

Ce texte a été proposé par de Moise Chabi, Docteur en urbanisme, enseignant à l'université polytechnique d'Abomey. Il est issu de mon expérience de terrain dans le cabinet Urb-Alpha où j'ai été membre des équipes techniques pour l'exécution de plusieurs projets d'aménagement et de lotissement.

**La participation des habitants aux projets d'aménagements
urbains : un facteur de développement durable ?**

La participation des habitants aux projets d'aménagements urbains : un facteur de développement durable ?

Introduction

Vieux concept, la participation a pris un nouvel essor à partir des années soixante. Depuis lors, l'exigence des populations pour participer aux décisions qui portent sur leur quotidien n'a pas baissé. Aujourd'hui dans les pays du Sud, ce sont surtout des femmes qui l'exigent afin d'arracher davantage de conditions favorables et de pouvoir se prononcer sur la gouvernance des territoires. Ainsi, la participation se généralise de plus en plus à l'ensemble de la planète et porte sur plusieurs domaines de la vie publique : passant de la politique à l'économie puis à l'environnement. Longtemps instituée par les textes¹ de loi, la participation des habitants au processus d'aménagement urbain est entrée dans les habitudes au point de transformer les modes opératoires et les règles le régissant. Mais la question se pose aujourd'hui de savoir si elle permet réellement de satisfaire les attentes des uns et des autres et d'améliorer le travail, si elle n'est pas devenue un mot-clé pour valider certaines décisions. Il suffirait alors d'affirmer que les bénéficiaires ont participé pour mettre en branle le reste du processus : «*les bénéficiaires ont participé massivement*»; «*le record de participation a été battu*», etc. Par contre, on est souvent muet sur la manière dont ils ont participé, la qualité de cette participation et leur représentativité. Alors qu'il est souvent difficile à la population d'accéder aux informations produites dans les documents par les professionnels de l'aménagement urbain et que les techniciens ne sont pas prêts à le leur faciliter, comment donc peut-on affirmer que les bénéficiaires ont participé? En outre, une enquête publique menée dans le cadre d'un projet d'aménagement suffit-elle pour affirmer que la population a participé à cet aménagement ?

L'objectif de ce travail est d'ouvrir le débat sur la forme de participation aux projets d'aménagement et de gestion urbaine dans certains pays du Sud. Pour ce faire, nous utiliserons l'exemple des projets de lotissement au Bénin. En effet, dans ce pays, il n'y a plus de commune qui n'ait pas son projet de lotissement. Dans le souci de « réaliser des plans de lotissement qui sauvegardent les intérêts des citoyens» (Lassissi, 2006, p. 282), la démarche participative a été instituée afin que propriétaires terriens et acquéreurs soient représentés à toutes les étapes. La loi² crée ainsi entre les différents acteurs un espace d'échanges et de débat sur l'avenir de leur localité voire de leur territoire. Mais force est de constater que ces plateformes offertes par le législateur sont très mal exploitées. Au lieu qu'elle soit au service du développement, on s'en sert pour des

¹ On fait ici référence aux décrets n°69-154 PR/MTPTPPT et n°69-155 PR/MTPTPPT du 19 juillet 1969; à l'arrêté interministériel n°0019/MEHU/MISAT du 26 octobre 1992 et à l'arrêté n°0023 MEHU/DC/DU/ du 22 octobre 1996. Le premier arrêté définit les conditions d'études et d'approbation des projets d'aménagement urbain. La loi n°97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin. Cette loi donne pouvoir au maire (élu local) d'élaborer et d'adopter son plan d'urbanisme. De même, on a constaté cette évolution en France, par exemple, la loi de 1976 relative aux enquêtes publiques et à l'environnement ; la note circulaire du projet de loi d'aménagement de 1983; la ATR : Aménagement du Territoire de la République et des lois Voynet, Gayssot, Barnier (1995), de la circulaire Bianco (1992), ...

² Arrêté interministériel n°0019/MEHU/MISAT du 26 octobre 1992

intérêts particuliers en instrumentalisant la participation de la population. Nous serons ainsi amenés à chercher à comprendre ce concept, la manière dont les acteurs l'appliquent en rapport avec les projets de lotissement et ses conséquences...

