée sur des enjeux clés de la politique foncière, comme les inégalités d'accès à la terre, la question de l'unification des régimes juridiques à travers un titre absolu ou les différences entre *Certificat de propriété foncière* et *Certificat foncier rural*. Quand bien même le syndicat défend ce dernier, il n'a guère les moyens d'introduire ce débat et de tenter de démontrer l'inadaptation de la propriété individuelle promue par le *Certificat de propriété foncière* à la complexité des droits ruraux, et les risques qu'il représente pour le petit producteur, d'autant moins que le ministère de l'agriculture ne le porte pas lui-même.

Synergie Paysanne et l'Alliance n'ont pas eu les moyens de mener des débats internes. Même si Synergie Paysanne défend le Certificat foncier rural comme alternative au titre de propriété, il ne cherche pas à démontrer l'inadaptation de la propriété individuelle à la complexité des droits ruraux et les risques du marché foncier pour les petits producteurs. Les trois points de propositions (sur la durée de jachère, les

---

version papier du discours officiel permettant un certain contrôle du contenu du futur article. Observation de l'Atelier sur l'évaluation du Plan Stratégique de Relance du Secteur Agricole, Bourse du travail, 21/05/2013.

<sup>83</sup> Synergie Paysanne, Rapport financier des dernières activités de l'Alliance, Décembre 2012-Janvier 2013.

seuils de surface et sur les acheteurs étrangers) sont certes importants et cohérents avec sa lutte contre les accaparements fonciers. Mais ils sont réducteurs par rapport aux questions que pose le code au monde rural et aux analyses initiales de Synergie Paysanne.

Plusieurs des thèmes initiaux mis en avant dans l'analyse comparée de la loi 2007 et du projet de Code ont été progressivement marginalisés dans le plaidoyer, tels que la critique du titre de propriété unique, le renforcement des autorités locales dans la gestion foncière ou la reconnaissance des droits coutumiers et collectifs. Le projet de Code tout entier était dirigé contre leur reconnaissance et peu de relais sur ce questionnement existaient au niveau du ministère de l'agriculture et des bailleurs. A partir de sa dénonciation des accaparements, Synergie Paysanne a mis l'accent sur trois articles sur plus de 300 : l'obligation de mise en valeur de la terre après cinq ans, la fixation de superficies maximales d'achat et l'interdiction d'achat de terres aux étrangers. Ces articles sont certes importants et symboliques, plus faciles à argumenter, mais ils peuvent apparaître réducteurs par rapport aux questions que pose le Code au monde rural.

### *Spécialisation des rôles et risque de déconnexion des militants*

Cette technicisation du débat et la réduction du plaidoyer à ces trois points crée aussi des tensions internes au sein du syndicat. L'expertise élevée exigée par le plaidoyer tend à augmenter la « *division experte du travail militant entre les professionnels et ceux au nom de qui ils plaident* » (Ollion et Siméant, 2015: 14). Elle augmente la distance entre la hiérarchie militante interne, les porte-paroles et les paysans, ne pouvant pas se défendre eux-mêmes « *ravalés au seul statut de témoins de leurs maux* » (Siméant, 2014b). Le plaidoyer sur le code, absorbant la majorité du budget, ne résulte pas d'une décision prise après consultation des militants. Avec environ 2000 militants, il mobilise seulement trois personnes (secrétaire général, secrétaire exécutif, volontaire internationale)<sup>84</sup>. Peu de syndiqués comprennent le code, car ils ont été peu formés à ses enjeux et peu impliqués dans l'élaboration de l'argumentaire : le processus d'élaboration imposait ses temporalités, les communications sont difficiles entre les militants et le bureau exécutif (faible accès internet, transport coûteux), les membres sont peu scolarisés. Soutenue par les porte-paroles nationaux, la lecture altermondialiste des accaparements, qui met en cause les investisseurs étrangers accentue la déconnexion avec les militants, qui au contraire accusent les élites urbaines. Certains syndiqués voient plus en Synergie Paysanne une structure extérieure qui répondra à leurs besoins alimentaires urgents et à leurs contraintes agricoles quotidiennes (accès à des engrais, des machines, des subventions, projets de développement), telles une coopérative ou une ONG, qu'un espace pour influencer

---

<sup>84</sup> LUKACS A.M., 2010, Compte rendu de la rencontre avec le MHURFLEC, 22 Novembre 2010.

l'élaboration d'un code foncier complexe et avec peu de retombées visibles à court terme. Mais cette tendance à une distanciation des militants ne résulte pas seulement de cette polarisation sur le plaidoyer, qui elle-même ne résume pas les activités diverses de Synergie Paysanne. Des tensions internes au syndicat ont freiné des projets visant à renforcer l'ancrage du syndicat, parmi lesquels la mise en place d'antennes régionales et de plaidoyers locaux sur les plans de développement communaux.

## Conclusion

Après une phase de mise en question – sinon de mise en cause – dans les années 1990, le paradigme de la privatisation des droits fonciers revient en force au tournant des années 2000, relégitimé à la fois par les thèses de Hernando de Soto (2000) qui affirme que la formalisation des droits fonciers des pauvres leur permet de sortir de la pauvreté, et par son ancrage intellectuel dans le mouvement de « law for development » inhérent à l'approfondissement du paradigme néolibéral. L'Etat de droit (au sens de l'ancrage légal d'une économie libérale et le respect de ses règles) devient un thème transversal des politiques d'aide. Selon Patrick McAuslan (2003: 248) et Ambreena Manji (2006), les deux dernières décennies en Afrique ont en effet été caractérisées par la mise en œuvre de réformes foncières par la loi, construite comme « la » solution aux conflits fonciers, dans l'objectif de libéraliser et faciliter la création de marchés fonciers. Selon Cutler (2002), la promotion de la loi dans les réformes foncières depuis les années 1990 a un rôle majeur dans la globalisation du néo-libéralisme, car elle forme un *lien* juridique complexe entre différents niveaux de débat et de mise en application de la réforme foncière, à savoir les ordres mondiaux et locaux, économiques et politiques, des institutions internationales jusqu'au gouvernement et au champ du paysan. Ambreena Manji (op. cit. : 19) souligne que, dans cette perspective qui met la loi au centre, la formalisation des droits fonciers est traitée comme un exercice technique, dont les aspects politiques et conflictuels de la propriété restent occultés et montre la capacité des élites et des consultants juristes à traduire les intérêts de différents acteurs en question législative.

