

2010

Agricultures familiales et sociétés civiles face aux investissements massifs dans les terres agricoles au Bénin.



Ce rapport a été réalisé par les organisations suivantes :



Auteurs:

Bruno ANGSTHELM (CCFD, France),
Nestor MAHINO et Anna-Maria
LUKACS (Synergie Paysanne, Bénin)

Table des matières

Introduction.....	3
1. Des politiques favorables aux investissements	4
1.1 Une politique agricole hésitante	4
1.2 La réforme forcée de la politique foncière.....	5
1.2.1 Une réglementation foncière dualiste.....	5
1.2.2 Les enjeux de la loi foncière de 2007.....	6
1.2.3 Le programme foncier du Millennium Challenge Account.....	6
1.3 Des projets d'investissements massifs dans la commune de Djidja	7
1.3.1 Présentation de la commune de DJIDJA.....	7
1.3.2 Caractéristiques des transactions.....	8
a. Description des vendeurs	8
b. Description des investisseurs.....	9
c. Caractéristiques des terres ayant fait l'objet d'une transaction.....	9
d. Destination des investissements.....	9
e. Implications et perceptions des autorités locales.....	10
2. Une société civile alerte face aux investissements	11
2.1 Comment la société civile et SYNPA ont été mis au courant des investissements ?	11
2.2 Des perceptions divergentes de ces investissements par la société civile	12
2.3 La réponse multidimensionnelle de la société civile	13
2.3.1 La nouvelle loi foncière (2003-2006)	13
2.3.2 Le développement des agrocarburants (2007-2008).....	14
2.3.3 La révision de la politique agricole (2009)	15
2.3.4 L'accaparement des terres agricoles (2009)	16
2.3.5 Le MCA: Millenium Challenge Account (2009-2010).....	17
3. Les impacts des investissements sur le développement des agricultures familiales	19
4. Conclusion.....	20

Introduction

« Quelque 20 à 30 millions d'hectares de terres auraient fait l'objet d'acquisitions durant ces dernières années » d'après Paul Matthieux, l'expert FAO en matière de régimes foncières. Le phénomène est loin d'être nouveau et semble s'accélérer de manière exponentielle pour des raisons complexes et diverses mais qui ont les mêmes conséquences désastreuses sur la sécurité alimentaire des plus démunis : la perte de leur seul capital, la terre. L'exode rural, l'augmentation de l'insécurité alimentaire, la destruction de l'environnement ne pourrait être enrayeré sans une véritable prise de conscience de l'étendu et des effets du phénomène de l'accaparement des terres agricoles, et sans une réelle volonté politique d'y apporter des solutions efficaces.

De nombreuses études ont été lancées sur le sujet par des organisations internationales et des ONGs mais le phénomène reste impossible à quantifier en raison de l'opacité qui caractérise les transactions. Pour apporter sa contribution au débat la Commission Agriculture et Alimentation (C2A) de Coordination Sud a décidé de réaliser une étude sur l'investissement massif dans les terres agricoles du point de vue de la mobilisation des acteurs de la société civile dans 6 pays. Chaque étude a été réalisée entre une organisation membre de la C2A et un acteur issu de la société civile au Sud à partir d'enquêtes réalisées sur le terrain.

Le présent rapport est issu de l'étude réalisée au Bénin par Synergie Paysanne en partenariat avec le CCFD – Terre solidaire.

Il ne s'agit pas ici d'un cas précis d'investissements massifs mais plutôt d'un ensemble de cas sur le même territoire avec des investisseurs de nature différente, ce qui semble confirmer que de plus en plus d'acteurs considèrent les terres agricoles comme de bons investissements. L'étude a ciblé la commune de DIDJA pour étudier et mesurer plus en détails le processus d'acquisition des terres par ces multiples investisseurs.

L'étude a été réalisée en novembre/décembre 2009 par Synergie Paysanne (SYNPA) avec une équipe de consultants. La Mairie a recensé 300 cas de transactions de terres depuis 2006 sous forme de conventions de vente. L'étude a porté sur un échantillon enquêté de 30 cas, soit 10% du nombre de cas global, qui ont été tirés au sort dans les arrondissements à fort taux de transactions¹. L'échantillon a été tiré au hasard compte tenu des différentes zones de fortes concentration de terres sur la base des registres tenus par le service des affaires domaniales de la commune de DJIDJA, d'une part et du nombre de transactions de terres notées à la lecture du registre foncier de la commune d'autre part.

La superficie totale des terres enquêtées est de 3600 ha (36 km²) soit 3,7% de la superficie cultivable de Djidja qui est de 982 km². A partir des données de l'échantillon, une estimation de la superficie totale des terres ayant fait l'objet d'une transaction donne environ 45,82% de toutes les terres cultivables dans la commune de Djidja depuis 2006, soit une superficie d'environ 450 km² (45 000 ha).

¹ Qui représentent 80% de la superficie globale de la commune.

1. Des politiques favorables aux investissements

1.1 Une politique agricole hésitante

La stratégie actuelle de développement agricole du Bénin s'inscrit en cohérence avec les Orientations Stratégiques de Développement (OSD), élaborées pour la période 2006-2011, lesquelles s'inscrivent parfaitement dans les initiatives de développement auxquelles le Bénin a adhéré aux plans mondial et régional (OMD, Etudes Nationales de Perspectives à Long Terme, Bénin-ALAFIA 2025).

Elle s'inscrit également en cohérence avec le volet agricole du NEPAD² voté par les chefs d'Etat africain à MAPUTO en 2003 et dans sa déclinaison Ouest Africaine (CEDEAO/ECOWAP) en 2005. Le plan agricole du NEPAD vise à accroître la productivité de façon à relancer le développement et à réduire la pauvreté.

Le Bénin s'est ainsi engagé à réaliser un taux de croissance annuelle de 6% dans le secteur agricole et allouer au moins 10% du budget national dans ce secteur. En se basant sur les documents de politiques existants³ le gouvernement a élaboré un Plan Stratégique de Relance du Secteur Agricole (PSRSA) duquel découle le Programme National d'Investissements Agricole (PNIA). Ces deux programmes ont été validés le 16 octobre 2009 par l'Etat, les OPAs et les ONGs et font l'objet actuellement d'une négociation avec les PTF.

Dans sa 1^{ère} version publique en juin 2008, le PSRSA a affiché une vision très libérale du développement de l'agriculture au Bénin, conformément à la politique générale portée par le nouveau Président élu Yayi BONI. Le PSRSA visait à « *Faire du Bénin, une puissance agricole dynamique à l'horizon 2015, compétitive, (...)* ». Si le PSRSA déclinait une approche globale du développement agricole, en cohérence avec les enjeux techniques du monde agricole moderne, il orientait d'avantage la politique agricole du Bénin vers les exportations sur les marchés externes sans offrir en réalité de perspective de revenu décents aux petits producteurs et sans relever le défis de la sécurité alimentaire pour le pays.

En effet dans cette première version de la PSRSA, le gouvernement faisait l'option de la promotion des grandes exploitations sur une base intensive : développement des cultures sur de grandes superficies, mécanisation, des semences améliorées, des engrais...dans la perspective de mettre en place des filières agro-industrielles et bioénergétiques. Face aux critiques des OP puis des PFT mi-2008, le gouvernement a lancé un processus de relecture du PSRSA qui a abouti en octobre 2009 à une 2^{ème} version prenant en compte d'avantage l'agriculture familiale, les petites exploitations et une plus grande place aux OP dans le pilotage du PSRSA (voir infra).