1-Nouvelle ère, nouvelle approche : la méthode participative

La participation, qu'est-ce que c'est ?

Bien que la pratique de la participation remonte au Code Napoléon³, sa définition n'est toujours pas évidente. En effet, ce concept est utilisé par beaucoup d'institutions et de disciplines. De ce fait, chacun essaie de lui donner le contenu qui lui semble approprié. Le Robert définit la participation comme le « *droit de regard, de libre échange et d'intervention des membres d'une communauté ; prendre part à la vie d'un groupe* ». Par contre, dans son analyse des politiques publiques, Jobert (1990, p.8) parle de participation en terme de « *partage de l'expertise entre le centre et la périphérie* », c'est-à-dire entre le noyau dirigeant et les administrés. Ceci le rapproche du point de vue de Donzelot (1995, p. 29) pour qui la participation signifie, dans son sens originel, « *partage de pouvoir entre les administrés* ». Autrement dit, la participation, c'est le pouvoir partagé entre les membres d'une communauté qui se reconnaissent ce droit. Cependant, si les deux auteurs parlent du partage de pouvoir, il importe de noter qu'il y a une grande différence entre eux. Le premier parle du partage de pouvoir entre les dirigeants et les administrés alors que pour le second ce partage se produit uniquement entre les administrés. C'est dire que pour Donzelot les dirigeants ne partagent pas leur pouvoir. On se demande alors de quel pouvoir il est question chez les administrés? La seconde interrogation est de savoir si le pouvoir se partage réellement ou bien chaque pôle doit essayer de jouer son rôle ? En fait, ne s'agirait-il pas, dans un contexte de démocratie, d'amener la population à exercer son pouvoir face aux politiques et aux professionnels de l'aménagement ? Il ne s'agirait donc pas de partager le pouvoir, mais de permettre à la population d'exercer convenablement celui qui lui est dévolu. En effet, autant que l'élu ou le professionnel la loi reconnaît à la population (tout au moins bénéficiaire) le droit de regard sur le projet qui touche à son cadre de vie. Il importe alors de savoir ce que recouvre cette notion. Selon Rivero⁴ (1986, p.48), la participation serait, « *La possibilité donnée à des personnes de prendre elles-mêmes une certaine part à l'exercice du pouvoir* ». Chacun donc dans sa position joue son rôle. Cet aspect semble trouver un écho favorable chez plusieurs analystes. Pour Andreani (1991, p.22) pour qui « *la participation, ce n'est pas de dire oui ou non à un produit politique, c'est un processus qui génère de l'information et des effets de formation, qui fait évoluer les opinions, qui transforme les acteurs en véritables sujets politiques, qui doit amener les concepteurs politiques à revoir leurs programmes* ». Et dans l'exposé qu'elle fait des textes juridiques du Québec, L de Carlo. (1996) montre que la participation est comprise comme la consultation publique (photo). Cette dernière est énoncée en douze principes répartis en trois temps : la période d'information de la population, la période d'audience

³ Delnoy M., 2007, *La participation du public en droit de l'urbanisme et de l'environnement*, Larcier, Bruxelles, p.49

⁴ Cité par Michel Delnoy, in J. Rivero, 1986, *La participation directe du citoyen à la vie politique et administrative*, Bruylant, Bruxelles, p. 48.