Le processus d'élaboration du code foncier béninois peut être lu comme une illustration de ces logiques. A partir d'une sensibilité initiale à la question de l'accès à la terre pour les jeunes et d'un apprentissage du plaidoyer sur les agro-carburants et sur les accaparements fonciers internationaux, les mobilisations de Synergie Paysanne et de l'Alliance pour un code foncier consensuel et équitable témoignent de la découverte progressive de l'enjeu de ces processus légaux et de leurs liens avec les questions plus larges d'accaparements des terres. Elles traduisent leurs tentatives pour s'y opposer ou bloquer les dimensions qu'ils jugent les plus problématiques. Elles révèlent aussi les restrictions de l'espace de la critique dès lors qu'elle intervient dans un processus déjà engagé et qu'elle est cadrée par les règles complexes des arènes de formulation des lois, qui imposent de réagir à des projets formulés, sous formes de propositions d'amendements.

Pour des raisons qui tiennent en partie à l'hétérogénéité des intérêts et des positions en son sein et au sein de l'Alliance, et au formatage de l'espace de la critique, Synergie Paysanne a plus glissé de sa dénonciation des accaparements fonciers à sa critique du Code, que véritablement articulé les deux. Il n'a ainsi pas pu construire une critique plus large sur ses fondements et ses objectifs. Son plaidoyer s'est priorisé sur des thèmes moins coûteux en expertise et plus faciles à argumenter, tels que l'obligation de mise en valeur de la terre, la fixation de superficies maximales et l'interdiction d'achat de terres aux étrangers. Il a délaissé les thèmes plus complexes, comme les droits coutumiers et collectifs, sur lesquels, il est vrai, le succès était encore plus improbable du fait que le projet de Code tout entier était dirigé contre la reconnaissance des ces droits et qu'il n'y avait guère de réel relais de ce questionnement au niveau du ministère de l'agriculture comme des bailleurs de fonds.

Le plaidoyer technique sur le cadre législatif, perçu comme le lieu légitime de la critique, construit un rapport singulier à la mobilisation et il peut limiter le champ des stratégies. D'une part, chercher à influencer un processus en cours laisse peu de temps pour organiser une mobilisation large et un travail collectif avec les syndiqués<sup>85</sup>, les paysans, et les citoyens. Synergie Paysanne ne cherche pas à créer un rapport de force par le nombre, et compte finalement plus sur des alliances avec des ONG de la capitale que sur ses 2000 membres. Il organise peu d'informations locales des paysans : les médias nationaux ont été mobilisés pour toucher les députés, mais aucune radio locale n'a été sollicitée pour informer les paysans du projet de code. L'organisation de conférences de presse et de séminaires, d'ateliers sont les modes d'action privilégiés par l'Alliance. Une marche devant l'Assemblée nationale avait été pensée en derniers recours, mais elle ne fut pas réalisée en raison de l'accélération du vote en plénière. Il est vrai que ce mode d'action a un coût bien supérieur au plaidoyer, comme en témoigne la répression d'une marche de protestation organisée par six centrales syndicales le 27 décembre 2013 à la bourse du travail (Banégas, 2014).

D'autre part, en concentrant ses efforts sur le projet de code, Synergie Paysanne a en partie délaissé la lutte sur le terrain et l'animation de réflexions locales. En effet, après une première expérience, il n'a pas proposé d'appui juridique à d'autres paysans victimes d'accaparement de terres. Ce mode d'action, certes lui aussi coûteux, long et aux résultats incertains, permet pourtant de mobiliser les membres, de médiatiser les luttes et de dénoncer des cas concrets.

---

<sup>85</sup> Des tensions internes au syndicat ont aussi freiné des projets visant à renforcer son ancrage local, en particulier la mise en place d'antennes régionales et de plaidoyers locaux sur les plans de développement communaux. Elles ont abouti à une grave crise interne en 2015.

Pour Manji (2006: 34), l'accent mis sur la question légale dans les réformes foncières contemporaines témoigne d'une lecture libérale de leurs enjeux. Le plaidoyer pour influencer des processus de réforme en cours s'inscrit finalement dans cette vision selon laquelle la loi est un point de passage obligé, et marque l'abandon du terrain de l'économie politique pour celui du droit. Sa faible efficacité confirme l'importance, pour les organisations qui veulent lutter pour les intérêts des paysans, de porter la critique, pas seulement sur des questions techniques d'administration foncière, mais aussi en amont en termes politiques, de projet de société et de place des ruraux dans la société, de lutte contre les inégalités d'accès à la terre, et de combiner différents types de mobilisation, légales ou illégales (Moyo et Yeros, 2005; Moyo, 2008).

\*\*\*\*\*

## Bibliographie

Adjovi E. V., 2006, "Mobilisation citoyennes et démonopolisation du travail politique au Bénin", *Perspective Afrique*, vol 1 n° 3, pp. 187-223.

Angsthelm B., Mahinou N. et Lukacs A.-M., 2010, *Agricultures familiales et sociétés civiles face aux investissements massifs dans les terres au Bénin*, Paris/Cotonou, CCFD/Synergie Paysanne, 15 p.

Banégas R., 1995, "Mobilisations sociales et oppositions sous Kérékou", *Politique africaine*, vol 59, pp. 25-44.

Banégas R., 2014, "L'autoritarisme à pas de caméléon?", *Afrique contemporaine*, vol 249 n° 1, pp. 99-118.