La question foncière étant au cœur de la mise en place d'une stratégie d'investissement privé dans l'agriculture le gouvernement a souhaité accélérer le processus de titrisation des terres prévu dans loi foncière 2007. L'Etat espérait régler la question de la sécurisation foncière par le biais du programme américain Millenium Challenge Account⁴.

² Plan Détaillé pour le Développement de l'Agriculture en Afrique

³ LDPDR (lettre de déclaration de politique de développement rurale), DPDR (déclaration de politique de développement rurale), le SDPDR (schéma directeur de politique de développement rurale), PSO (plan stratégique opérationnelle)

⁴ Voir MCA page 7

1.2 La réforme forcée de la politique foncière

1.2.1 Une réglementation foncière dualiste

La réglementation actuelle au Bénin est marquée par la coexistence du régime foncier de droit moderne et le régime de droit coutumier. Il en résulte une forte précarité en termes de droit de propriété. Les régimes fonciers au Bénin ne permettent pas de sécuriser les investissements aussi bien industriels qu'agricoles.

Jusqu'en 2007, la question foncière était abordée au niveau juridique par des textes très anciens : la loi n° 60-20 de juillet 1960 et son Décret d'Application le Décret n° 64-276 fixant le régime des Permis d'Habiter au Dahomey (actuel Bénin), la loi N° 65-25 du 14 août 1965 portant organisation du régime foncier, et le Décret du 08 octobre 1925 instituant le Mode de constatation des droits fonciers des indigènes en Afrique Occidentale Française. Dans la pratique, les juristes s'appuient souvent aujourd'hui, à défaut d'une documentation disponible, sur les manuels de droits français étant donné que la plupart des principes juridiques sont restés communs. Mais en la matière, les anciens principes du droit colonial, toujours en application pour l'essentiel, ont en effet toujours été diamétralement opposés à ceux qui étaient et sont encore appliqués en France. Les interférences entre les deux droits peuvent alors avoir des effets imprévisibles et conduire à des incohérences.

La question foncière est surtout en fait très largement régie par les droits dits « coutumiers ». Ces droits forment un ensemble hétérogène dans lequel il est utile de distinguer deux composantes : les anciens droits coutumiers traditionnels et des pratiques modernes qui n'ont de " coutumières " que le fait de ne s'appuyer sur aucun droit écrit.

Les droits coutumiers traditionnels, issus des civilisations précoloniales, diffèrent dans le détail d'une localité à l'autre, d'une ethnie à l'autre, tout en entretenant beaucoup de ressemblances entre eux. Ils ont été résumés autrefois dans le " Coutumier du Dahomey " dont toute la section V est consacrée à la propriété. Ces coutumes, qui correspondaient au fonctionnement d'une société de type féodal et non-monnaire, ne sont plus en vigueur que dans certaines zones rurales. Le plus souvent, leur fonctionnement est abâtardi du fait du développement de la monétarisation de la société et des progrès de l'individualisme. On peut donc se demander si le recueil de 1931 est toujours d'actualité, même si l'on cite quelques jurisprudences récentes qui y font toujours référence.

Quelques exemples de la manière dont le régime coutumier peut fragiliser le droit à la propriété : des enfants peuvent demander l'annulation d'une vente antérieure sur la base du caractère inaliénable de la propriété lignagère ; les confusions entre le patrimoine d'une indivision et celui du représentant de l'indivision ; la difficulté à distinguer une jachère longue d'un terrain abandonné ; la superposition entre différents droits coutumiers, par exemple entre cultivateurs et éleveurs utilisant les mêmes espaces à des périodes différentes.

En termes d'aménagement du territoire, la forte pression démographique et le droit successoral coutumier ont accentué le morcellement des terres agricoles et ont favorisé, notamment autour des principales villes, une urbanisation incontrôlée. Bien avant, au début des années 1970, le régime socialiste avait nationalisé un grand nombre de terres qui se retrouvent aujourd'hui dans le patrimoine public. Avec la démocratisation sont venues les lois sur la décentralisation. En 1997, les textes sur la décentralisation ont donné aux nouvelles communes le pouvoir de protéger et de gérer les ressources naturelles (sol et terres agricoles).

1.2.2 Les enjeux de la loi foncière de 2007

Ce sont toutes ces incertitudes vis-à-vis de la propriété foncière et ses conséquences en termes de développement économique agricole et de gestion des ressources naturelles qui ont amené le législateur à adopter en 2007 une loi foncière qui reconnaît une dualité des régimes de droits qui peuvent s'exercer sur les terres l'un étant le droit de propriété, établi par un titre foncier et l'autre étant le simple droit d'utiliser un terrain lorsqu'il est acquis selon les règles issues des traditions. Elle institue les Plans Fonciers Ruraux (PFR) comme outils de sécurisation des droits fonciers coutumiers puis l'établissement des CFR (certificats fonciers ruraux) qui constatent les droits coutumiers, lesquels peuvent être transformés en Titre foncier qui sécurisent l'accès à la terre (loi 2007-03 / 16 octobre 2007).

Cette nouvelle loi foncière vise à sécuriser les investissements pour développer l'économie béninoise. Elle met en place un marché foncier en rendant monnayable les terres agricoles. Cette loi contient pourtant quelques garde-fous. La sécurisation foncière concerne en principe également le droit des groupes comme les migrants, les éleveurs et les femmes. En effet les PFR devraient être établis sur la base de diagnostic foncier mené de manière participative dans les communes. De plus, la loi précise que l'acquisition d'une terre rurale dont la superficie est supérieure à deux hectares doit être faite à des fins de mise en valeur agricole, halieutique, pastorale (...) ou d'une manière générale liée à un projet d'intérêt général. Elle oblige en principe les propriétaires fonciers privés et publics à mettre en valeur les terres (sauf en cas de jachère avec une limite de 5 ans).

Cette nouvelle Loi n'a pas cependant levé toutes les incertitudes. Elle reconnaît les droits issus des traditions mais cette protection n'est que précaire et temporaire. En effet si l'article 7 de la loi consacre l'existence de ces droits, l'article 65 les limite à un droit d'usage et jusqu'à ceux qu'ils ne soient pas contestés par des tiers. Il découle de ces mêmes dispositions que le seul moyen d'obtenir un droit de propriété au sens moderne du terme est le titre foncier. De fait les populations sont très peu conscients de l'étendu ou du contenu de leurs droits. Même les juristes béninois utilisent les termes droits de propriété et droit d'usage de manière interchangeable. En outre les droits d'usage n'ont pas la même force selon que les terres sont occupées par des populations anciennes ou récentes.

Le risque est que la gouvernance du système d'administration du foncier qui va être mis en place, et donc les fonctionnaires qui y travailleront, triche avec la réalité. De nombreux cadres de l'administration publique et des chefs traditionnels profitent aujourd'hui par personnes interposées de la situation opaque du foncier rural au Bénin.

Cette nouvelle loi n'empêchera pas la concentration des terres agricoles aux mains de puissances industrielles ou financières. De fait, elle l'encourage même dans le cadre du PSRSA et du MCA.