publique et celle de la production du rapport. De ce fait, la participation n'est pas un acte ponctuel ; une réunion occasionnelle comme c'est le cas dans les commissions municipales ou extra-municipales. C'est un processus qui passe par l'information, la confrontation des points de vue et la prise de décision. Cette confrontation des points de vue permet de mettre au clair les différences, donc d'en modifier ou de corriger les moins pertinentes. C'est l'avis de Olivier de Sardan (1991)⁵ qui souligne qu' « *un projet que les populations adopteraient sans modification est un rêve terrifiant de technocrate de développement* ». Ce point de vue sous-entend que dans cette phase le centre perd certains de ses éléments, du moins s'enrichit du point de vue des parties en face. Sous cet angle, Andreani rejoint les textes officiels français qui traduisent ce processus par la notion de concertation (Charte de la concertation du Ministère de l'environnement, 1996). Mais ce dernier, dans la même charte, utilise les deux termes et semble mettre la participation comme un des points de la concertation. Aussi écrit-il, « *la concertation favorise la participation* ». C'est dire, selon cette charte, que la concertation est une étape conduisant à la participation. Renaud⁶ (1989, p.63) tente de lever cette équivoque. Aussi fait-il remarquer que : « *la participation ne doit pas être confondue avec la concertation. Elle est une propension avouée des associations à travailler de concert avec les pouvoirs publics, tandis que la concertation est le cadre formel le plus souvent mis en place par les pouvoirs publics (lorsqu'il est mis en place) afin de mener un travail inter-partenarial incluant la participation des associations et des habitants. D'une certaine manière la concertation est la même chose que la participation, mais vue du côté des pouvoirs publics.* » L'analyse croisée de ces différents points de vue permet de reconnaître que dans la pratique la participation peut être assimilée à la concertation. Les documents officiels semblent préférer la concertation pour éviter la confusion avec la participation utilisée jusque-là surtout par les économistes ou les juristes (Chateaufort, 1999, p. 460). Mais ces disciplines laissent entrevoir que la participation nécessite l'investissement, l'engagement de soi ou de ses ressources. La notion de la participation apparaît alors plus pertinente que celle de la concertation qui ne prend pas en compte cette dimension, même si elle nécessite la négociation (Blanc, 1999). Cependant, il n'en demeure pas moins que la participation a connu depuis 1960 des moments de flux et de reflux, laissant ainsi voir que ce concept sert davantage comme un terme de gestion et de régulation sociale. Pour cette raison, certains chercheurs, comme Choay et Merlin (1988), considèrent la participation comme un concept de régulation.

Par ailleurs, la participation n'étant pas un acte ponctuel, ceux qui se sont engagés dans ce processus finissent par être transformés. Ils apprennent au fur et à mesure en échangeant avec les autres acteurs engagés (de Carlo, 1996). Ainsi, participer, c'est aussi apprendre ; c'est accepter d'avancer dans la compréhension du processus qui mène tout le groupe à un objectif commun. Maurice Blanc⁷ (2001) résume alors le processus de participation avec le concept de « *transaction tripolaire* » entre la légitimité des élus due

⁵ Olivier de Sardan J-P, 1991: *D'un savoir à l'autre, les agents de développement comme médiateurs*, GREP, Ministère de la coopération, p.8-10

⁶ Renaud Y., 1989 : « De la contestation à la concertation » In *Annales de recherche urbaine* n° 89 juin 1989. Dossier : Le foisonnement associatif, p. 62-69.

⁷ Blanc M, 2001- « Gouvernement local et contrôle démocratique » in Bassan, M. et alii : 2001- *Enjeux de la sociologie urbaine*, Presses Universitaires Polytechniques Romandes, p. 193-206.

au suffrage, celle des experts (relevant de leur connaissance et savoir-faire) et la légitimité des habitants militants. Cette décomposition laisse apparaître les différents groupes d'acteurs qui sont impliqués dans ce processus : l'autorité politique (l' élu), l'expert technicien et les habitants ou les usagers. Mais selon lui « *il n'existe pas de participation sans mobilisation et sans conflits* » (Blanc, 1999, p.30). Aussi petite soit-elle, cette mobilisation s'inscrit dans un contexte. Le processus de participation apparaît alors sous la double influence de son environnement et de l'organisation mise en place pour ce faire. Une telle perception de la participation permet de l'analyser sur deux axes : le premier axe concerne le pouvoir qui est un des enjeux de la participation et pour lequel chaque acteur se mobilise, le pouvoir de l'autorité politique, le pouvoir de l'expert et celui des habitants. Ces trois types de pouvoir sont diversement manifestés et défendus. Le second axe est organisationnel, la participation étant vue sous l'angle d'un processus, sa mise en place et son fonctionnement nécessitent une organisation.