Boissenin R., 2003, "Le Millennium Challenge Account, évolution ou révolution dans l'aide publique au développement des Etats-Unis?", *Afrique contemporaine*, n° 3, pp. 25-40.

Bonnecase V., 2013, "Politique des prix, vie chère et contestation sociale à Niamey : quels répertoires locaux de la colère?", *Politique africaine*, n° 130, pp. 89-111.

Bruce J. W., 1992, *From replacement to adaptation: a shift of paradigm*, Madison, Land Tenure Center.

Bruce J. W. et Migot-Adholla S. E. ed., 1994, *Searching for land tenure security in Africa*, Kendall/Hunt Publishing Compagny.

Cefai D., 1996, "La construction des problèmes publics. Définitions de situations dans des arènes publiques", *Réseaux*, vol 14 n° 75, pp. 43-66.

Chaveau J.-P., sous presse, "Les politiques de formalisation des droits coutumiers en Afrique rurale subsaharienne et les recherches de terrain en sciences sociales. Une mise en perspective historique", ed., *Actes du Colloque International de la Société des Africanistes, Quels regards scientifiques sur l'Afrique depuis les indépendances ?*, Paris, Karthala.

Chauveau J.-P. et Lavigne Delville P., 2012, *Les limites des politiques de formalisation des droits fonciers et coutumiers (2) : L'illusion de la « photographie » neutre des droits*, Les Notes de Politique de NEGOS-GRN n° 11, Nogent sur Marne, NEGOS-GRN/GRET/IRD, 4 p.

Cissoko K. et Toure R., 2005, "Participation des acteurs sociaux et gouvernance d'État. Le cas du Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté au Mali", *Politique africaine*, n° 99, pp. 142-154.

Clemens M. et Radelet S., 2003, *The Millennium Challenge Account: How much is too much, how long is long enough?*, Working Papers n° 23, Genève, Centre for global development.

CNCR, 2004, *Actes du séminaire national des ruraux sur la réforme foncière*, Dakar, CNCR.

Cutler A. C., 2002, *A.C. Cutler, 2002. Historical Materialism, Globalization and Law*, Coll. New York, Rupert Mark.

Darbon D. ed., 2009, *La politique des modèles en Afrique. Simulation, dépolitisation et appropriation*, Paris/Pessac, Karthala/MSHA.

Daviron B. et Giordano T., 2006, *Le Millenium Challenge Account. Une nouvelle conception de l'aide publique au développement ?*, IDDRI, 38 p.

de Milly H., 2002, *Les déterminants institutionnels de l'impact de l'aide publique au développement sur l'économie rurale des pays à "régime d'aide": l'APD : pièce d'un équilibre de faible niveau ou incitation au développement ?*, Thèse de Doctorat en Sciences Economiques, INA-PG, Paris/Montpellier, 333 p.

De Soto H. 2000, *The mystery of capital: Why capitalism succeeds in the West and fails everywhere else*. New York: Basic Books.

Eboko F., 2015, *Vers une matrice de l'action publique en Afrique ? Approche trans-sectorielle de l'action publique en Afrique contemporaine*, Questions de Recherche / Research Question n° 45, CERI, 40 p.

Floquet A. et Mongbo R. L., 1998, *Des paysans en mal d'alternatives. Dégradation des terres, restructuration de l'espace agraire et urbanisation au Bas Bénin*, Weikersheim, Margraf.

Foley P. A., 2006, *The creation of the Millennium Challenge Account: reinventing the political project to foster and extend neo-liberal principles and policies to developing countries*, ProQuest.

Garraud P., 1990, "Politiques nationales : l'élaboration de l'agenda", *L'Année Sociologique*, n° 40, pp. 17-41.

Gay L., 2014, *Enjeux de pouvoir et politiques foncières en Ouganda. La co-construction du chapitre foncier de la constitution ougandaise de 1995*, Cahiers du Pôle Foncier n° 7, Montpellier, Pôle Foncier, 23 p.

Hassenteufel P., 2010, "Les processus de mise sur agenda : sélection et construction des problèmes publics", *Informations sociales*, vol 157 n° 1, pp. 50-58.

- Hearn J., 2007, "African NGOs: The New Compradors?", *Development and Change*, vol 38 n° 6, pp. 1095-1110.
- Hounkpodoté R. M., 2000, "L'opération pilote du plan foncier rural au Bénin. Acquis et perspectives ", in Lavigne Delville P., Toulmin C. et Samba T., ed., *Gérer le foncier rural en Afrique de l'Ouest. Dynamiques foncières et interventions publiques*, Paris-Saint-Louis, Karthala-URED pp. 225-238.
- Jobert B., 1998, "La régulation politique : le point de vue d'un politiste", in Commaille J. et Jobert B., ed., *Les métamorphoses de la régulation politique*, Paris, LGDJ, pp. 119-143.
- Koopman J., 2012, "Land grabs, government, peasant and civil society activism in the Senegal River Valley", *Review of African political economy*, vol 39 n° 134, pp. 655-664.
- Lavigne Delville P., 2006, "Politiques et interventions en matière de foncier et de gestion des ressources naturelles ", in Chauveau J.-P., ed., *Modes d'accès à la terre, marchés fonciers, gouvernance et politiques foncières en Afrique de l'Ouest, Résultats du projet de recherche CLAIMS*, London, IIED/CLAIMS, pp. 54-68.
- Lavigne Delville P., 2009, "Conceptions des droits fonciers, récits de politique publique et controverses. Les Plans fonciers ruraux en Afrique de l'Ouest", in Colin J.-P., Le Meur P.-Y. et Léonard É., ed., *Les politiques d'enregistrement des droits fonciers. Du cadre légal aux pratiques locales*, Paris, Karthala, pp. 69-103.
- Lavigne Delville P., 2010, "La réforme foncière rurale au Bénin. Émergence et mise en question d'une politique instituante dans un pays sous régime d'aide", *Revue française de science politique*, vol 60 n° 3, pp. 467-491.
- Lavigne Delville P., 2011, *Vers une socio-anthropologie des interventions de développement comme action publique*, Mémoire d'habilitation à diriger des recherches Univ Lyon II, Lyon, 210 p.
- Lavigne Delville P., 2013, "Faisceaux de droits fonciers et formalisation. Les effets des opérations de formalisation sur les droits coutumiers ", « *Formalisation des droits et des obligations* » Nogent-sur-Marne, Comité Technique Foncier et Développement, 11 p.
- Lavigne Delville P., 2014a, "Benin: From Adaptation Back to Replacement?", *2014 World Bank Conference on Land And Poverty*, Washington DC, The World Bank.
- Lavigne Delville P., 2014b, *Competing conceptions of Customary Land Rights Registration (Rural Land Maps PFRs in Benin), Methodological, policy and polity issues*, Cahiers du Pôle Foncier n° 5, Montpellier, Pôle Foncier, 24 p.
- Lavigne Delville P., 2014c, "Temps des politiques, temps des projets. Confusion des temporalités et contradictions institutionnelles dans la réforme foncière au Bénin (2005-2014)", *Conférence finale du projet ANR APPI "Une action publique éclatée ?"*, Toulouse, 19 p.
- Lavigne Delville P., 2015, "La mise sur agenda des réformes de politiques publiques en Afrique de l'ouest, entre politics et extraversion. Eau potable et foncier rural (Bénin, Burkina Faso)", *Congrès AFSP. Section thématique "Penser l'action publique en contexte africain"*, Aix-en-Provence, 17 p.