1.2.3 Le programme foncier du Millennium Challenge Account

Le MCA est un fond d'aide au développement qui a été initié par G. Bush en 2002 et mise en place par le Gouvernement américain en 2004. La gestion du MCA est assurée par l'organisme américain Millennium Challenge Corporation. Eligible en 2004, le Bénin a fait financé par MCA à hauteur de 307 millions US\$ un programme⁵ de cinq ans qui comporte quatre grands projets dont celui de l'accès au Foncier⁶.

⁵ Accord de don signé début 2006 pour les 4 programmes. Le gouvernement béninois a mis en place une entité responsable de la coordination nationale du programme : le MCA-Benin.

⁶ Les 3 autres étant les projets d'accès aux Services Financiers, d'accès à la Justice et d'accès aux Marchés.

Sur le foncier, le projet du MCA vise à assurer un accès sécurisé à la terre à travers une administration foncière efficace en vue de « faciliter l'investissement et la création d'un marché immobilier utilisant la propriété foncière comme actif monnayable ». Le Livre Blanc sur le foncier rédigé dans le cadre du programme MCA, dont la version finale est attendue pour mars 2010, qui est censé définir la politique foncière du Bénin pendant les trente prochaines années, projette l'abrogation de certains textes et la réforme de loi 2007 sans en préciser le contenu. C'est actuellement le grand mystère qui plane par exemple sur l'avenir des CFR dont « *Le statut juridique [...] devra être revu pour tenir compte des réflexions actuellement en cours* ».

1.3 Des projets d'investissements massifs dans la commune de Djidja

Il ne s'agit pas ici d'un cas précis d'investissements massifs mais plutôt d'un ensemble de cas sur le même territoire avec des investisseurs de nature différente, ce qui semble confirmer que de plus en plus d'acteurs considèrent les terres agricoles comme de bons investissements. L'étude a ciblé la commune de DIDJA pour étudier et mesurer plus en détails le processus d'acquisition des terres par ces multiples investisseurs.

1.3.1 Présentation de la commune de DJIDJA

La commune de Djidja est la plus vaste (42% de la superficie totale) des neuf communes du Département du Zou dans la partie centrale du Bénin (42% en superficie). La densité de population est faible avec seulement 38 hbs/km². Djidja est de peuplement récent avec un caractère cosmopolite (des fons, des adjas, des mahis, des peulhs nomades). La terre ne semble donc pas aussi sacrée au regard des croyances des populations. Il existe très peu de divinités, et ceci se traduit par un faible attachement des populations autochtones à leurs terres.

La commune est subdivisée en soixante dix neuf (79) villages regroupés en douze (12) arrondissements. Sur les 2184 km² que couvre la commune, les statistiques indiquent que presque la moitié (982 km²) est à usage agricole dont seulement la moitié est mise en culture chaque année. L'autre partie est laissée au repos pour une durée courte car les jachères naturelles herbacées et forestières constituent encore la forme la plus usitée de gestion de la fertilité des terres. On y distingue trois zones agro-écologiques (palmeraie, savane arbustive et savane arborée) ainsi que trois zones de production agricole (arachide, coton et palmiers).

La superficie moyenne des exploitations est de 2,9 ha mais cette moyenne cache de grandes différences entre les micro-exploitations sur terres de barre et exploitations de savane plus grandes. La disponibilité en terres en zone de savane constitue une opportunité dans cette commune et il est possible de louer ou de métayer la terre. Les vivriers occupent 58% et les cultures de rente 42%.

En 2008-09, c'est 30 000 ha qui ont été emblavés pour les deux saisons de culture de maïs, sorgho, niébé, igname, arachide et coton. La commune est une zone de forte production régionale de maïs et d'igname. La culture d'igname qui nécessite de nouvelles défriches est en régression. Dans cette commune, les bas-fonds ne sont pas bien exploités alors qu'ils sont nombreux et qu'ils représentent un potentiel économique important. La culture de nouvelles variétés de riz a été testée avec succès mais n'a pas été réalisée par manque de moyens financiers.

Le grand nombre de friches et jachères, et la disponibilité en eau (ruisseau, bas fonds...), permettent aux peulhs de faire pâturer les troupeaux dans la commune en attendant d'être transférés vers les grands marchés qui approvisionnent les villes. Les troupeaux représentent jusqu'à 20 000 bêtes qui pâturent dans la commune annuellement.

La fabrication de charbon est très développée dans plusieurs arrondissements. Cette activité et l'exploitation des bois de billes qui constituent les vraies causes de la déforestation avec le système de culture de l'igname qui est à la base de nombreux défrichements. La carbonisation est devenue presque l'affaire de tout le monde. Près de 90% des populations actives agricoles font du charbon, mais seulement 20% vivent pleinement de la carbonisation du bois, tandis que le reste couple cette activité avec l'agriculture. Il est vrai que l'activité de carbonisation procure des revenus, mais les prix sont instables.

1.3.2 Caractéristiques des transactions

Les parcelles ayant fait l'objet d'une transaction ont toutes concerné une opération d'achat. Aucune transaction observée n'a concerné de contrat de location ou de métayage. Les transactions sont rares en 2006 (9%) et 2007 (9%) puis deviennent de plus en plus fréquentes en 2008 (32%) et encore plus en 2009 (50%).

Pratiquement toutes les transactions ont été réalisées sur la base de conventions de ventes⁷ (90%) contre seulement 3% avec un acte notarié et 7% un certificat foncier comme l'exige la nouvelle loi foncière. En vertu de la loi actuelle ces conventions de vente restent attaquables à tout moment tant qu'il n'y a pas eu obtention du certificat foncier délivré par la mairie.

Les transactions ont été réalisées essentiellement à l'aide d'un intermédiaire pour 80% des cas contre une négociation directe pour 20%. Les acheteurs ont informé les vendeurs par des communiqués (43%), ou ont pratiqué une approche via les chefs traditionnels (30%) ou via les autorités municipales (13%).

Les coûts d'achat des terrains vont de 50.000 FCFA (76€) par hectare à 300.000 FCFA (458€) par hectare avec un prix d'achat moyen de 128.000 FCFA (195€). En fait, le prix a augmenté régulièrement depuis 2006. Il était de l'ordre de 50 000 CFA/ha en 2006 pour arriver à un maximum de 300 000 ha fin 2009 pour les meilleures terres.

a. Description des vendeurs

Selon les dispositions de l'article 7 de la loi 2007-03 « Les terres rurales sont détenues par des particuliers, des collectivités familiales et des personnes morales de droit privé ».

Ce sont ces collectivités, c'est-à-dire en général des groupes familiaux élargis, qui vendent tout ou partie de leurs terres. Parfois, il s'agit pour celles-ci de trouver les moyens financiers pour permettre à un membre de la famille de démarrer une activité économique ou faire des études. Parfois, c'est à la demande d'une partie du groupe familial qui souhaite reprendre son capital propre en sortant de l'indivision.

Il semble bien que ce soit les jeunes désœuvrés qui poussent leurs aînés à vendre les terres pour faire face au chômage et lancer une activité économique telle que l'achat d'une moto pour faire taxi-moto (« *Zemidjan* ») ou mettre en culture une parcelle agricole. Un élément très particulier, selon les jeunes interviewés durant l'étude, semble accélérer le phénomène de vente ; il s'agit de l'installation dans la commune d'une Institution de micro-finances qui promet des intérêts de 100% sur 9 mois. Les jeunes cherchent à vendre les terres pour placer leur argent dans cette institution⁸.

