HAL
open science

Fonder sa légitimité par le plaidoyer ? Synergie Paysanne et la lutte contre les accaparements fonciers au Bénin

Philippe Lavigne Delville, Camille Saiah

To cite this version:

Philippe Lavigne Delville, Camille Saiah. Fonder sa légitimité par le plaidoyer ? Synergie Paysanne et la lutte contre les accaparements fonciers au Bénin. Revue Tiers Monde, 2015, 2015/4 (224). ird-01356150

HAL Id: ird-01356150

https://ird.hal.science/ird-01356150v1

Submitted on 25 Aug 2016

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Fonder sa légitimité par le plaidoyer ?
Synergie Paysanne
et la lutte contre les accaparements fonciers au Bénin

Philippe Lavigne Delville et Camille Saïah[1]

A paraître dans la *Revue Tiers-Monde*,
dossier *« Entre opposition et participation. Les syndicats face aux réformes en Afrique »*
coordonné par Benjamin Rubbers et Alexis Roy.

Lors du Carrefour National des Jeunes Ruraux, organisé en 1999 par le Mouvement Rural de la Jeunesse Chrétienne-Bénin, de jeunes agriculteurs décident de créer un syndicat. Fondé en 2002, Synergie Paysanne (SYNPA), premier syndicat paysan béninois, se mobilise en faveur de l'agriculture familiale, contre les OGM et les agro-carburants et sur la politique agricole béninoise. Lors de l'émergence sur la scène médiatique internationale en 2008 de la question des « accaparements fonciers »[2] (Borras, Hall, Scoones *et al.*, 2011; Cotula, 2013), SYNPA est une des premières organisations béninoises à la publiciser. A partir de 2011, il focalise progressivement sa lutte entre 2010 et 2013 contre un projet de législation foncière, qu'il accuse d'ouvrir la voie à ces accaparements.

Le cas de SYNPA illustre les nouvelles stratégies de lutte des organisations paysannes ouest-africaines. Dans les années 1980, l'absence de l'Etat dans les régions périphériques et l'effondrement des coopératives encadrées par l'Etat avaient suscité l'émergence de multiples groupements paysans. Parfois endogènes, souvent impulsés par les projets de développement. Ils cherchaient à limiter l'impact de la libéralisation économique et à créer des infrastructures de base (Jacob et Lavigne Delville, 1994). Au Sénégal, des organisations paysannes fédératives, issues d'organisations régionales fondées dans les années 1970, ont conquis une place dans les dialogues avec l'Etat et les bailleurs de fonds sur les politiques agricoles (Pesche, 2009; Hrabanski, 2010). Au Mali, les producteurs dans les zones cotonnières (Bingen, 1996; Roy, 2010) et irriguées ont fondé dans les années 1990 des syndicats puis des fédérations, couplant participation à la gestion de filière et défense des intérêts paysans. Le Réseau des organisations professionnelles des producteurs agricoles les fédère à l'échelle sous-régionale. Vingt ans après l'effervescence associative des années 1990, le débat ne porte plus sur l'existence d'un mouvement paysan en Afrique (Gentil et Mercoiret, 1991), mais sur sa nature, les modalités de son *« intégration subordonnée »* dans l'ordre international (Larmer, 2010), ses contradictions internes, sa façon de gérer son extraversion et ses alliances internationales et sa capacité à peser sur les politiques et les rapports sociaux.

---

[1] Ce texte s'inscrit dans une recherche de long terme sur les processus de réforme foncière rurale au Bénin (Lavigne Delville, 2010; 2014) et dans le cadre du projet ANR APPI. Il s'appuie sur des entretiens menés depuis 2010 avec les protagonistes de cette réforme, dont les responsables de SYNPA, et sur trois mois d'observation participante au sein de SYNPA (Saïah, 2013), qui ont permis de réaliser 70 entretiens et d'analyser divers matériaux : agendas, rapports d'activité, émissions radio, communiqués.

[2] Terme militant qualifiant des formes variées d'acquisition de droits sur la terre sur de grandes surfaces par des acteurs externes au milieu rural avec ou sans prises de contrôle violentes ou expulsion de paysans.

SYNPA se crée à un moment où le poids des intérêts internationaux privés et les menaces sur l'agriculture familiale se renforcent et sont objets de mobilisations transnationales. Il choisit le « plaidoyer » comme forme de mobilisation. Issu des ONG internationales de droits de l'homme, ce répertoire se diffuse à la conjonction du repositionnement des ONG du Nord, d'une volonté des ONG tiers-mondistes de poursuivre la critique politique sous une forme recevable, d'une part, du renouveau de la question des politiques sectorielles et d'une institutionnalisation de la participation de la société civile aux forums liés à l'aide internationale d'autre part (Siméant, 2014). Comme *« lobbying moral »,* il est une « *forme apparemment plus policée et civilisée de la critique* », fondé sur l'argumentation rationnelle, 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 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).