Lavigne Delville P. et Abdelkader A., 2010, "A cheval donné, on ne regarde pas les dents ». *Les mécanismes et les impacts de l'aide vus par des acteurs nigériens*, Etudes et Travaux n° 83, Niamey, LASDEL, 113 p.

Lavigne Delville P. et Saiah C., 2015, "Fonder sa légitimité par le plaidoyer ? Synergie Paysanne et la lutte contre les accaparements fonciers au Bénin", *Revue Tiers-Monde*, vol 2015/4 n° 224, pp. 103-122.

Lavigne Delville P. et Thieba D., 2015, "Débat public et production des politiques publiques au Burkina Faso. La Politique nationale de sécurisation foncière", *Participations*, vol 11 n° 1, pp. 213-236.

Maccatory B., Oumarou M. B. et Poncelet M., 2010, "West African social movements 'against the high cost of living': from the economic to the political, from the global to the national", *Review of African political economy*, vol 37 n° 125, pp. 345-359.

Manji A., 2006, *The politics of land reform in Africa: from communal tenure to free markets*, London/New York, Zed Books.

McAuslan P., 2003, *Bringing the law back in: essays in land, law, and development*, Ashgate Publishing, Ltd.

Merlet M., 2009, "Les phénomènes d'appropriation à grande échelle des terres agricoles dans les pays du Sud et de l'Est", *Etudes Foncières*, n° 142.

Mongbo R. L., 2000, "Disponibilité en terres et régime foncier en milieu rural au Sud-Bénin", in Lavigne Delville Ph., Toulmin C. et Traore S. eds., *Gérer le foncier rural en Afrique de l'Ouest: dynamiques foncières et interventions publiques*, Paris/Saint-Louis, Karthala-URED, pp. 185-204.

Moyo S., 2008, *African land questions, agrarian transitions and the State: contradictions of neo-liberal land reforms*, African Books Collective.

Moyo S. et Yeros P., 2005, *Reclaiming the Land: The Resurgence of Rural Movements in Africa, Asia and Latin America*, London, Zed Books.

Muller P., 1990, *Les politiques publiques*, Coll. Que sais-je, Paris, Presses universitaires de France.

Muller P., 2005, "Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique", *Revue française de science politique*, vol 55 n° 1, pp. 155-187.

Neveu E., 1996, *Sociologie des mouvements sociaux*, Coll. Repères, Paris, La Découverte.

Neveu E., 1999, "L'approche constructiviste des «problèmes publics». Un aperçu des travaux anglo-saxons", *Études de communication. Langages, information, médiations*, n° 22, pp. 41-58.

Olivier de Sardan J.-P. et Ridde V. ed., 2014, *Une politique publique de santé et ses contradictions. La gratuité des soins au Burkina Faso, au Mali et au Niger*, Paris, Karthala.

- Ollion É. et Siméant J., 2015, "Le plaidoyer : internationales et usages locaux", *Critique internationale*, vol 67 n° 2, pp. 9-15.
- Palier B. et Surel Y., 2010, "L'explication du changement dans l'analyse des politiques publiques : identification, causes et mécanismes", in Palier B. et Surel Y., ed., *Quand les politiques changent: temporalités et niveaux de l'action publique*, Paris, L'Harmattan, pp. 11-52.
- Pirotte G., Poncelet M., Sindahiyebura E., et al, 2006, *Les ONG africaines en ville. Typologie, fonctionnement et initiatives en matière de développement*, Coll. Espace Afrique, Louvain la Neuve, Academia-Bruylant.
- Pommerolle M.-E., 2008, "La démobilisation collective au Cameroun: entre régime postautoritaire et militantisme extraverti", *Critique internationale*, vol 2008/3 n° 40, pp. 73-94.
- Pommerolle M.-E. et Siméant J., 2010, "L'internationalisation du militantisme en Afrique", *Alternatives Sud*, vol 17 n° 4, pp. 229-234.
- Ridde V., 2013, "Réflexions sur les per diem dans les projets de développement en Afrique", *Bulletin de l'APAD*, n° 34-36, pp. 81-114.
- Roumeguère C., 2010, *Le CCFD-Terre solidaire et son influence sur les acteurs de politiques publiques. Un essai de définition du plaidoyer*, Master 2 Solidarité et Action Internationale, Institut Catholique de Paris, Paris
- Saïah C., 2013, *Le plaidoyer du syndicat béninois Synergie Paysanne sur les questions foncières*, Master, Université Paris I – Panthéon Sorbonne-UFR 11 Paris, 175 p.
- Siméant J., 2014a, *Contester au Mali. Formes de la mobilisation et de la critique à Bamako*, Paris, Karthala.
- Siméant J., 2014b, "Interpreting the rise of international 'advocacy'", *Humanity*, vol 5 n° 3, pp. 323-343.
- Social Watch, 2009, *Perception de la société civile sur la mise en œuvre du programme du Bénin pour le Millenium Challenge Account*, Cotonou, Social Watch Bénin
- Touré O., 2013, *Implication des éleveurs et pasteurs dans l'élaboration des législations pastorales : enseignements tirés de la capitalisation du processus de préparation de la législation pastorale au Niger*, s.l., 31 p.
- Whitfield L. et Fraser A., 2009, "Introduction: Aid and Sovereignty", in Whitfield L., ed., *The Politics of Aid*, Oxford, Oxford University Press, pp. 1-26.
- Zittoun P., 2013, *La fabrique politique des politiques publiques*, Coll. Sc Po Gouvernances, Paris, Presses de Sciences Po.