Origine et piliers du modèle participatif béninois

Pendant longtemps l'Etat béninois a été le principal ou le seul lotisseur, mais l'ouverture de ce secteur aux cabinets privés à partir des années 1990 s'est accompagnée d'une réorganisation du processus de lotissement et de ses commissions. Le changement de méthode opéré dans ce domaine par les autorités correspond d'une part au contexte démocratique et de libéralisme économique de cette époque et d'autre part, comme on le verra, à une nouvelle perception de l'aménagement urbain. Désormais la méthode participative est instituée comme principe de base pour conduire une étude de lotissement (arrêté interministériel n°0019/ MEHU/ MISAT du 26 octobre 1992). Elle permet alors à la population de donner son avis sur le projet en étant autour de la même table que les élus, les praticiens de l'aménagement et les structures techniques de l'État. A partir de ce moment, le processus de lotissement se déroule entre trois pôles, correspondant à ce que Blanc (2001) a appelé la *transaction tripolaire*. Le premier de ces pôles est constitué des élus, notamment le maire, les chefs d'arrondissement et/ou les conseillers⁸. C'est le pôle décisionnel, initiateur et porteur du projet de lotissement. Il suit son exécution ou peut désigner des experts pour le suivre et contrôler la qualité des travaux. Il représente le maître d'ouvrage, donc l'ensemble des propriétaires terriens, acquéreurs et tous ceux qui ont quelque intérêt dans le domaine à lotir. Ces derniers doivent pouvoir le convaincre de la nécessité d'engager un processus de lotissement en leur faveur. En effet, sans le lotissement, tous ceux qui vivent dans ce secteur ne pourront pas bénéficier officiellement de l'eau courante et de l'électricité (photo n 1). Le second pôle rassemble les professionnels géomètres, urbanistes et ou architectes et leur suite. Ce second pôle peut être subdivisé en deux : d'un côté les experts géomètres, les topographes, etc. et de l'autre côté les urbanistes, aménageurs, architectes, etc. Sans l'intervention de ces deux groupes, aucun processus de lotissement ne peut aller à son terme. Quant au troisième pôle, il est composé de l'ensemble de ceux qui ont leurs domaines ou parcelles sur le site. Il s'agit des propriétaires terriens, des acquéreurs de parcelles, etc. Pour plus d'efficacité, ils se constituent en comité de lotissement dont la composition et la structuration varient selon les communes, le domaine et la nature de l'opération. Par exemple, à Abomey-

⁸ Ce pôle était occupé par les sous-préfets, mais depuis le vote de la loi n°97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin, il est revenu aux élus locaux dont le maire.

Calavi, dans le cadre du lotissement de *Togoudo, Houèto, Agori, Ahossougbéta, etc.*, on a plusieurs structurations qui permettent de représenter la population. Au sommet, il y a le comité communal de lotissement, puis viennent les comités d'arrondissement et les comités de secteur. Dans l'arrondissement de Glo-Djigbé, on n'a qu'un seul échelon. Mais quel que soit le cas, c'est la structure faîtière qui représente l'ensemble de la population et entreprend des actions avec les deux autres pôles que sont les élus et l'équipe technique. Le comité de lotissement représente dans chaque projet de lotissement l'interface entre ces deux pôles et la population. Il est mandaté pour agir au nom de la population, en l'occurrence ceux qui ont des intérêts dans la partie soumise au lotissement. A ce titre, les membres du comité sont capables d'orienter et d'aider les élus ou l'équipe technique sur le terrain. Pour la plupart d'entre ces comités, trois à cinq personnes sont désignées pour être responsables. Par moments et au vu des problèmes à résoudre, comité et mandants se retrouvent en face de l'équipe technique et de l'élu (ou des élus) pour faire le point et pour permettre au processus de se poursuivre.