Cet article retrace comment, à partir de sa lutte contre les accaparements, cette jeune organisation a polarisé son action sur le projet de code foncier, élaboré dans des arènes très techniques et professionnelles, et a cherché à influer son contenu, en suscitant une coalition d'ONG et en investissant l'arène parlementaire, avec finalement peu de succès. Si cet investissement dans le plaidoyer a permis au syndicat de gagner une reconnaissance institutionnelle, elle l'a aussi obligé aussi 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).

1. De la lutte contre les accaparements fonciers à l'opposition au projet de code domanial et foncier

SYNPA 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. Si certains fondateurs ont une expérience au sein du parti communiste ou sont proches de syndicats de la fonction publique, très peu ont un parcours syndical. Jeunes diplômés sans emploi désireux d'investir dans l'agriculture et rencontrant des difficultés d'accès à la terre, ils cherchent à inventer un syndicalisme paysan au Bénin *« par les paysans eux-mêmes »* en se positionnant dans un rôle d'interpellation des politiques publiques sur les droits et les conditions de travail des paysans. Ils veulent se différencier des ONG, des projets, mais aussi des organisations paysannes financées et structurées par l'Etat, jouant plus le rôle de « *réceptacles mécaniques des décisions politiques que de revendication et de prise de décision développant des stratégies d'influence* » (SYNPA, Plan stratégique 2005-2010).

A partir de 2006, SYNPA reçoit du CCFD-Terre Solidaire un appui structurel de long terme pour ses frais de fonctionnement (secrétariat, animateurs régionaux, réunions statutaires) et des formations sur le syndicalisme, le plaidoyer et le suivi des politiques publiques. SYNPA s'investit aux côtés de JINUKUN, réseau béninois défendant la biodiversité, dans une campagne contre les OGM qui

contribue en 2008 au prolongement du moratoire pris en 2002 par le gouvernement. En 2008, il s'approprie la question des agro-carburants, après avoir participé à la campagne contre la directive européenne visant l'introduction en 2020 de 10% d'agro-carburants dans la consommation européenne d'essence, et face à une politique nationale volontariste sur les agro-carburants.

Conséquence de la financiarisation de l'agriculture, de la demande en agro-carburants et de la crise des marchés alimentaires mondiaux de 2007, la question des accaparements fonciers est médiatisée par l'Ong GRAIN en 2008. SYNPA, qui est en lien avec GRAIN, s'empare de ce débat, ce qui lui permet de relier la question foncière à celle des OGM, des agro-carburants et à sa critique de l'agro-business. En 2009, SYNPA et deux journalistes de l'hebdomadaire chrétien *La Vie* réalisent une enquête sur le rôle moteur des agro-carburants dans l'accaparement des terres béninoises. Ils identifient des entreprises nationales ou étrangères, aidées par des ministres et des députés, jouant le rôle d'intermédiaires pour inciter les paysans à leur vendre des terres. SYNPA commandite une étude, qui estime que 45% des terres agricoles sur la commune de Djidja ont été vendues à des investisseurs internationaux (21 % des acquéreurs) mais surtout nationaux (fonctionnaires, hommes politiques, groupes religieux). Le syndicat mène une campagne au ton altermondialiste avec le slogan « *préservons nos terres de la faim des multinationales et de l'agrobusiness* ». Face au choc de ces chiffres, SYNPA organise de multiples ateliers pour informer les paysans sur les risques de dépossession de leurs terres. Il promeut des contrats auprès des propriétaires et des maires, pour faciliter l'accès des paysans aux terres thésaurisées (contrats d'amodiation, prêt, donation de terres). Il obtient des maires de Djidja et de Za-Kpota un moratoire sur les ventes et il soutient juridiquement en 2007 des paysans de Gbahouété emprisonnés pour avoir occupé leurs terres, vendues à leur insu par un député.

La découverte des enjeux du projet de code foncier

Depuis le milieu des années 1980, les institutions internationales promeuvent des réformes des politiques foncières en Afrique. Dans une logique « d'ajustement global/sectoriel » au contexte néo-libéral (Muller, 1990), elles mettent en cause le caractère informel des droits fonciers et les abus du pouvoir liés au monopole foncier de l'Etat sur les terres non immatriculées. Elles visent à formaliser les droits fonciers pour favoriser le développement agricole, l'agriculture familiale, le marché foncier et l'agrobusiness (Manji, 2006), parfois pour sécuriser les droits fonciers paysans. A la fin des années 2000, les politiques foncières béninoises sont dans une situation paradoxale (Lavigne Delville, 2010). Préparée depuis plusieurs années, la loi de 2007 portant régime foncier rural retire les droits coutumiers de l'emprise de l'Etat et crée un nouveau statut juridique, le *certificat foncier rural*, alternative au titre foncier. Son contenu convient à SYNPA : les certificats fonciers, assez accessibles, sécurisent les droits individuels et collectifs des paysans, la location forcée de terres inexploitées est possible. Alors que cette loi n'était pas encore votée, un autre projet de réforme était lancé en 2004-2005 sous le leadership du MCA-Bénin et du ministère de l'urbanisme, avec le financement du Millenium challenge corporation (MCC) américain. Ce projet, le Compact, considère que la formalisation des droits de propriété privée est une condition de développement économique. Il prévoit d'étendre les expériences existantes de formalisation des droits fonciers et de refonder la politique et la législation, pour généraliser la propriété privée et uniformiser le droit.