## Annexe 1

# Chronologie de la mobilisation de Synergie Paysanne et de l'Alliance sur le code<sup>86</sup>

### 2009

Début 2009 : Première version du Livre Blanc de politique foncière et domaniale

01.12. Premier draft du code foncier et domaniale du Cabinet Stewart Global Solutions

Atelier organisé par le MCA pour réagir à l'avant-projet de code, auquel participent des corporations juridiques (géomètres, notaires, avocats), les ministères de l'agriculture, de l'environnement et la finance, des maires et des organisations paysannes. Synergie Paysanne n'y participe pas.

### 2010

26.03. Avant-projet du code du cabinet Stewart Global Solutions, présenté au cours d'un séminaire national.

Mars, Juin, Juillet. Synergie Paysanne organise plusieurs ateliers pour faire une analyse comparative de la Loi 2007-03 et de l'avant-projet du code, et comprendre le processus des Plans Foncier Ruraux.

Octobre. Réunion du MCA sur l'aménagement. Informé par le ministère de l'Agriculture, Synergie Paysanne demande à y participer.

22.10. Réunion entre le conseiller juridique à la réforme foncière du Ministère de l'urbanisme et Synergie Paysanne, qui présente son projet de décret, son analyse sur l'accaparement des terres et les incohérences du code.

### 2011

24.02. Appel de Synergie Paysanne aux futurs députés de l'Assemblée Nationale pour une agriculture durable.

27.02. Communiqué de presse de Synergie Paysanne aux candidats à l'élection présidentielle pour clarifier leurs projets pour l'agriculture (investissements, emploi des petits paysans face à l'agriculture industrielle, OGM et agro-carburants, valorisation de l'agriculture familiale)

13.03. Réélection du Président Yayi Boni.

27 et 28.04. Atelier national organisé par Synergie Paysanne pour la promotion de la souveraineté alimentaire à Bohicon, qui publie un mémorandum des organisations de la société civile du Bénin pour la protection du foncier agricole. Certaines de ces organisations de la société civile présentes (Social Watch, Jinukun, Pnoppa) formeront une partie plus tard de l'Alliance.

30.04. Elections législatives.

Juin. Proposition de loi du Ministère de l'urbanisme.

13.09. Séance de travail avec le député Honfo Charlemagne.

14.10. Séance de travail, organisé par Synergie Paysanne, pour définir la stratégie de lobbying sur le projet de Code. ALCRER, RAPDA, REDAD, GRAPAD, Social Watch, Wildaf-Bénin sont présents. Le lancement d'une pétition et une conférence de presse sont décidés.

24.10. Face à la non prise en compte des observations de l'Alliance dans la version du code de juin 2011, Synergie Paysanne et les organisations de la société civile précédentes lancent une pétition : « *le code foncier et domaniale en examen au parlement du Bénin ne doit pas être voté en l'état* », signée environ par au moins 5436 personnes et remise au Ministère de l'agriculture.

---

<sup>86</sup> Reconstitué par C.Saïah.

## Politiques foncières et mobilisations sociales au Bénin

---

25.10. Projet de code du ministère de l'environnement, de l'habitat et de l'urbanisme.

26.10. Séance de travail pour préparer la déclaration de la conférence de presse. Synergie Paysanne, JINUKUN, REDAD, Social Watch, WILDAD sont présents.

26.10. Synergie Paysanne remporte le 2<sup>ème</sup> prix des meilleures organisations de la société civile. L'idée de créer une Alliance émerge.

10.11. Déclaration de l'Alliance pour un code foncier et domanial consensuel et socialement juste, pendant une conférence de presse (première prise de position publique du collectif, signée par ALCRER, Afrika Obota, JINUKUN, PASCIB, REDAD, RAPDA, Social Watch, Synergie Paysanne, WILDAD, GRAPAD)

17.11. Séance de l'Alliance pour faire un bilan de la conférence de presse.

Invitation par Synergie Paysanne du Directeur Projet Accès au Foncier du MCA dans ses locaux.

Meeting d'information sur l'accapement et le code, organisé par Synergie Paysanne à Djidja, Toffo, Bopa.

Réunion informelle dans les locaux de Synergie Paysanne avec le responsable du volet « politique foncière » du MCA qui voulait « sonder » le syndicat sur le remembrement.

23.12. Séance de travail de l'Alliance pour le suivi des activités après la conférence de presse.

### 2012

16.01. Séance de travail de l'Alliance.

25.01. Meeting d'information sur l'accapement et le code, Adja-Ouèrè.

02.02. Mission d'information de l'Alliance auprès du conseil communal de Tchaourou sur le code et l'accapement des terres.

06.02. Débat télévisé sur Golf Tv.

10.02. Restitution des activités de l'Alliance.

22.02. Première audience de l'Alliance auprès du Président de l'Assemblée Nationale, qui émet l'idée d'un séminaire parlementaire pour informer les députés de l'accapement des terres.