Urbanisme participatif tronqué

Selon Novarina (2002), l'urbanisme est passé du *modèle hiérarchique de conception au modèle concerté*. On se trouve donc à l'ère où la concertation occupe une place importante dans les programmes d'aménagement ou de gestion urbaine. L'obligation de faire participer la population au programme d'aménagement qui porte sur son espace de vie est aussi disciplinaire. En effet, l'urbaniste-lotisseur travaille en faveur d'une population, que celle-ci se soit installée sur le site ou non. Il est appelé donc à tenir compte d'elle. Si le site est occupé et qu'il faille procéder au remembrement d'une partie, il devient paradoxal de travailler en ignorant la population. Imaginez-vous que, pour ouvrir une rue, un technicien commence à démolir la maison d'un habitant vivant sur le site à lotir sans que celui-ci n'ait vraiment pas été associé à l'opération ou ne connaisse pas le bien fondé du projet. Ce technicien ne ferait pas plus de deux bâtiments avant d'arrêter son travail. De plus, si l'on prend le cas béninois où la propriété du foncier est partagée entre la collectivité publique et plusieurs personnes, on ne peut pas décider de l'affectation du sol à la légère. Pour ce faire, même si le législateur n'avait pas prévu d'user de la méthode participative dans ce type de projet, le contexte local l'aurait imposé aux différents acteurs. En outre, si le concepteur urbaniste se substitue à la population pour élaborer son plan, c'est donc lui qui crée son modèle de ville. Mais pourrait-on concevoir un modèle de ville à la place de ceux qui vont l'habiter ? Le concepteur est-il vraiment capable d'imaginer toutes les formes de modes ou de genres de vie que voudront les citoyens ? Ainsi, le législateur fait obligation aux acteurs concernés par certaines opérations d'aménagement d'asseoir la méthode participative. Cette méthode conduirait à éviter les frustrations et les plaintes provenant des usagers ou bénéficiaires du produit (Lassissi, 2006). Ainsi, la présence des acteurs appartenant à différents pôles à toutes les étapes de l'opération paraît nécessaire. Mais quelle que soit la situation, le succès de cette méthode exige des acteurs d'entrer en coopération avec d'autres personnes et d'avoir une compréhension claire de la démarche participative voire de l'opération. Il dépend également de la volonté des acteurs à apporter une amélioration au processus d'exécution du projet pour lequel ils se sont engagés et de faire de cette méthode un outil de gestion en rapport avec divers enjeux. C'est dire que dans tous les

cas l'engagement des habitants est requis.

Peu d'engagement des habitants

Lorsqu'on analyse la manière dont les habitants répondent quand on les invite à se prononcer sur leur projet de lotissement, une des questions qu'on peut se poser est de savoir si le milieu périurbain affaiblit le militantisme ou l'engagement en faveur de la cause commune. Ici l'assertion selon laquelle, on ne mobilise quelqu'un que sur la base de ses intérêts est fort vécue. En effet, dans la plupart des pôles urbains du Bénin, autochtones et allochtones éprouvent une aversion pour les choses collectives. De plus, très peu de gens s'engagent réellement de façon désintéressée pour défendre la cause commune. Or, la participation exige, comme nous l'avons vu plus haut, l'engagement de soi ou de ses ressources. Ainsi, lorsque quelqu'un ou un groupe se bat, c'est probablement parce que son intérêt a été affecté. Même les membres du comité de lotissement, élus pour défendre l'intérêt de leur mandant, ne s'engagent que parce qu'il y a un intérêt à gagner dans les projets de lotissement (les frais de fonctionnement du comité, les parcelles et suppléments de parcelle à vendre, etc.). La plupart d'entre eux s'allient soit aux techniciens, soit aux élus et se retournent contre la population. Ils se font payer directement ou indirectement tous les services qu'ils rendent à ceux qui les ont désignés. Par exemple, ils n'auraient jamais le temps d'accompagner un habitant qui a de problème vers le cabinet du technicien jusqu'à ce que celui-là lui paye son déplacement et des éventuels appels téléphoniques. Pourtant, chaque propriétaire ou acquéreur de parcelle verse au comité des frais pour lui permettre de fonctionner.