Engagé dans la vulgarisation de la loi de 2007, SYNPA découvre le projet de code domanial et foncier en mars 2010, lors du séminaire national de présentation de la deuxième version du texte. Il

s'interroge sur les changements par rapport à la loi de 2007. Discuter un projet de loi technique et très évolutif demande des compétences pointues. Le processus d'élaboration opaque l'oblige à utiliser des relais au sein du ministère de l'agriculture pour accéder aux versions du projet. SYNPA bénéficie également d'échanges informels avec des juristes universitaires et des anthropologues qui s'alarment aussi de ce projet et alimentent sa réflexion. Le CCFD met à disposition pour deux ans une volontaire juriste. Des ONG européennes, SNV et Helvétas, lui proposent des appuis.

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

SYNPA craint que le Code soit au service de l'agrobusiness en particulier étranger. En rupture avec la stratégie de modernisation de l'agriculture familiale de la fin des années 1990, la politique du Président Yayi Boni, élu en 2006, priorise en effet l'agrobusiness et les cultures d'exportation. SYNPA suspecte le MCA de servir les intérêts américains : le code offre la possibilité aux étrangers d'acheter des terres et le MCA prépare un texte sur le remembrement pour favoriser la mécanisation lourde. Il approfondit son analyse comparée des textes sur la conception des droits fonciers, le contrôle de l'Etat, la place des droits coutumiers et des investissements étrangers et sur les risques de thésaurisation. Il s'interroge sur les enjeux du remplacement du c*ertificat foncier rural* par un *certificat de propriété foncière* attestant une propriété privée. Mais les débats sont vifs : selon la situation foncière des syndiqués[3], les positions diffèrent sur les règles coutumières et sur le titre individuel de propriété. Pour les premiers adhérents, les droits coutumiers favorisent les élites (notables, lignées royales, fonctionnaires, commerçants) et le titre de propriété privée peut sécuriser les fruits de leur activité.

En raison de ces controverses internes et de son entrée tardive dans le processus d'élaboration d'un texte complexe, SYNPA resserre progressivement son argumentaire sur quelques revendications clairement articulées à son engagement initial contre les accaparements. Face à l'ampleur des terres achetées par des urbains mais non exploitées, et pour favoriser l'accès des jeunes au foncier, il défend le principe d'une durée maximale de 5 ans de jachère, l'obligation de leur mise en valeur passé ce délai et la possibilité de procéder à une mise en location forcée en cas d'absence de mise en valeur, dispositions qui existaient dans la loi de 2007. Contre la proposition du Code d'autoriser des achats de terre de 1000 hectares[4], il revendique une surface cumulée maximale de 50 ha pour un individu et de 100 ha pour une personne morale. Il réclame l'interdiction d'achat de terres pour les non-béninois, contestant l'autorisation des baux emphytéotiques de 90 ans pour les étrangers.

[3] Avec plus de 2000 membres répartis sur l'ensemble du territoire, SYNPA regroupe aujourd'hui des petits agriculteurs ayant moins d'un hectare, des grands exploitants, des transformateurs, des commerçants, des vétérinaires et d'anciens fonctionnaires devenus agriculteurs.

[4] Le code prévoit des procédures d'approbation des projets d'acquisition, par différentes instances en fonction de la surface. Pour SYNPA, elles contribuent plus à une politisation de l'accès à la terre qu'à garantir le sérieux des investissements.

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

Un difficile accès aux arènes d'élaboration du texte

L'élaboration du code est l'objet de luttes interinstitutionnelles, autour de deux réseaux de politique publique de nature et d'orientation différentes (Lavigne Delville, 2010), traversant les frontières entre Etat, bailleurs de fond et organisations professionne²lles. La refonte de la politique foncière est pilotée par le MCA-Bénin, institution *ad hoc* placée sous la cotutelle des gouvernements béninois et américain, aux prérogatives peu lisibles, qui travaille en étroite collaboration avec le ministère de l'urbanisme, chargé de la réforme foncière depuis le remaniement ministériel de 2006. Alors que la loi de 2007 avait été portée par un réseau d'acteurs liés au ministère de l'agriculture, le projet de Code est issu de cercles différents. Il a pour lui la légitimité politique du ministère de l'urbanisme, le poids des lobbies professionnels, la volonté d'uniformiser le cadre légal et la capacité financière. Bien que la réforme concerne l'espace rural, le ministère de l'agriculture est marginalisé et clivé entre les défenseurs de l'agriculture familiale et de la loi de 2007 et les promoteurs de l'agrobusiness.