08.03. Séance de travail de l'Alliance pour préparer la communication à présenter aux Députés.

Juin. Deux séances d'analyse du code avec trois consultants juristes ayant travaillé sur les amendements et le projet de décret proposés par l'Alliance.

31.07. Séance de travail de l'Alliance pour préparer le séminaire parlementaire, afin de proposer aux députés des amendements.

08.08. Demande d'audience auprès du Président de l'Assemblée nationale pour l'organisation du séminaire, prévue par l'Alliance fin août, mais sans réponse.

Septembre. Dépôt de la proposition de loi au Parlement par le Président de la Commission Plan.

04.09. Séance de travail avec le député Edmond ZINSOU, pour préparer le séminaire.

12.09. Dépôt d'invitations au Parlement et échange avec le directeur de la Cellule d'appui aux Politiques de l'Assemblée nationale, le Directeur du service législatif.

14.09. Rencontre avec le juriste Hounkanrin.

19.09. Derniers réglages du séminaire parlementaire sur le code. Envoi par email à tous les députés de fiches.

25 et 26.09. « Atelier d'échanges » avec les parlementaires, organisé par l'Alliance, Possotomé. On a renoncé à l'expression « séminaire », pour ne pas concurrencer l'initiative de l'Assemblée d'organiser un « séminaire parlementaire » d'information des députés sur le code.

Lobbying de l'Alliance pour obtenir 5 invitations officielles au séminaire parlementaire de Bohicon, organisé par la Cellule d'Appui aux Politiques Publiques (CAPAN). Elle obtient trois places, dont une est prise en charge.

15, 16, 17.10. Séminaire parlementaire de Bohicon. Il réunit des parlementaires, des investisseurs, des universitaires, des acteurs de la société civile, des bailleurs.

19, 22, 23, 30.10 et 9.11. Travaux en Commission parlementaire pour examen et amendement de la proposition de loi à soumettre en plénière, auxquels participent trois membres de l'Alliance. Au sortir de ces travaux, ils sont satisfaits du consensus construit

fixant à 300 hectares, la superficie maximale de la terre à acquérir (au lieu de 1000) et à 5 ans l'obligation de mise en valeur de la terre en cas de mise en repos (au lieu de 10 ans). Sont concernés les articles 360 et 366.

Novembre. Publication de la proposition de loi de la commission parlementaire.

Décembre. L'Alliance ne retrouve pas le consensus établi pendant les travaux en commission sur l'article 360 et 366. Elle accélère sa mobilisation.

21.12. Séance de travail avec deux députés sur le code.

Emission sur la radio nationale.

## 2013

04.01. Lettre de l'Alliance au Président de l'Assemblée nationale pour rappeler ses propositions d'amendements surtout sur les articles 360 et 366.

08.01. Lettre de l'Alliance aux députés.

06.01. Débat télévisé sur Golf Tv.

07.01. Séance de préparation des actions de lobbying sur la dernière version du code.

Envoi d'une lettre de l'Alliance aux députés. Projet de publier des bandes passantes sur des chaînes télévisées et de réaliser une marche à Porto-Novo.

11 et 14.01. Vote en plénière du code adopté à l'unanimité des 69 députés.

24.01. Séance bilan du plaidoyer sur le code foncier.

15.03. Avis de conformité de la Cour Constitutionnelle.

17.04. Réunion de l'Alliance pour suivre l'application des décrets.

## Annexe 2

### Les remises en cause de la loi 2007 par l'avant-projet de Code (26.03.2010) sur le foncier rural, selon Synergie Paysanne et l'Alliance<sup>87</sup>

Loi 2007	Avant- projet de code version mi 2010	Analyses et propositions de l'Alliance
Régime dual	Régime moniste	
<p style="text-align: center;">-Titre foncier</p> <p>-Création du <i>Certificat Foncier Rural</i> (CFR) enregistrant les droits fonciers établis ou acquis selon la coutume ou les pratiques et normes locales. Il lui est attaché une présomption de droits acquis faisant foi jusqu'à preuve du contraire, établie devant le juge, pour sécuriser les investissements sur les terres rurales reconnues comme gage de crédit. Le passage au titre foncier est facultatif (112). Etabli par le maire (111). Transmissible par succession, de vente, location, métayage, tout autre transfert, délégation (116).</p>	<p>- Création d'un titre unique pour les régimes urbains, péri-urbains, rural, le <i>Certificat de Propriété Foncière</i> (CPF), qui remplace le titre de propriété et le CFR.</p> <p>-Peu contestable : attaquant qu'en cas de fraude (151), délai limité d'un an de l'action en revendication du droit de propriété devant la juridiction civile à partir de la découverte de la fraude (152), une erreur dans l'immatriculation entraîne seulement une indemnité mais pas une remise de droit (153).</p> <p>- Un CFR non transformé en CPF après 10 ans est caduc et son détenteur est soumis à la procédure ordinaire d'immatriculation à ses frais (384)</p> <p>- Toute vente d'un fonds de terre doit être précédée de l'immatriculation (14) ce qui rend indirectement le CPF obligatoire pour une vente.</p>	<p>-La conception très absolue de la propriété dans le CPF méconnaît les éventuelles restrictions à la « propriété » dans les droits locaux.</p> <p>-Ouvrir le caractère attaquant du CPF</p> <p>-Reconnaître la diversité de la nature des droits fonciers, qui ne relèvent pas tous de la « propriété » (droits d'usage, collectifs). Or, l'article 384 impose la forme « propriété », car il oblige les CFR à être transformés en CPF au bout de 10 ans sous peine de nullité.</p> <p>-Maintenir le CFR moins coûteux et plus accessible au paysan que le CPF, pour garantir ses investissements.</p>
<p>Des droits coutumiers reconnus :</p> <p>-Les terres rurales privées sont détenues soit en application du régime de l'immatriculation, soit selon les règles coutumières. Droit des collectivités familiales d'être en association d'intérêt foncier (7).</p>	<p>Des droits coutumiers peu reconnus :</p> <p>-Les droits coutumiers collectifs ou individuels sur les terres non couvertes par le plan rural ou non immatriculées sont confirmés (386).</p> <p>- Droit de transformer des droits coutumiers en titre opposable, l'attestation de droit coutumier, délivrée par le bureau local de l'organe en charge de l'immatriculation foncière après une</p>	<p>-Ambiguïtés du terme « confirmé », du régime de l' « attestation de droit coutumier » et de sa différence avec le CFR, du statut des terres non enregistrés au plan foncier rural et sans CPF, sur les conditions de création d'une association d'intérêt foncier, sur l'organisation des collectivités familiales.</p>