Quand par ailleurs ces représentants de la population prennent de l'ascendance, ils deviennent un danger pour le bord politique. Ce dernier voit en eux des adversaires politiques, en train d'émerger pour l'affronter éventuellement lors des élections. Les laisser prospérer dans leurs actions, c'est accepter de succomber politiquement. Il faudra donc couper l'herbe sous leur pied. Pour ce faire, l'élu travaillera à affaiblir le groupe ou à émuquer l'engagement de certains de ses membres. Les autres deviendront ses alliés. Par exemple, un comité communal de lotissement dont les principaux membres sont présents à toutes les réunions au niveau politique, qui doit rendre compte à la base ou les comités de secteurs, finit par avoir un grand nombre de gens qu'il peut influencer en faveur ou contre les élus conseillers.

L'ignorance et l'individualisme

De même, lors de l'enquête publique où la population est invitée à se prononcer, on constate que chaque personne ne donne son avis que par rapport à sa propre situation. Rares sont ceux qui s'intéressent aux préoccupations communautaires ou collectives. Deux raisons peuvent justifier cela. i) Très peu de gens comprennent et savent lire un plan d'aménagement. De plus, la plupart des praticiens entretiennent l'ignorance des habitants en créant un mythe autour du projet afin de se faire de l'argent. Le technicien va servir autre chose que la réalité et se fondera sur les secrets professionnels pour ne pas donner la bonne information. ii) L'individualisme est de plus en plus poussé ; chaque habitant ne s'intéresse qu'à son domaine ou à sa parcelle. Par exemple, un habitant qui a

sa parcelle dans une réserve d'équipement, trouvera pertinente la réserve tant que sa parcelle se trouve en dehors d'elle. Mais dès qu'il se rend compte que sa parcelle est dans la réserve et qu'il va falloir le positionner ailleurs, il est prêt à tout pour que la réserve soit annulée. En outre, dès qu'il se rend compte qu'il n'a aucun problème, il ne participe plus fréquemment aux réunions, il peut même retarder les frais qu'il doit verser.

L'individualisme se manifeste donc au sein des habitants, affaiblissant ainsi leur capacité à influencer les choix. Dans un contexte d'individualisme voire d'indifférence des acteurs qui doivent à terme bénéficier ou supporter les conséquences du projet, comment peut-on réaliser un aménagement qui épouse leur point de vue et préserve les ressources ? Cette situation apparaît comme une crise du militantisme au sein des habitants. Cela affaiblit le processus de participation et laisse aux deux autres pôles la possibilité d'exercer leur pouvoir selon leur volonté et souvent contre les habitants. L'urbanisme participatif a besoin d'une population engagée pour la cause collective pour atteindre ses ambitions.



Photo n 1 : Maisons en périphérie, isolées en brousse ; à droite système de toile d'araignée pour avoir l'électricité



Photo n 2 A droite, enquête publique à Glo-Djigbé : la population lit le plan affiché. A gauche réunion entre comité, élu, praticien et population

II- Organisation et gestion de l'information

L'organisation du processus de participation est un facteur déterminant pour accroître le niveau de mobilisation et la qualité de la participation. Mais la volonté de conserver ou de protéger le pouvoir chez certains acteurs les amène à tordre le cou à certaines règles de ce processus. Ces personnes agissent au travers du mode d'organisation du processus de participation (réunion, diverses rencontres, échange d'information, etc.) pour affaiblir le pôle concurrent dans son engagement voire l'empêcher totalement.