⁷ Une Convention de vente nécessite la signature du chef village puis du chef arrondissement qui délivre un certificat de non litige et enfin nécessite une certification par la mairie après paiement des taxes pour que cette transaction ait une valeur juridique

⁸ Plusieurs personnes se sont inquiétées des pratiques de cette institution de micro-finances.

b. Description des investisseurs

A travers cet échantillon, il ressort que les transactions ont été réalisées principalement par des investisseurs individuels (83%) et le reste par des groupements (10%) et seulement 7% directement par deux sociétés commerciales (Nigeria et Emirats Arabes Unis) Les deux cas recensés de transactions menées par ces sociétés commerciales concernent des superficies de 500 et 1000 ha. L'ensemble des investisseurs individuels sont de nationalité béninoise, principalement fonctionnaire (76%), de profession libérale (20%) ou plus rarement commerçant (4%).

La municipalité de Didja a souligné le fait il n'y avait, selon les informations à sa disposition, aucun investisseur occidental concerné par les transactions sur la terre sur la commune. En fait, il semble que les investisseurs occidentaux *traditionnels* ont une préférence pour l'investissement minier (sable, gravier...) qui relève de l'autorité de l'Etat au contraire des terres agricoles qui relèvent du domaine privé des individus. Dans le 1^{er} cas, les investisseurs sont obligés de s'impliquer personnellement dans les transactions tandis que dans le deuxième il n'y a pas forcément besoin de leur présence puisque les transactions peuvent être conclues par des intermédiaires⁹.

Même s'il n'a pas été possible de recueillir toutes les informations¹⁰, il semble que derrière le qualificatif d'investisseurs individuels se trouvent des entreprises multinationales (22% des cas), des personnalités politiques (35%) et des groupes religieux (43%). Cette dernière catégorie semble être essentiellement composée de groupes et /ou sectes religieuses à l'exception du diocèse d'Abomey.

Les investisseurs sont très présent pour plusieurs raisons : l'absence de terres disponibles dans les communes voisines, à l'inverse la forte disponibilité de terres de très bonne qualité dans la commune de Didja, un nouvel accès facile dans la commune (piste rurale), le faible attachement des communautés à la terre du fait d'une présence récente sur ces terres et un pouvoir traditionnel donc moins enraciné. De plus, la Commune affirme que c'est bien la certitude de pouvoir sécuriser définitivement les terres via les titres fonciers, et cela gratuitement par le biais du programme MCA, qui poussent les acheteurs à vouloir acquérir autant de terres.

c. Caractéristiques des terres ayant fait l'objet d'une transaction

Les transactions concernent essentiellement des plantations (cultures sous palmeraie) pour 60%, des terres en friche pour 20%, des bas fonds pour 7%, et le reste en parcelles mixtes. Les zones concernées sont des zones de cultures vivrières (vivrier, palmeraie, coton...). Très peu de parcelles de forêts sont concernées. Ces terres, au moment de l'achat, étaient exploitées en cultures/jachère pour 90% des cas.

Presque toutes les terres ayant fait l'objet d'achat étaient à l'origine des terres communautaires (93,3%). Ces terres ont une superficie allant de 10 hectares à 1000 hectares. Un investisseur achète en moyenne 120 ha de terrain. Les parcelles les plus petites entre 20 et 50 ha représentent 24% des parcelles achetées, celles entre 50 et 100 ha représentent 63% et les parcelles de grandes superficies supérieures à 200 ha représentent 13%.

d. Destination des investissements

Aucune des terres achetées n'a été mise en valeur après la transaction jusqu'à aujourd'hui par l'acquéreur à l'exception du diocèse d'Abomey. Les acheteurs attendent de les revendre

⁹ En fait, le nom de l'acquéreur final est cité dans la convention d'achat. C'est le vendeur qui ignore le nom de l'acheteur final.

¹⁰ Informations soi-disant confidentielles et à ce titre non divulguées par la Municipalité.

ou d'entreprendre leur mise en valeur. Il y a des accords informels qui permettent aux agriculteurs de continuer l'exploitation dans certains cas.

Lors des transactions, une moitié des investisseurs auraient déclarés vouloir produire des cultures vivrières (43%) et une autre moitié des cultures de rentes (43%). Aucune information ne semble laisser croire à une introduction massive de nouvelles spéculations agricoles et encore moins de *Jatropha*. Les déclarations en faveur de la production d'agrocarburants sont tout à fait marginale dans l'étude avec seulement 3% de cas déclarés.

Les déclarations des acheteurs laissent toutefois penser fortement que les investissements sont destinés à la spéculation agricole et à l'exportation des produits sur les marchés rentables. Il semble très probable que les terres sont achetées dans une perspective spéculative.

e. Implications et perceptions des autorités locales

Lors de son investiture le 06 avril 2006, le Président Boni YAYI avait pris l'engagement de faire du Bénin un pays de création de richesse, de croissance économique et de prospérité. L'agriculture était considérée comme l'une des priorités de son Gouvernement. A peine un mois après, à l'occasion d'une rencontre avec tous les cadres du secteur agricole et rural, le président béninois a souhaité la réalisation d'une révolution verte au Bénin. La 1^{ère} version du PSNRA visait à favoriser la mise en place d'exploitations agricoles modernes de grandes tailles et l'investissement privé.

Au niveau communal, la municipalité précédente n'avait pas mis en place de registre foncier et ne s'était pas préoccupé et encore moins inquiété de l'évolution de la situation foncière. Elle avait plutôt même encouragé et amplifié le phénomène. Selon des rumeurs tenaces elle aurait signé de nombreuses conventions sans enregistrement au niveau communal et sans avoir reversé les taxes au Trésor Public.

La nouvelle équipe municipale élue en 2007 à l'inverse s'est rendu compte du risque que faisait peser sur les communautés ce phénomène en termes de pertes de leur capital productif. La mairie a alors tenté de sensibiliser les populations. Dans un 1^{er} temps, les vendeurs ont réfuté les arguments de la Mairie en se prévalant de leur libre disposition de leur terre. Celle-ci a tenté de contourner ce blocage en décidant une forte augmentation des taxes sur la délivrance des certificats administratifs. Malheureusement, cette mesure, n'ayant d'autre effet que d'être répercutée sur le prix de vente, et donc par la baisse des prix pour les vendeurs, la mairie a finalement décidé de suspendre la signature des certificats en attendant la mise en œuvre des plans fonciers. La municipalité espère que la mise en place du programme MCA dans une partie de la commune début 2010 va permettre de mieux comprendre les dynamiques foncières et de renforcer les procédures et donc le contrôle des autorités pour éviter les achats conflictuels.

Pour l'instant la municipalité ne dispose d'aucune information particulière sur son propre rôle dans le processus MCA. La secrétaire générale de la Mairie a exprimé à Synergie Paysanne son souhait d'être aidé pour la sensibilisation et la responsabilisation des jeunes sur ce problème, du fait que ceux-ci semblent être à l'origine des ventes dans la plupart des cas.

2. Une société civile alerte face aux investissements

2.1 Comment la société civile et SYNPA ont été mis au courant des investissements ?

La question foncière a été un sujet de préoccupation des dirigeants de SYNPA depuis sa création en 2002 puisque le mouvement soutient à la fois l'agriculture familiale et l'entrepreneuriat agricole, lequel nécessite un accès à la terre et une sécurisation des investissements paysans. En 2004, à l'occasion de sa participation au Forum Mondial de la réforme Agraire (FMRA) à Valencia, SYNPA a produit un mémorandum sur la situation foncière puis a inscrit la question foncière comme 1^{ère} priorité dans son manifeste politique en 2005. SYNPA a été la principale structure de la société civile à être attentive de manière régulière sur la question foncière jusqu'en 2008.