87 A partir de différentes notes de Synergie Paysanne sans dates précises : Lecture croisée de la loi 2007/Code ; Analyse réalisée en 2010 critique et comparative de la Loi 2007-03 avec l'avant-projet de code foncier et domanial du Bénin dans sa version du 26/03/2010 ; Propositions d'amélioration du code foncier et domanial.

<p>-Droits d'usage sur des terres rurales non immatriculées exercent toutes leurs prérogatives tant qu'ils ne sont pas contestés (66).</p> <p>-Les terres rurales coutumières peuvent faire l'objet de droits d'usage délégués, constatés par un écrit devant témoins précisant l'accord des parties et après consultation de la section villageoise (69).</p> <p>-Les droits fonciers coutumiers enregistrés peuvent servir de garantie de crédit (9).</p>	<p>enquête contradictoire sanctionnée par un procès-verbal (387).</p> <p>-Les terres rurales coutumières peuvent faire l'objet de droits d'usage délégués, constatés par un écrit rédigé devant témoins et après consultation de la section villageoise de gestion foncière (397).</p> <p>- Droit à l'immatriculation collective à partir d'une Association d'intérêt foncier (AIF) regroupant tous les présumés propriétaires de parcelles d'un périmètre acceptant de mettre en commun leurs biens (146). L'immatriculation est collective, mais il est délivré un titre individuel à chaque membre de l'AIF (149)</p> <p>-Article 9 et 69 (loi 2007) reconduits (372, 394).</p>	<p>-L'immatriculation collective, en délivrant plusieurs titres de propriété individuelle (149), ne correspond pas à la diversité des droits locaux et risque de morceler les propriétés collectives</p> <p>-Risque de généraliser la propriété privée</p>
<p>Sur les conflits fonciers ruraux : obligation de conciliation par le tribunal de conciliation ou de règlement amiable. Si les parties ne s'entendent pas sur le choix du mode de règlement, elles saisissent le juge du contentieux. Le règlement amiable est consigné par le maire dans un procès-verbal, transmis au président du tribunal de première instance pour homologation (124).</p>	<p>- Sur les conflits fonciers ruraux, maintien de l'obligation de conciliation avant la saisie du tribunal (410).</p> <p>-En cas d'oppositions lors de l'immatriculation, le requérant rapporte par exploit d'huissier la preuve de la mainlevée amiable des oppositions au conservateur (129). Dans le cas contraire et un mois maximum après la fin de la procédure, le conservateur dresse un procès-verbal de non conciliation transmis au président du tribunal de première instance (131).</p> <p>-Le refus d'immatriculation est susceptible de recours devant le président du tribunal de première instance (477)</p>	<p>Les conseils de conciliation doivent être privilégiés aux tribunaux de droit moderne coûteux (huissier, avocat, éloignement géographique), car ils sont plus accessibles aux paysans.</p>
<p>L'administration locale renforcée</p>	<p>Un contrôle de l'Etat renforcé</p>	
<p>-Création de la Commission de gestion foncière communale : rôle consultatif, assiste le maire dans la gestion du domaine privé rural (43), statue sur la pertinence des projets agricoles, la mise en valeur, délivre les CFR et son administration (enregistrement des mutations, délivrance de nouveaux certificats, actualisation de la documentation foncière)</p> <p>-Sections villageoises et d'arrondissement: ont un double de la</p>	<p>-Une administration unique créée pour le domaine et le foncier urbain et rural, l'Agence du Domaine et du Foncier (466) avec des bureaux déconcentrés locaux, qui assistent le maire dans la gestion des terres de la commune (279), enregistrent les modifications des droits coutumiers, collectifs (388), les transferts de terres rurales (395), gestion et mise à jour du plan foncier rural et du cadastre (381), délivre les CPF, immatriculation collective.</p> <p>-Maintien des commissions de gestion foncière communales, des sous-commissions d'arrondissement, des sections villageoises : rôle consultatif et assistent le maire et le bureau local de l'organe en charge de l'immatriculation foncière (288).</p>	<p>-Risque de conflit de compétences entre les bureaux locaux de l'ANDF et les structures locales préexistantes (commission de gestion foncière, sections villageoise, d'arrondissement), qui sont dessaisies de leur prérogatives au profit des bureaux locaux déconcentrés de l'ANDF.</p> <p>-Les mairies ne sont pas régulatrices du marché foncier.</p> <p>-Risque de centralisation de la gestion</p>