Les grands axes de la réforme avaient été définis dès 2004- 2005. La préparation du code suit un processus expert mobilisant d'abord les professionnels du secteur. 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 des *« forums où dominent les débats et controverses autour du sens des politiques »* (Jobert, 1998). Lié au réseau, politiquement marginalisé, de la sécurisation foncière paysanne, et représentant les paysans dans un processus monopolisé par des techniciens et des fonctionnaires, SYNPA est dans une double position de faiblesse. Il doit négocier sa place, forcer les portes pour être reçu au MCA, imposer sa présence dans les ateliers.

Une alliance informelle avec une direction du ministère de l'agriculture

Cette configuration amène SYNPA à renforcer ses liens – plus personnalisés qu'institutionnalisés - avec la Direction de la promotion de la législation rurale (DPLR) du ministère de l'agriculture, qui partage l'analyse selon laquelle le code remet en cause la loi foncière rurale de 2007 et qui tente de lutter contre la marginalisation du ministère sur ce dossier. Les clivages au sein du ministère, où elle est en minorité, renforcent la volonté de cette Direction de chercher des alliés. L'ancienne Directrice le souligne : « *nos actions étaient limitées à des fiches, des prises de position. 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 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* » (entretien, mai 2013).

Des échanges réciproques d'information sur le code s'organisent : SYNPA donne à la DPLR les troisième et quatrième versions du code. Il joue un rôle d' *« alerte, de mise en garde et de proposition »* sur l'achat massif des terres, souligne l'actuel Directeur : « *ils nous ont envoyé beaucoup de documents. On a échangé lors de rencontres et de deux séances dans les locaux de SYNPA. Nos échanges m'ont sensibilisé sur l'achat massif de terre. Avant, nous n'en faisions pas une*

question première. Le discours de SYNPA m'a beaucoup fait évoluer » (entretien, avril 2013). Mais l'ancienne directrice ne partage pas toute l'analyse de SYNPA : contestant le concept d'accaparement et l'interdiction d'achat des terres aux étrangers, elle promeut le remembrement des terres pour inciter les investissements étrangers et une cohabitation vertueuse entre l'agriculture familiale et l'agro-business d'exportation.

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

Insatisfait de la version de juin 2011 du projet de code, SYNPA lance une pétition *« le code foncier ne doit pas être voté en l'état »,* qui rassemble 5000 signatures, surtout de paysans. Pour ne pas apparaître comme un *« groupuscule isolé »*, il cherche à fédérer des organisations de la société civile. Après plusieurs réunions d'information sur les accaparements en 2011, un noyau de onze organisations se constitue : *l'Alliance pour un code foncier consensuel et socialement juste*. Certaines défendent l'agriculture familiale, la souveraineté alimentaire ou la biodiversité; d'autres promeuvent les droits humains, la démocratie, le suivi des politiques ou les droits des femmes. Leur ralliement permet à l'Alliance de bénéficier de leur poids politique et médiatique. L'adhésion de la *Plateforme Nationale des Organisations Paysannes* est un gage de représentation du monde paysan. La formation de cette coalition est facilitée par l'existence de collaborations communes antérieures avec SYNPA, lors des plaidoyers contre les OGM en 2007 et sur le Plan stratégique de relance du secteur agricole en 2009. Elle permet à certaines organisations, écartées de l'élaboration du texte après les premières consultations, de rentrer dans l'arène du code.

L'expertise foncière du syndicat permet à l'Alliance de disposer d'outils et d'argumentaires immédiatement mobilisables. Grâce au soutien du CCFD, SYNPA assume l'essentiel des coûts de la coalition et des interventions médiatiques. Mais les membres de la coalition portent des analyses foncières hétérogènes, sur le marché foncier, sur l'unification des régimes par un titre foncier unique, sur le microcrédit. Certains considèrent le seuil d'achat de 50 hectares trop restrictif.

Investir l'arène parlementaire

En novembre 2011, la conférence de presse lançant l'Alliance a un effet immédiat : le MCA propose un rendez-vous. Mais après l'arrêt du financement du MCC fin 2011, l'équipe du MCA est dispersée, le portage du dossier devient plus flou. Le gouvernement veut faire voter le texte rapidement, car son adoption est une condition pour obtenir un second financement américain. Pour contourner la Cour Suprême et les conflits entre ministères, il demande à un député de sa majorité de présenter le texte comme proposition de loi, d'initiative parlementaire, ce qu'il fait en septembre 2012. L'indétermination du calendrier législatif et de la date du vote crée un climat d'incertitude et d'urgence : début janvier 2013, l'Alliance n'est pas informée de la programmation du vote en plénière pour le 14 janvier.