Deux cas emblématiques d'investissements fonciers ont eu un écho au sein de la société civile grâce aux rares informations publiées par la presse béninoise ces dernières années: la négociation du gouvernement béninois avec des investisseurs Malaisiens pour la production industrielle d'huile de palme et une promesse de contrat avec une entreprise italienne pour la production de jatropha.

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 agrocarburant¹¹.

Le partenariat entre SYNPA et des ONG européennes (CCFD, Grain...) a également permis à SYNPA de commencer à mieux comprendre l'ensemble des stratégies en œuvre : politique agricole nationale, agro-carburants, politiques foncières, stratégies des Etats...tout cela au détriment des petits paysans et de la sécurité alimentaire nationale. Un reportage de l'hebdomadaire français La Vie, publié en mars 2009, a permis à SYNPA de mesurer dans les campagnes les effets réels de ce phénomène d'investissements dans les terres agricoles.

Début 2009 SYNPA a mené une première étude grâce à son réseau de militants paysans et d'ONG partenaires pour tenter de cerner l'ampleur du phénomène au niveau national et a alors identifié 6 situations probables d'investissements massifs sur les terres agricoles dans le pays :

- La société italienne Green Waves a acquis 200 000 ha à Toui dans la commune d'Ouessé au centre du pays destiné à la culture du jatropha. Cette société a bénéficié de l'intermédiation du vizir (secrétaire générale des rois du Bénin), information confirmé par le Chef d'arrondissement de Toui.

¹¹ Dans le cadre du Projet de Fourniture de Services Energétiques.

- Des investisseurs chinois dans la commune de Séhoué dans le Toffo exploitent une parcelle de 600 ha en maïs, fruits et légumes. Les informations disponibles suggèrent que ces investisseurs auraient bénéficié des services d'intermédiaires béninois, et notamment de cadres d'ONG de développement locales.
- La société béninoise CAJAF-COMON dans les communes de Zogbodomey et de Zé pour exploiter environ 5000 ha en culture de maïs, soja et palmier à huile. C'est un cas qui illustre apparemment bien les stratégies d'intimidation des petits propriétaires à qui on a fait croire que le gouvernement allait les exproprier pour vendre leur terre. Ce cas a fait l'objet d'un reportage France 24 avec SYNPA, diffusé fin 2009.
- La société nigériane BETEXCO dans la commune de Zogbodomé dans le sud du Bénin qui exploite une parcelle de 1000 ha pour produire du manioc. Là aussi des intermédiaires béninois ont été sollicités pour faciliter les acquisitions.
- De nombreux spéculateurs béninois auraient acquis des milliers d'ha de terres en friches dans les communes de Didja dans le Sud et d'Ouessé dans le centre du pays pour les revendre ou les placer comme participations dans des sociétés commerciales. C'est le cas par exemple d'un investisseur béninois, actionnaire du groupe MTN, qui loue 1000 ha en de bas-fond dans la commune Djougou au Nord pour la culture du riz. L'exploitation est menée par des ouvriers ghanéens avec une mécanisation lourde.
- Le vizir (Secrétaire Général du Conseil des Rois du Bénin) a déclaré à France 24 dans un reportage diffusé fin 2009, qu'il disposait de 150 000 ha prêts à la vente aux investisseurs étrangers.

D'une manière générale, la presse béninoise n'a pas encore pris conscience de l'ampleur du phénomène et se contente de répercuter les quelques informations disponibles sans en mesurer la dimension globale. Il semble même, selon SYNPA, que les médias s'interrogent encore aujourd'hui sur la réalité du phénomène.

2.2 Des perceptions divergentes de ces investissements par la société civile

Pour une grande part des cadres du développement, cadres d'ONG compris, les investissements dans les terres agricoles représentent un phénomène positif pour le Bénin. Pour eux, ces investissements constituent une source de revenus pour l'Etat, un moyen de modernisation de la production agricole et la manière de mettre en exploitation une plus grande partie des terres aujourd'hui en friches. Ces investissements sont également une bonne stratégie de promouvoir la création d'emplois pour les jeunes ruraux.

De plus, de nombreuses ONG sont des démarcheurs ou, plus encore, des acteurs de mise en œuvre des investisseurs sur le terrain. Ils forment donc un courant qui supporte cette stratégie d'investissements. Ceux-ci ont organisé en Décembre 2007 avec l'appui du gouvernement des journées de réflexion « Enjeux et défis liés au développement des biocarburants au Bénin » qui ont rassemblé à chaque fois plus de 120 participants (cadres de l'administration, enseignants-chercheurs, membres d'ONG, experts, consultants indépendants et acteurs des agro-carburants...). Ces journées ont été l'occasion de faire reconnaître l'opportunité d'ouvrir le pays aux investisseurs étrangers dans les filières agro-industrielles.

De nombreux cadres du développement estiment que ces investissements vont augmenter la production vivrière et donc la sécurité alimentaire. A aucun moment, ceux-ci estiment que

cette stratégie peut mettre rapidement en danger les communautés, leur patrimoine foncier et à terme la sécurité alimentaire du pays par l'exportation des produits vivriers et par la réaffectation de terres agricoles à la production d'agro-carburants.

Une fraction plus réduite mais très militante de la cause paysanne (voir infra) porte elle un regard tout à fait différent sur ce phénomène. Ces organisations estiment que cela risque d'entraîner la disparition de la classe paysanne productive et la naissance d'un prolétariat agricole précarisé, à travers l'expulsion à termes des producteurs et communautés de leurs terres. Ces acteurs considèrent que ces investissements étrangers et béninois visent à produire des bénéfices financiers pour leurs auteurs sans que cela ne profite ni aux paysans ni au pays.

De fait, aujourd'hui, il n'y a aucune position commune au sein de la société civile béninoise. Même Social Watch qui rassemble 120 acteurs de la société civile dans une démarche de veille citoyenne est divisé sur le sujet. Pour certains ces investissements contribuent au développement du pays tandis que pour d'autres ils représentent des dangers mettant en péril la souveraineté alimentaire.

2.3 La réponse multidimensionnelle de la société civile

Plusieurs organisations se sont mobilisées depuis quelques années sur la question foncière. Il s'agit de SYNERGIE PAYSANNE (SYNPA), syndicat paysan militant et revendicatif, de JINUKUN, un réseau d'ONG spécialisé dans l'accès et la protection des ressources naturelles, du PNOPPA qui est la plate-forme des organisations paysannes béninoises créée en 2006 et du WILDAF¹² autre réseau d'ONG d'appui aux femmes. Les mobilisations au Bénin ont reçu l'appui ou ont été relayés par des ONG partenaires telles que le CCFD, GRAIN, la COPAGEN, le ROPPA, WILDAF international...

Les organisations se sont mobilisées autour de 5 enjeux : la nouvelle loi foncière, le développement des agrocarburants, la politique agricole du gouvernement, l'achat massif de terres agricoles et la mise en place du Millenium Challenge Account (MCA).