Les échanges d'information en dehors de réunions

L'information constitue un aspect important exploité dans l'organisation et le succès de la méthode participative. En outre, elle représente un élément important du pouvoir. Aussi a-t-on coutume de dire que celui qui détient l'information, détient le pouvoir. Les différents acteurs comprennent cela et se plaisent à la manipuler pour accroître leur marge de manœuvre et leur pouvoir. Du fait des enjeux d'un projet de lotissement chacun des acteurs essaie de gérer au maximum l'information à son propre profit et contre ses adversaires. Il ne faudrait donc pas la livrer n'importe comment et à n'importe qui afin de ne pas mettre l'arme dans la main des adversaires pour vous abattre. Si donc on est obligé de fournir les données dont a besoin la partie adverse, il faudra éviter de donner toute l'information. Les rapports et les documents qui pourraient renseigner sur les différents aspects de l'opération ne circulent souvent qu'entre les mains de quelques personnes; ils sont tenus secrets. Pourtant chacun d'eux souhaite avoir l'information pour agir ou décider en conséquence. Les habitants, même bénéficiaires de l'opération, jouent à ce jeu : la plupart d'entre eux ne libèrent les informations que pour permettre à l'autorité ou au technicien d'agir en leur faveur. Le praticien concepteur va estimer que le maître d'ouvrage ne l'a pas autorisé à divulguer les données de son travail aux acquéreurs ou propriétaires terriens. Dans son bureau même, tout est frappé du sceau de confidentialité : pour avoir alors l'information, il faut forcément le voir en personne et en payer le prix. Quant à l'élu ou le responsable politico-administratif de l'opération, il s'arrange pour être le dépositaire et le gestionnaire de tous les documents et des données de l'opération ; il ne les met à la disposition des participants qu'avec parcimonie. Par exemple, pour avoir le contrôle du projet de lotissement d'Abomey-Calavi, un élu sortant s'est minutieusement employé à vider les bureaux de la mairie de tous les documents (graphiques, électroniques et écrits) utiles à la poursuite des travaux. Dès que la nouvelle équipe est arrivée, elle a passé des mois à chercher partout ces documents. Il ne restait que lui ou quelques techniciens pour lui fournir le moindre support de travail. La poursuite des travaux devenant alors difficile, les membres de la nouvelle majorité ont été obligés, bien qu'il soit leur adversaire politique, de le mettre dans le noyau de pilotage du projet.

On joue donc sur l'information pour avoir le contrôle de l'opération tout en paralysant l'action des autres partenaires surtout des bénéficiaires. On sait par ailleurs que sans elle, les protagonistes ne pourraient pas se préparer pour bien mener le débat lors des réunions et agir efficacement pour apporter une meilleure contribution. Pour ce faire, l'élu local ou le responsable en charge du projet se donne le loisir d'inviter qui il veut et de laisser ceux