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

Face aux faibles possibilités d'influer sur l'élaboration du texte et au flou accru de l'année 2011, l'Alliance décide dès 2012 d'investir l'arène parlementaire. En février, elle obtient une première audience avec le Président de l'Assemblée, qui émet l'idée d'un séminaire parlementaire pour informer les députés sur les accaparements et les enjeux du code. L'Alliance commandite une analyse juridique de la dernière version du projet de code et tisse des liens avec deux députés de l'opposition, qui seront pour elle des canaux officieux d'information sur l'évolution de l'élaboration

du code (accès à deux versions successives du texte en 2011, dates des travaux en Commission), et une aide pour déchiffrer les règles de fonctionnement du Parlement et organiser l'atelier d'échange avec les députés.

Pour anticiper sur les travaux en commission, l'Alliance organise en septembre 2012 un séminaire parlementaire. Sur les trente-deux députés invités, sept sont présents (six de l'opposition, un du parti présidentiel). Cet atelier est pour certains la première occasion de lire le code et pour d'autres l'opportunité de découvrir la dernière version. Après plusieurs demandes sans réponse, l'Alliance obtient la participation de trois de ses membres au forum parlementaire d'octobre 2012. Financé par le MCA et organisé par la Commission du Plan de l'Assemblée nationale, cet atelier de validation de l'avant-projet est la seule consultation de la société civile prévue par le Parlement. Elle met sur un pied d'égalité des acteurs aux moyens et aux compétences asymétriques : 24 députés, 28 agents du ministère de l'urbanisme, 6 du ministère de l'agriculture, 8 experts, et dans la catégorie société civile, 23 participants représentant les ordres professionnels (géomètres, architectes, urbanistes, notaires, juristes) et seulement 5 organisations spécialisées sur les questions agricoles. Pour un membre de JINUKUN, juriste foncier et modérateur du forum, les débats ont été artificiels : « *c'était une rencontre avec plein d'énervements, des coups de gueule, le MCA est venu juste pour justifier ses positions. C'était la finalisation du code, on n'avait plus de voix, on ne pouvait rien dire* » (entretien, avril 2013).

Après insistance, les mêmes porte-paroles de l'Alliance parviennent à participer aux travaux de la commission Plan, chargée d'examiner au fond le projet de code, en octobre et novembre 2012. La promotion de l'agriculture familiale, fil conducteur de leur argumentaire, partagée par le ministère de l'agriculture, est la principale ligne d'opposition avec le ministère de l'urbanisme et les corporations juridiques. Mobilisant leur formation d'agronome, ils déconstruisent l'argumentaire adverse soutenant l'agriculture d'exportation et défendent la possibilité de produire des rendements élevés sur de petites surfaces. Au sortir des travaux en commission, entre les 1000 hectares prévus par le code et les 50 hectares réclamés par l'Alliance, un compromis est établi sur une superficie maximale d'achat de 300 hectares.

Au moment du vote, médiatiser et faire monter la pression

En février 2011, en pleine campagne électorale, SYNPA avait lancé un « appel aux futurs députés pour une agriculture durable ». L'Alliance avait organisé une conférence de presse sur le projet de code en novembre 2011, puis un débat télévisé en février 2012. Trois semaines avant le vote, la médiatisation devient plus offensive et le discours plus contracté : l'Alliance découvre que la version finale du code rétablit le seuil d'achat de 1000 hectares : « *on s'est retrouvé à faire une action à court terme de communication. Nous voulions prendre l'opinion à témoin lorsque nous avons vu qu'ils n'ont pas tenu compte du consensus* » (entretien, avril 2013). Un nouveau débat télévisé est organisé la veille du vote, où le Secrétaire exécutif de SYNPA dénonce cette manipulation et accuse ouvertement les députés d'être les premiers accapareurs de terre. Le recours aux émissions télévisées, mûrement réfléchi en raison de leur coût, est la dernière carte à jouer pour tenter de responsabiliser les députés devant les citoyens, avant le vote du 11 janvier. L'argumentaire se concentre sur deux articles, la superficie maximale d'achat et l'obligation de mise en valeur des terres.

Défaite juridique mais victoire politique ?