2.3.1 La nouvelle loi foncière (2003-2006)

SYNPA s'est mobilisée dès sa création (2002) sur la question foncière car elle estimait que le caractère ambivalent du régime foncier coutumier/moderne favorisait en fait les classes supérieures de la société telles que fonctionnaires, commerçants, notables et lignée royale. SYNPA avait pour objectif de défendre les intérêts fonciers de la petite paysannerie familiale mais aussi l'accès à la terre aux jeunes entrepreneurs agricoles.

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. SYNPA 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). SYNPA présente alors des amendements en faveur des communautés et des jeunes producteurs.

D'abord, SYNPA 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. Deux exemples : Le principe d'accès à la terre pour les jeunes en échange de cadeaux aux

¹² Femmes, Droit et Développement en Afrique

autorités traditionnelles qui étaient pour eux la principale voie d'accès à la terre ; La possibilité de régler les conflits fonciers devant un tribunal de conciliation¹³ et plus seulement devant un tribunal étatique qui est couteux et favorise les plus fortunés.

Puis SYNPA 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 bloque toujours les débats sur la Loi, SYNPA 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 (70%) des revendications de SYNPA.

Plus tard, SYNPA s'est mobilisé sur le danger d'expropriation abusive des propriétaires de terrains agricoles en proximité des villes visés par les nouveaux plans d'aménagement du territoire urbain. SYNPA a rencontré la Directrice de la promotion de la législation rurale (Mars 2008) pour alerter l'administration sur ce problème. Suite à cette rencontre le Décret d'application prise en Décembre 2008 de la Loi foncière de 2007 portant sur la réglementation des concessions de terres domaniales rurales a inclus une disposition qui confie aux mairies le règlement de la question des terrains agricoles qui se trouvent dans les zones d'urbanisation.

2.3.2 Le développement des agrocarburants (2007-2008)

Le sujet des agrocarburants est arrivé dans l'actualité béninoise après la visite en 2007 au Brésil du Président tout juste élu. Dans la 1^{ère} mouture de sa stratégie agricole, le gouvernement priorise cette production, notamment de biodiésel à partir de la culture de *Jatropha*, d'arachide et de bioéthanol à partir de la canne à sucre et du manioc. Le gouvernement a lancé en 2008 un programme Biomasse dans le cadre du Projet de Fourniture des Services d'Energie (PFSE) qui vise à produire de l'énergie de cuisson. Le gouvernement annonçait la mise en place de 400 000 ha dans les zones humides du Sud du pays qui ne représentent que 8% du territoire mais où habitent 50% de la population béninoise. De plus, le gouvernement annonça soutenir le projet d'acquisition de 200 000 ha de l'entreprise italienne Green Waves pour produire du tournesol.

SYNPA s'est rapidement inquiété du risque de compétition entre production alimentaire et d'agrocarburants et de la mis en difficulté des petits producteurs face aux industriels, d'autant plus qu'il n'existait aucune étude précise en la matière (loi foncière confuse absence d'étude d'impacte...)

Alors qu'un grand nombre d'acteurs de la société civile et de la recherche s'engageaient dans la promotion de la politique gouvernementale en faveur des agrocarburants (voir supra), SYNPA avec GRAIN International et le CCFD ont tenté de mobiliser le monde paysan, les associations et les médias pour alerter sur les dangers du développement de cette filière. Après une phase d'acquisition d'informations et de compétences sur cette nouvelle problématique au Bénin, SYNPA a commencé à nouer des alliances au niveau national, sous-régional et international grâce aux organisations *More and Better*, *Climat network Africa* et *International Alliance Against Hunger*¹⁴. Elle a participé à une rencontre en Ethiopie (Octobre 2007) sur les alternatives aux OGM et aux agrocarburants durant laquelle GRAIN International a fait circuler une pétition internationale contre les agrocarburants. Puis

¹³ Instance coutumière réunissant les sages du village.

¹⁴ ONG ayant facilité les échanges au Mali sur le programme AGRA (Alliance Pour La Révolution Verte en Afrique).

SYNPA a participé au séminaire sur « Les changements climatiques et leur conséquences sur l'agriculture en Afrique » (décembre 2007). Enfin, SYNPA a participé à un atelier de la société civile sur l'impact des filières d'agrocarburants, à l'initiative de l'IATP et du CCFD-Terre solidaire, en marge de la CNUCED XII, en avril 2008 à Accra, Ghana. Ces rencontres ont été l'occasion de s'allier à des réseaux d'ONG et d'OP.

En 2008, SYNPA rejoint une campagne internationale dénommée « Les agrocarburants, ça nourrit pas son monde » menée par 3 ONG françaises et leurs partenaires. Cette campagne, également menée dans d'autres pays européens, visait à interpeller les autorités françaises pour peser dans les négociations européennes sur le paquet climat-énergie. Malgré l'écho important de cette campagne l'Union européenne a adopté en décembre dernier ce "paquet énergie-climat", qui contient la directive sur les énergies renouvelables. Dans ce cadre, l'UE a maintenu sa décision de porter à 10 % la part d'agrocarburants dans la consommation totale de carburants dans les transports européens en 2020. C'est une décision décevante qui, du fait que l'UE n'est pas capable de fournir une production domestique pour cet objectif ambitieux, ouvre la porte à la ruée des entreprises européennes vers les terres des pays du Sud pour produire huiles et céréales nécessaires à l'atteinte de cet objectif d'incorporation.

SYNPA a ensuite mené en 2009 un plaidoyer contre les agrocarburants à l'occasion de la mobilisation pour la révision de la politique agricole béninoise. (Voir infra).

2.3.3 La révision de la politique agricole (2009)

SYNPA avait produit dès 2005 un manifeste rassemblant l'ensemble de ses revendications en faveur d'une agriculture familiale et pour une modernisation d'une petite agriculture entrepreneuriale. Pour être plus efficace dans sa lutte pour la protection des droits des agriculteurs, SYNPA a adhéré début 2007 à la nouvelle Plateforme Nationale des Organisations Paysannes et de Producteurs Agricoles du Bénin (PNOPPA) créée un an auparavant et représentant environ 300 000 exploitations agricoles familiales regroupés au sein de 9 organisations.

Lorsque le gouvernement a invité les organisations paysannes pour leur présenter le PSRSA (Juillet 2008) dans le cadre d'un atelier de popularisation, SYNPA et la PNOPPA apportent un ensemble de critiques argumentées. Ces critiques portaient essentiellement sur l'orientation trop marquée vers l'agro-industrie au détriment des agricultures familiales — et notamment la priorité donnée aux agrocarburants —, par l'absence totale de la contribution des populations concernées, ainsi que l'absence d'un cadre institutionnel précis et en particulier de la participation des OP dans la mise en œuvre et le suivi de la politique agricole.

En novembre 2008, le gouvernement invite de nouveau les acteurs de développement mais cette fois pour faire valider le PSRSA. Le document présenté ne contenant aucune des revendications et des propositions d'améliorations, il fut entièrement rejeté par les participants qui ont demandé une relecture, amenant les bailleurs de fonds à demander au gouvernement de revoir sa copie. Ce n'est qu'en mars 2009 que le gouvernement a accepté de revoir sa copie mais le processus effectif n'a commencé qu'en juillet puis a été de nouveau interrompu en raison d'un blocage entre le gouvernement et les partenaires techniques et financiers.