## Politiques foncières et mobilisations sociales au Bénin

<p>documentation, préparent les dossiers de mutation à faire enregistrer, lieu du contrat de transfert de terres régies par les coutumes (67), enregistrent les modifications des parcelles au plan foncier rural dont les modifications sont adressées à la commission de gestion foncière communale (117).</p>	<p style="text-align: center;">Lieu du contrat de transfert des terres rurales (395)</p> <p>-Appartenance des terres à l'Etat (Livre blanc décembre 2009).</p> <p>-Les terres rurales non appropriées appartiennent à l'Etat, qui doit les faire immatriculer en son nom ou les attribuer aux collectivités territoriales sur leur demande (391)</p> <p>- 39 articles sur l'expropriation publique (203-242)</p> <p>-Toutes modifications portant sur un immeuble immatriculé sont constatés par acte notarié ou par acte sous seing privé déposé au rang des minutes d'un notaire (15)</p> <p>-En matière d'immatriculation, les notifications sont faites aux parties par l'intermédiaire des maires, des chefs d'arrondissements, de village ou de quartier ou par voies d'huissier (137)</p>	<p>foncière et de coût élevé des transactions, risques de non actualisation des données.</p> <p>-Le cadastre national est géré par l'ANDF. Les mairies ne sont pas régulatrices du marché foncier, elles ne peuvent refuser de délivrer les actes nécessaires à l'obtention du CPF.</p> <p>-Coût élevé du recours au notaire pour une modification de l'immeuble (faible nombre de notaire concentrés dans la capitale, coût du transport)</p>
Sécuriser les investissements étrangers		
<p>La loi 2007 n'aborde pas les questions du droit de propriété sur les terres rurales pour les non nationaux et du bail emphytéotique.</p>	<p>-Droit d'acheter un immeuble pour une résidence principale, s'ils sont mariés à un (e) béninois (e) ou s'ils exercent une activité commerciale, industrielle ou à caractère professionnel depuis 20 ans au moins, à la condition d'associer dans leurs activités des nationaux.</p> <p>-Droit d'acquérir un bail commercial, industriel, ou d'habitation de 90 ans non renouvelable par des non nationaux installés au Bénin (14, code 25.11.2011).</p>	<p>-L'autorisation de baux emphytéotiques de 90 ans non renouvelable ne règle pas la question de l'accaparement de grandes superficies au détriment des paysans, mais elle associe les élites nationales à la rente.</p>
<p>-Obligation de déclarer au maire les projets agricoles &lt; à 20 hectares. Entre 20 et 50 hectares, autorisation du maire après avis du conseil communal ou municipal. Au-delà de 50 hectares, l'autorisation doit être approuvée par les services régionaux du ministère de l'agriculture (91)</p>	<p>-Fixation d'une superficie maximale d'achat de terres à 1000 hectares non cumulative (version 25.11.2011)</p>	<p>-Superficie maximale cumulée d'achat de 50 hectares pour un individu et de 100 hectares pour une personne morale.</p> <p>Instaurer une régulation locale, obligation pour chaque investisseur d'effectuer des études d'impacts socio-économiques et environnementales des projets d'investissement et suivi.</p>
<p>-Obligation de mise en valeur des terres agricoles nécessitant une mise en repos</p>	<p>-Obligation de mise en valeur assouplie à 10 ans, sauf pour</p>	<p>-Obligation de mise en valeur des terres nécessitant une mise en repos à partir de 5</p>

<p>après 5 ans, sauf pour l'Etat et les collectivités territoriales (73).</p> <p>-Droit de demander au maire d'exploiter une parcelle susceptible de mise en valeur rurale (76), après avis de la commission de gestion foncière communale (78), constaté par arrêté du maire, publié par voie d'affichage à la mairie pendant 2 mois, annonce radio locale et crieurs publics.</p>	<p>l'Etat et les collectivités territoriales (403)</p> <p>-Maintien du droit de demander au maire d'exploiter une terre rurale (404).</p>	<p>ans, pour l'Etat, les collectivités territoriales et les propriétaires.</p> <p>-Préciser les moyens de contrainte.</p>
---	---	---



## Résumé

Face à des réformes foncières qui menacent l'agriculture familiale, les organisations sociales ne restent pas inactives. Pourtant, si les controverses sur les orientations à donner aux politiques foncières sont largement documentées, on sait moins quelles sont les stratégies d'action des organisations de la société civile qui cherchent à les influencer. Jeune syndicat paysan béninois, *Synergie Paysanne* s'est fortement mobilisé entre 2010 et 2013 contre le projet de code foncier alors en préparation au Bénin, qu'il considérait comme un instrument au service de l'agribusiness et de l'accaparement des terres. Cet article décrit l'histoire de cette mobilisation et les différentes stratégies d'action employées, qui l'ont mené jusque dans les arènes de débat sur le texte, et discute l'efficacité des stratégies de plaidoyer technique sur des sujets à la fois très technicisés et à fort enjeu politique.

## Abstract

Facing land reforms that threaten family farming, social organizations do not remain inactive. But if the controversies about land policies are widely documented, less is known how, in practice, about the strategies of action of civil society organizations that seek to influence them. In Benin, *Synergie Paysanne*, a young peasant union, had mobilized itself between 2010 and 2013 against the Land Code that was in preparation at that time and that it considered as an instrument of agribusiness and land grabbing. This article describes the history of this mobilization and the diverse strategies of action *Synergie Paysanne* employed, that led it into the arena of debate on the text itself. It discusses the effectiveness of technical advocacy strategies on issues that are both highly technicized and highly political.

## Mots-clés

Politiques foncières, privatisation, accaparements fonciers, syndicat paysan, ONG, mobilisations sociales, plaidoyer.

## Keywords

Land policies, privatization, land grabbing, farmers trade-union, NGO, social mobilizations, advocacy.

# Le Pôle Foncier

Le *Pôle de recherche sur le foncier rural dans les pays du Sud* est un Groupement d'Intérêt Scientifique (GIS) fondé par le Cirad, l'IAMM, l'IRD et SupAgro. Il est accueilli à la Maison des Sciences de l'Homme de Montpellier.

Le Pôle vise à structurer et dynamiser les collaborations entre les équipes des institutions d'Agropolis-Montpellier qui conduisent des recherches sur le foncier rural – agricole, pastoral ou forestier – étendu à ses relations avec le périurbain, les zones côtières et les activités extractives, dans les pays du Sud.

Les activités du Pôle sont conduites en collaboration avec des partenaires du Sud ou relevant d'autres institutions du Nord.

Information et contacts : [pole.foncier@msh-m.org](mailto:pole.foncier@msh-m.org)

[www.pole-foncier.fr](http://www.pole-foncier.fr)

ISBN : 979-10-92582-13-0



9 791092 1582130