Un débat parlementaire focalisé sur les thèmes de l'Alliance

Cette pression médiatique oblige les députés à réagir dès le début de la plénière. Le président de l'Assemblée demande au Président de la commission Plan d'expliciter la controverse sur ces deux articles et ce qui s'est passé en commission. Choqués de cette tentative de pression peu habituelle, des députés s'offusquent violemment :

> Quant aux deux énergumènes qui ont pris la parole [à la télévision], comment voulez-vous que nous allions dans leur sens, de quel droit ? Qui sont-ils ? Qui représentent-ils ? La société civile, moi j'en ai ma claque ! Aucun député ici n'a rien à expliquer, nous ne sommes pas aux ordres de la société civile.
>
> Ce que j'ai entendu hier, j'en étais malade. Ils ont intoxiqué la population 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 ? (Compte-rendu des débats, Assemblée nationale, p 7)

D'autres députés se réapproprient la critique de l'achat massif des terres en reprenant des termes militants (*brader, accaparement*) et des raisonnements portés par l'Alliance.

> Nous 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 avoir lorsqu'on sait que les gens continuent de vivre de ce qu'ils produisent. Nous allons tout droit vers une situation qui va coincer les petits paysans qui ne seront plus en mesure de vivre à la sueur de leur front. Une société étrangère peut facilement utiliser ce texte et acquérir les 7 000 000 d'hectares dont nous disposons ! (idem)

Mais ces interrogations s'opposent à la volonté du pouvoir d'attirer les investisseurs, et aux visions duales où l'agriculture familiale est nécessairement peu productive et où le progrès suppose des investissements extérieurs. Même si le Président de la Commission et le Président de l'Assemblée reconnaissent les menaces sur la disponibilité en terres agricoles et sur la sécurité alimentaire, ils plaident pour un dispositif flexible qui évalue au cas par cas les projets et les superficies requises, pour ne pas limiter les potentialités de croissance, d'investissement et d'emplois. Ils contestent l'idée qu'une limite d'achat résoudra le problème de la vente des terres à des prix très inférieurs à leur valeur. L'Alliance est accusée d'être au service d'organisations internationales :

> C'est un mouvement d'altermondialistes basé dans les pays occidentaux, qui ont leurs filiales dans nos différents pays et qui donnent des consignes de lutte contre les accaparements.

Mais un vote à l'unanimité

Sans la mobilisation de l'Alliance, les questions relatives à la souveraineté alimentaire, l'obligation de mise en valeur, aux superficies maximales d'achat et à la propriété foncière des étrangers, n'auraient sans doute pas été posées à l'Assemblée. Mais l'autorisation d'achat de 1000 hectares est adoptée, le code autorise un partenariat avec un Béninois pour les investisseurs non-nationaux. Le Code est voté à l'unanimité[5]. SYNPA et l'Alliance ont gagné sur la durée de jachère, revenue à cinq ans, mais perdu sur leurs deux principales revendications. Pour l'Alliance, de nombreux députés sont de gros propriétaires terriens, ceux de la majorité étaient liés par une consigne de vote. Des députés

[5] Il suscitera une contestation des ordres professionnels, pourtant plus associés à l'élaboration du code que l'Alliance. Pour eux, rendre contestable le Certificat de propriété foncière pendant plusieurs années en cas de fraude ou d'erreur aggravera l'insécurité foncière.

d'opposition n'ont pas voulu s'opposer à un texte, très médiatisé par le MCA, qui prétendait être une réponse aux problèmes fonciers.

Une reconnaissance institutionnelle de SYNPA

Malgré cette défaite politique, la participation de l'Alliance aux travaux en commission marque une reconnaissance institutionnelle, car les acteurs de la société civile n'y ont normalement pas accès. Suite à cette mobilisation, SYNPA est reconnue comme organisation de référence sur le secteur par la PNOPPA, puis au sein des institutions internationales travaillant sur le foncier. Il est aujourd'hui la seule organisation paysanne membre du groupe informel d'échange d'information sur le foncier créé à l'initiative de l'Ambassade néerlandaise, devenue un des premiers bailleurs de fond sur le sujet depuis le retrait du MCC.

3. 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, SYNPA 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, analyses et argumentaires, dénonciations médiatiques. 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.

Si les ONG mettent en avant la dimension politique du plaidoyer[6], 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.

Le plaidoyer : une stratégie coûteuse pour formuler une critique acceptable

S'emparer du projet de code et défendre des amendements a été une façon pour SYNPA de poursuivre, sur le terrain du droit, sa lutte contre les accaparements fonciers. Pour un syndicat en construction, qui cherche à bâtir un espace de défense des intérêts paysans mais n'a encore qu'une base sociale limitée, le plaidoyer permet d'émettre une critique acceptable. Il permet de légitimer sa place dans les arènes de négociation, dans un contexte où la reconnaissance de la légitimité de la parole paysanne ne va pas de soi.

[6] Pour le CCFD, qui a subi la critique anti tiers-mondiste dans les années 1980, le plaidoyer, comme dialogue en apparence constructif avec les pouvoirs, permet de refaire de la politique.