La reprise des négociations a eu lieu finalement en octobre 2009 dans le cadre d'une Table Ronde avec les bailleurs de fond au cours de laquelle un pacte a été signé entre le gouvernement béninois, les PTF, les OP (le Président du PNOPPA) et les organisations sous régionales (UEMOA et la CEDEAO) pour marquer leur engagement à « soutenir la mise en œuvre concertée du programme national d'investissement agricole (PNIA) dans le cadre de la stratégie de croissance pour la réduction de la pauvreté (SCRIP) ».

Les organisations paysannes ont finalement réussi à faire inclure dans la nouvelle version du PSRSA des nombreux points de leurs revendications :

- *Sur la place donnée aux agricultures familiales* : la notion d'exploitation est explicitée, le poids et le rôle de l'exploitation familiale dans l'agriculture béninoise sont clairement mise en exergue, la professionnalisation des exploitations de type familial est inscrite dans les objectif. La nouvelle version du PSRSA indique par exemple que « *la professionnalisation accrue des Organisations de producteurs agricoles est considérée comme le socle d'émergence de nouvelles filières* ». De plus, l'accent est mis sur la : « *capitalisation et la diffusion de bonnes pratiques agricoles, d'élevage et de pêche qui respectent l'environnement et permettent de préserver la fertilité des sols, la régénérescence des pâturages et la sauvegarde des pêcheries* »
- *Sur les agrocarburants* : la nouvelle version maintient le développement des agrocarburants mais dans le cadre de la satisfaction des besoins locaux : « *Les possibilités d'utilisation des dérivés des produits agricoles à potentiel bioénergétique pour la satisfaction des besoins en énergie domestique sont maîtrisées et les conditions de développement de cette culture en tant que filière viable au Bénin sont bien cernées* ».
- *Sur le cadre institutionnel* : la définition des principes directeurs devant régir la mise en œuvre du PSRSA ont été mieux précisées, responsabilisation de tous les acteurs selon le mandat et non la compétence, renforcement des capacités de différents acteurs, participation des acteurs aux instances de concertation et de décision, adoption de la proposition de cadre institutionnel des OP, meilleure définition des 8 stratégies opérationnelles (mécanisation adaptée et accessible, aménagements opérationnels, connaissances professionnelles accessibles, financement et marchés accessibles, sécurisation et gestion du foncier).

Sans être parfaite, la nouvelle version du PSRSA contient selon SYNPA de nombreuses améliorations et pose des barrières à l'idéologie très libérale du gouvernement et au développement prioritaire de l'agrobusiness et d'un modèle d'agriculture intensive. Mais les organisations restent inquiètes sur le fait que le gouvernement continue à privilégier l'agrobusiness au détriment de l'agriculture familiale.

2.3.4 L'accapement des terres agricoles (2009)

Une des conséquences désastreuses de la « nouvelle mode des agrocarburants » et des conséquences de l'augmentation des prix suite à la crise alimentaire de 2008 est la ruée sur les terres agricoles, un phénomène qui touche de plus en plus de pays en voie de développement disposant de réserves de terres, comme le Bénin.

SYNPA a eu une première prise de conscience de l'étendue du phénomène lors de la descente sur la mission d'enquête sur le terrain (février 2009) en compagnie de deux journalistes de l'hebdomadaire français *La Vie* envoyés par le CCFD. Le dossier publié dans le numéro du 19 mars 2009 illustre bien comment des intermédiaires peu scrupuleux profitent de la crédulité des petits paysans et de celle des communautés isolées pour contractualiser avec eux l'utilisation de leurs terres pour la culture du *Jatropha* sans que cela ne leur apporte finalement les revenus désirés. Le dossier démontre aussi la corruption des élites locales (chef d'arrondissement, famille royale...) par des intermédiaires économiques pour faciliter l'acquisition aux entrepreneurs étrangers des parcelles de terres agricoles très vastes.

Suite à cette mission, SYNPA a pris contact avec le réseau Social Watch pour lancer une action de mobilisation mais s'est heurtée à l'incapacité de la société civile d'élaborer une politique commune régissant la question en raison des mêmes désaccords qui les divisent

sur le problème des agrocarburants (voir supra). Les organisations paysannes du PNOPPA ont alors décidé de mandater SYNPA sur la question foncière. Pour se faire entendre plusieurs rencontres ont été organisés avec les Ministères concernés mais le gouvernement semble se décharger de la question en faisant référence au plan du MCA qui est pour le gouvernement l'instrument miracle pour régler la question complexe de la sécurité alimentaire au Bénin. Il s'impose donc à SYNPA de continuer et de renforcer sa lutte contre les agrocarburants et l'accaparement des terres qui sont intimement liés et comportent des enjeux de plus en plus importants.

2.3.5 Le MCA: Millenium Challenge Account (2009-2010)

SYNPA découvre en 2009 que les acquis de la nouvelle Loi foncière de 2007 qui commence à peine d'être appliquée semblent être remis en cause par le programme MCA-Bénin. En 2008, le MCA a prit en charge le financement de tout le processus des PFR sur 300 villages.

LE MCA publie début 2009 la 1^{ère} version d'un Livre Blanc du Foncier au Bénin et contacte alors la société civile, et en particulier à Social Watch, pour participer à l'évaluation à mi-parcours de son programme. Un document intitulé : « Perception de la société civile sur la mise en œuvre du Programme du MCA-Bénin » est co-publié avec Social Watch en aout 2009. Dans ce document, une communication de SYNPA attire l'attention sur « le risque que les terres soient vendues à des étrangers qui vont désormais se prévaloir des certificats fonciers qu'ils auront achetés aux populations pour développer de grandes exploitations agricoles ».

De manière générale l'évaluation du MCA-Bénin semble être très élogieuse alors qu'il ressort clairement du rapport que la « *trop grande imposition des normes américaines et de la langue anglaise dans la gestion du projet signifie un rejet pur et simple des procédures nationales de passation des marchés publics et de gestion des finances publiques. Cette pratique n'est pas de nature à encourager un partenariat équitable basé sur le respect mutuel et la souveraineté nationale*¹⁵ ». La conséquence directe de cette gestion est que les entreprises béninoises n'ont quasiment aucune chance d'accéder aux fonds du MCA alors qu'il est censé servir le développement du pays. La seule défense que Social Watch a trouvée par rapport à cette réalité est que ces dispositions se trouvaient dans l'Accord de Don que le Bénin a « librement » signé.

Social Watch a fait ressortir que le MCA privilégie largement le volet « accès au marché » avec 55% du budget du programme alors que l'ouverture du marché béninois aux pays développés sans protection des opérateurs économiques nationaux pourrait causer un déséquilibre et un fossé entre les acteurs du développement. Social Watch note dans son rapport qu'une grande partie des populations béninoises concernées par les difficultés foncières ne connaît pas les tenants et les aboutissants du projet « Accès au Foncier » ce qui relativise dans une large mesure l'affirmation du MCA selon laquelle : « *Unanimement, les membres des organes ont identifié de bonnes pratiques qui encouragent la participation des populations et des parties prenantes* ».