Au-delà de la dénonciation, SYNPA fait preuve par la construction d'argumentaires et la défense d'amendements de sa connaissance du terrain, de sa maîtrise des dossiers, et cherche à s'imposer comme force de propositions. Mais l'entrée tardive de SYNPA 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 une acceptation de règles du jeu au sein desquelles SYNPA est en position de faiblesse.

De plus, le plaidoyer a un coût élevé *« en termes de ressources matérielles, de savoir-faire, d'expertise, de maitrise de soi, de jeu avec les institutions au risque toujours présent d'être digéré par elles »* (Siméant, 2014 : 338). Il nécessite du temps pour accéder à l'information, construire des analyses et des argumentaires, s'informer des échéances, participer aux réunions, organiser des ateliers, et, dans une petite équipe, ce temps concurrence les autres activités. Son coût est aussi financier : commanditer des analyses juridiques, louer des salles, organiser des ateliers et verser des *per diem*. Dans un contexte « d'affairisme médiatique » (Adjovi, 2003), mobiliser les médias est aussi onéreux : entre décembre 2012 et janvier 2013, la couverture médiatique de l'Alliance a représenté 70% des dépenses totales du plaidoyer. .

L'appui financier structurel du CCFD, qui assure 90 % de son budget, a permis à SYNPA de construire une autonomie d'action vis-à-vis de l'Etat, de stabiliser des équipes, d'être formé au suivi des politiques publiques, 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 SYNPA 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.

Spécialisation des rôles et risques de déconnexion des militants

Face à la technicité juridique du code, le plaidoyer tend à augmenter la « *division experte du travail militant entre les professionnels et ceux au nom de qui ils plaident* » (Ollion, Siméant, 2015 : 14), ce qui nourrit peu la vie syndicale. Le plaidoyer sur le code ne résulte pas d'une décision prise après consultation des militants. Il mobilise seulement trois personnes (secrétaire général, secrétaire exécutif, volontaire internationale). 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. Pour certains militants, SYNPA tend à adopter le fonctionnement d'une ONG de plaidoyer, s'éloignant des réponses à leurs besoins urgents (commercialisation, mécanisation).

Chercher à influer un processus en cours laisse peu de temps pour organiser une mobilisation large et un travail collectif avec les syndiqués[7], les paysans, et les citoyens. SYNPA 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. Une marche devant l'Assemblée, pensée en dernier recours, fut annulée après l'accélération du vote.

En concentrant ses efforts sur le projet de code, SYNPA a en partie délaissé la lutte sur le terrain. 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, de dénoncer des cas concrets.

Une technicité du débat qui réduit le champ des revendications

L'argumentaire de SYNPA n'a finalement porté que sur trois des cinq cent articles du code. SYNPA et l'Alliance n'ont pas eu les moyens de mener des débats internes pour construire une position partagée et argumentée sur des enjeux clés de la politique foncière, comme les inégalités d'accès à la terre, l'unification des régimes juridiques par le titre foncier, et les différences entre le *Certificat de propriété foncière* et le *Certificat foncier rural*. Même si SYNPA défend ce dernier 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 sont certes importants et cohérents avec sa lutte contre les accaparements. Mais ils sont réducteurs par rapport aux questions que pose le code au monde rural et même par rapport aux analyses initiales de SYNPA.

Conclusion

Voulant défendre l'agriculture familiale et l'accès des jeunes à la terre, les fondateurs de SYNPA n'avaient guère d'expérience syndicale. Ils se sont formés à travers des formations proposées par la Confédération paysanne, via le CCFD, qui le soutient depuis le début, et à travers différentes expériences de mobilisation, menées en lien avec des ONG béninoises et des organisations internationales. « Syndicat de proposition » plus que de « revendication », SYNPA cherche à influencer les politiques nationales plus qu'il ne se mobilise sur le terrain pour faire échec à des projets d'acquisition foncière. S'il recourt à la médiatisation, c'est plus sous les formes normées des conférences de presse et des débats télévisés que pour amplifier l'écho de mobilisations collectives.

L'investissement de Synergie Paysanne contre un projet de Code foncier élaboré de façon opaque, et suspecté d'être au service de l'agrobusiness, fait sens au regard de ses engagements antérieurs et de son soutien à la loi foncière rurale de 2007. Alors qu'il avait jusque là négocié avec des interlocuteurs au sein du ministère de l'agriculture, son interlocuteur naturel, SYNPA se confronte alors à un processus de réforme piloté par d'autres institutions, soutenu par des intérêts économiques et corporatistes puissants, disposant de moyens financiers conséquents et dans lequel le ministère de

[7] 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.

l'agriculture lui-même est marginalisé. Il suscite une alliance avec des organisations de la société civile et tente d'influencer un processus déjà engagé, cadré par les règles complexes des arènes de formulation des lois, portant sur un texte long et technique, qui lui impose de réagir sous forme de propositions d'amendements. De ce fait, mais aussi en raison de l'hétérogénéité des intérêts et des positions - en son sein comme au sein de l'Alliance qu'il a suscité avec d'autres organisations de la société civile - , SYNPA n'a pas pu formuler une critique globale des fondements et des objectifs de la politique foncière que le projet de Code devait concrétiser. A partir de sa dénonciation des accaparements fonciers, il a mis l'accent sur un petit nombre de points, qui lui semblaient plus faciles à argumenter, et a délaissé les thèmes plus complexes, sur lesquels le succès était certes plus improbable, car 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 de fonds.