A l'occasion d'un atelier sur la loi 2007 tenu en mai 2009 dans ses locaux, SYNPA a invité et questionné le directeur du projet « accès au foncier » du MCA-Bénin sur les conséquences de la mise en œuvre du projet MCA sur la Loi 2007. La réponse officielle du MCA-B fut que le projet ne visait absolument pas à supprimer la Loi 2007 mais à souligné le fait que le régime dualiste de cette même loi était un obstacle majeur à l'investissement. SYNPA a mis

¹⁵ La quasi-totalité des appels d'offre lancés par le MCA au Bénin a été remportée par des entreprises internationales.

en place une étude critique de la version actuelle du Livre Blanc dans l'intention de lancer un plaidoyer contre les risques apportés par la stratégie du MCA-B lors de sa validation finale en mars 2010. Selon SYNPA, il semble que le livre blanc propose une codification et une uniformisation du régime foncier en supprimant le droit coutumier alors que celui-ci représente le moyen de défense principal des petits paysans dont 60% sont illettrés.

3. Les impacts des investissements sur le développement des agricultures familiales

Dans la commune de DIDJA, on peut estimer les effets des investissements de la manière suivante :

- Perte de terres agricoles pour les communautés : L'étude montre que 45% environ des terres sont déjà vendues dans la commune (terres cultivées, jachères et friches confondues), soit une surface d'environ 45 000 ha. Ces terres ne font plus, pour la plupart d'entre elles, l'objet d'une production agricole vivrière. Il semble en plus que cela soit les terres les plus fertiles et les plus accessibles qui ont été vendues ces dernières années. En faisant référence au plan de développement de la commune, de la commune, aux statistiques agricoles, il est certain que les investisseurs convoitent effectivement les terres les plus fertiles. Même s'il reste une superficie importante disponible, de nombreuses communautés et producteurs ont perdu leur premier capital qui est la terre.
- Perte de capital productif : Si on estime qu'un hectare de bonne terre agricole pourrait rapporter 50 000 CFA/an en location ou 150 000 CFA/an minimum en culture de coton et 100.000 CFA/an en culture de céréales, cela signifie que le prix d'achat moyen n'a couvert qu'entre 8 et 25% des revenus attendus cumulés sur 10 ans.
- Diminution de la production vivrière destinée à la consommation locale de l'ordre de 42 000 T de produits vivriers¹⁶. Sans informations en provenance des services techniques, on ne peut que proposer un chiffre théorique qui correspond à une hypothèse d'affectation des surfaces agricoles vendues à la production pour l'exportation ou la production d'agrocultures.
- Augmentation importante de la consommation d'engrais chimiques et pesticides dans la zone. Le mode de production future utilisera probablement beaucoup plus de produits chimiques alors que jusqu'à aujourd'hui les jachères naturelles herbacées et forestières constituent encore la forme la plus usitée de gestion de la fertilité des terres. Mais les fertilisants chimiques sont utilisés dans la production cotonnière (42% des cultures).
- Création de plusieurs milliers d'emplois agricoles temporaires à terme lorsque les parcelles seront revendues et mises en valeur avec des revenus de l'ordre de 2,3 €/jour en moyenne pour un nombre de jours travaillé ne dépassant pas 200 jours par an au maximum, soit un revenu total de l'ordre de 500 € annuel (327 000 CFA), soit 1,4 € / jour sur l'année.

¹⁶ Sur la base d'une production vivrière moyenne par hectare (1.6 Tonne) multipliée par la surface totale vendue dans la commune, et cela rapportée à un pourcentage de culture vivrière dans la commune qui est de 58%.

4. Conclusion

Si les données très précises recueillies lors de l'étude menée par SYNPA dans la commune de DIDJA — 46% des terres agricoles vendues en quelques années — étaient confirmées au niveau national, cela signifierait qu'un niveau très élevé de terres agricoles serait soustrait à la production vivrière pour la consommation locale.

Mais il faut relativiser ces données. Sur le plan local, la faible densité de population, la bonne fertilité des sols et le bas coût des terres dans la commune de DJIDJA peuvent expliquer la ruée vers les terres agricoles. En termes d'impacts, la perte de production vivrière doit être aussi relativisée puisque celle-ci a toujours fait l'objet d'une commercialisation hors de la commune par des commerçantes bien organisées qui s'accaparaient la plus grande part de la plus-value. De plus, si beaucoup de communautés et petits producteurs ont perdu leurs terres, nombreux sont ceux qui peuvent encore exploiter de petites parcelles pour assurer la sécurité alimentaire de leur famille. De plus, paradoxalement, le revenu annuel moyen d'un journalier agricole qui travaille suffisamment dans l'année dans une exploitation agricole bien gérée peut être supérieur aujourd'hui à celui qu'il aurait tiré de sa propre petite exploitation en mode traditionnel.

On pourrait croire que cette analyse soutient la politique libérale du gouvernement : meilleur exploitation des terres, augmentation des rendements, création d'emploi correctement rémunérés... Mais Il faut tenter d'apprécier cette situation au regard des vrais enjeux de développement. En effet, cette politique libérale va transformer les petits producteurs en journaliers agricoles précarisés. De plus, avec un coût de masse salariale importante, et qui va probablement augmenter avec le temps, les investisseurs vont équiper massivement leurs exploitations en matériels mécanisés ce qui va entraîner la paupérisation de cette population et sa migration naturelle vers les grandes villes.

SYNPA a raison de défendre à l'inverse la mise en place d'une véritable politique de soutien aux petits producteurs et cela, pourquoi pas, à travers les communes qui sont de véritables acteurs de développement de proximité.

Au niveau national, les travaux menés par SYNPA ont permis de prendre la mesure du phénomène d'investissement dans les terres agricoles. Alors que SYNPA ne dispose à ce stade que d'informations éparpillées et limitées par le biais de son réseau militant et par la presse, déjà plus de 650 000 ha ont été identifiés comme superficie agricole acquise par des investisseurs, soit presque 10% de la surface agricole utile du pays. Si on considère que seulement 23% des terres sont vraiment exploitées (soit 1,5 millions ha), cela signifie que ces investissements représentent en fait déjà la moitié de ce que cultivent les paysans béninois.

Il semble que la mise en application de la nouvelle loi foncière dans cette commune ait amené des spéculateurs intelligents, bien informés et opportunistes, à anticiper leurs investissements en attendant que les terres prennent de valeur et deviennent plus chères avec la mise en place des CFR et encore plus, plus tard, avec les titres fonciers.

Cette étude de terrain démontre également la difficulté de trouver le bon équilibre entre le droit coutumier et le droit moderne. Si le droit coutumier protège relativement bien les communautés, il ne facilite ni l'installation coûteuse de jeunes producteurs entrepreneurs ni l'accès au foncier pour les femmes. De plus, l'expérience a montré qu'il favorise les classes les plus aisées. La nouvelle loi foncière, qui prévoit des titres fonciers très sécurisés, semble pourtant tout à fait respectueuse des droits et des pratiques coutumières des communautés mais risque paradoxalement de les fragiliser si elle est mise en application par des intermédiaires qui ont l'habitude de profiter de l'ignorance des petites gens.

Cette étude montre enfin qu'à coté des très médiatiques cas d'accaparement massif des terres par des intérêts étatiques ou économiques privés, les terres agricoles font aussi l'objet d'investissements massifs par des spéculateurs locaux.

Autant, il semble facile de revendiquer l'interdiction de pratiques d'accaparement par des intérêts étrangers, autant faire face à cette ruée générale sur les terres agricoles telle que décrite dans cette étude nécessitera une analyse beaucoup plus profonde des pratiques d'application de la nouvelle loi foncière pour vérifier les intuitions des défenseurs du foncier communautaire et de l'agriculture familiale.