La lutte pour tenter de faire passer ses amendements concentre les forces vives et les capacités financières du syndicat. Bien qu'ayant réussi à pénétrer l'arène parlementaire, il échoue à convaincre les députés. Cette faible influence sur le code pose la question des formes de mobilisation et de la place de la contestation dans la stratégie du syndicat. Le plaidoyer technique sur le cadre législatif, lieu légitime de la critique, l'enferme dans des arènes où le syndicat est en position de faiblesse, où ses alliés habituels le sont eux-mêmes ; il restreint le champ des stratégies, comme le recours à la rue, ou le soutien aux paysans victimes d'accaparements, au risque de détourner les efforts du travail militant de terrain, comme l'animation de réflexions locales, la dénonciation de cas concrets d'accaparement, l'appui à des mobilisations paysannes plus contestataires et extra-légales (Moyo, 2008 : 126).

Pour Manji (2006: 34), l'accent mis sur la question légale dans les réformes foncières contemporaines 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, 2008; Moyo et Yeros, 2005).

Bibliographie

Adjovi E. V., 2003, "Liberté de la presse et « affairisme » médiatique au Bénin", *Politique africaine,* n°92, pp. 157-172.

Bingen R. J., 1996, "Leaders, leadership, and democratization in West Africa: Observations from the cotton farmers movement in Mali", *Agriculture and Human Values,* vol 13 n° 2, pp. 24-32.

Borras S. M., Hall R., Scoones I.*, et al*, 2011, "Towards a better understanding of global land grabbing: an editorial introduction", *The Journal of Peasant Studies,* vol 38 n° 2, pp. 209-216.

Cotula L., 2013, *The great African land grab?: agricultural investments and the global food system*, Zed Books, London.

Gentil D. et Mercoiret R.-M., 1991, "Y a-t-il un mouvement paysan en Afrique noire ?", *Revue Tiers-Monde,* vol XXXII n° 128, pp. 867-886.

Hrabanski M., 2010, "Internal dynamics, the state, and recourse to external aid: towards a historical sociology of the peasant movement inbSenegal since the 1960s", *Review of African Political Economy,* vol 37 n° 125, pp. 281-297.

Imorou C. A., 2011, "Trade unionism among teachers in Benin since 1945", *in* Phelan C., ed., *Trade unions in West Africa: historical and contemporary perspectives,* Oxford, Peter Lang, pp. 130-144.

Jacob J.-P. et Lavigne Delville P. ed., 1994, *Les associations paysannes en Afrique : organisation et dynamiques*, Paris/Genève, APAD/KARTHALA/IUED.

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.

Keck M. E. et Sikkink K., 1999, "Transnational advocacy networks in international and regional politics", *International Social Science Journal,* vol 51 n° 159, pp. 89-101.

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.

Larmer M., 2010, "Social movement struggles in Africa", *Review of African political economy,* vol 37 n° 125, pp. 251-262.

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., 2014, *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.

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

Moyo S., 2008, *African Land Questions, Agrarian Transitions and the State: Contradictions of Neo-liberal Land Reforms*, Working Paper Series, Dakar, Codesria, 159 p.

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

Ollion É. et Siméant J., 2015, "Le plaidoyer : internationales et usages locaux", *Critique internationale,* vol 67 n° 2, pp. 9-15.

Pesche D., 2009, "Construction du mouvement paysan et élaboration des politiques agricoles en Afrique subsaharienne: le cas du Sénégal", *Politique africaine,* n°114, pp. 139-155.

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. et Siméant J., 2010, "L'internationalisation du militantisme en Afrique", *Alternatives Sud,* vol 17 n° 4, pp. 229-234.

Roy A., 2010, "Peasant struggles in Mali: from defending cotton producers' interests to becoming part of the Malian power structures", *Review of African Political Economy,* vol 37 n° 125, pp. 299-314.

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., 2013, "Protester/mobiliser/ne pas consentir. Sur quelques avatars de la sociologie des mobilisations appliquée au continent africain", *Revue internationale de politique comparée,* vol 20 n° 2, pp. 125-143.

Siméant J., 2014, "Interpreting the rise of international 'advocacy'", *Humanity,* vol 5 n° 3, pp. 323-343.