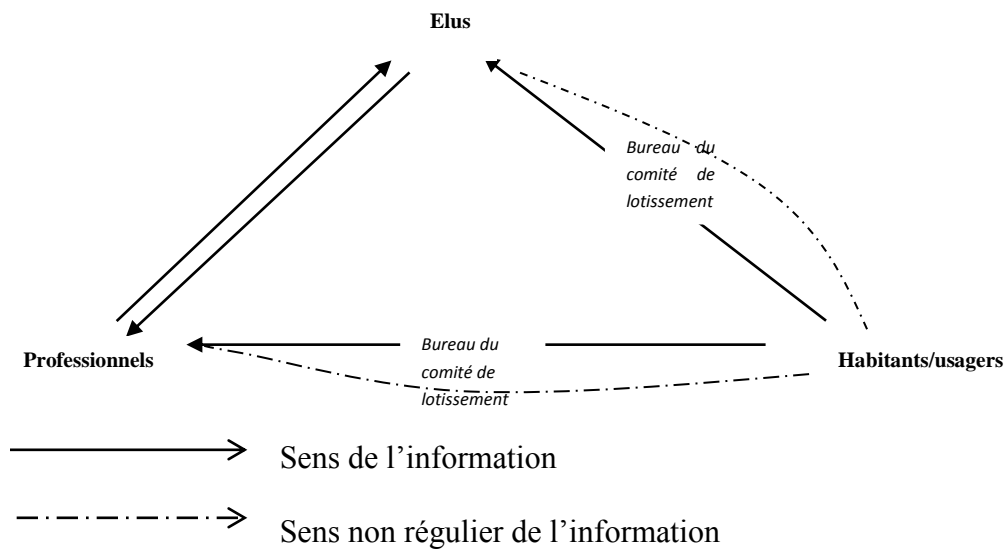
qui ne l'intéressent pas : le plus souvent les opposants. Mais parfois pour dissimuler ses intentions, il les invitera deux ou trois jours voire la veille de la réunion. De toutes les manières, la sélection des participants est soigneusement étudiée afin que la séance ne soit pas en faveur des opposants, en l'occurrence ceux qui convoitent son siège. Le mode d'information (ses canaux et sa qualité) est également étudié. On réduit au strict minimum le contenu de l'information afin que seuls les "initiés" comprennent de quoi il est effectivement question, etc. Ainsi, ceux qui sont à même de se prononcer ou de participer qualitativement peuvent ne pas être bien informés ou ne pas l'être du tout ; ils n'en sauront davantage que progressivement pendant la séance. En outre, les personnes sont choisies selon leur bord politique, leur éthique et leur engagement au sein de la population. Par exemple à Glo-Djigbé (Abomey-Calavi), l'ancien élu qui a signé le contrat de prestation de service avec un cabinet et tous ses proches sont souvent mis à l'écart lors des réunions. En adoptant une telle stratégie, on cherche d'une part à éviter que la séance de travail se transforme en réunion politique et, d'autre part que ces personnes ne révèlent certains dessous que les nouveaux responsables gardent secrets. De la même manière, ceux qui se sont constitués en association se sont plaints de ce qu'ils sont toujours mal informés. Pendant que certains de leurs voisins reçoivent les invitations deux semaines avant la réunion, eux ne les reçoivent que deux à trois jours avant. Mais souvent le dispositif est conçu de manière à faire croire que la population a participé massivement, le nombre de personnes présentes et les rapports faisant foi. Un ancien secrétaire général d'une mairie a reconnu qu'il arrive fréquemment que le maire lui demande de ne pas envoyer de courrier à telle et telle personne dont la présence pourrait gêner les autres et faire échouer la réunion. Mais quand elles sont informées, certaines personnes se donnent l'obligation d'assister à la réunion. A leur arrivée et dès qu'elles constatent que c'est la réunion à laquelle elles ont travaillé et qu'elles devraient y être effectivement, elles exigent des explications pour comprendre ce pourquoi elles n'auraient pas été invitées. *«Comment peut-on ne pas m'inviter à cette séance ?»* *«Comment peut-on m'informer à deux jours de la réunion alors que le principe retenu ici même est de nous envoyer l'invitation au moins deux semaines avant sa tenue ?»* Un autre fera remarquer : *«C'est mon groupe qui a demandé cette réunion, mais je ne vois pas toutes les parties ici. J'attends que le maire me dise s'il s'agit de la réunion que nous avons souhaitée ou non»*, etc. Pour éviter qu'il soit mis à nu, le maire remet le tort sur le secrétaire général qu'il attaque violemment, faisant croire que c'est lui qui n'aurait pas envoyé ou aurait oublié d'envoyer les invitations. Cependant, il ne lui donnera pas l'occasion de parler. Lors des réunions, ces préalables occupent parfois plus du quart du temps prévu.

Aussi, note-t-on qu'entre les habitants bénéficiaires et les deux autres pôles, l'information circule moins bien. Les plaignants sont toujours une partie des habitants (anciens élus, militants associatifs, etc.). Des habitants propriétaires ou acquéreurs vers les autres pôles, il se fait soit par des demandes individuelles formulées par les habitants sous forme orale ou écrite, soit par les membres des comités de lotissement ou des élus. Mais en retour, peu d'entre eux savent concernant telle ou telle question la décision qui a été prise. Pour s'adresser aux élus ou aux professionnels les habitants n'exploitent plus le dispositif mis en place à moins qu'ils soient obligés, ils s'arrangent par eux-mêmes en mettant leurs relations devant. Ceci accroît le niveau de corruption et de tension sociale. Par contre,

entre le pôle technique et décisionnel (politique), on ne se plaint pas de ce qu'on n'a pas l'information recherchée. Entre ces deux pôles l'échange d'information est direct et fréquent. Cet échange se fait soit par des réunions, des comptes rendus, soit par d'autres canaux qui échappent à la population. Ils s'appuient également sur les membres du comité au regard de la loi sur le lotissement vers les élus locaux et les professionnels passe par les comités de lotissement. Mais la plupart des membres des comités, après leur désignation comme représentants de la population, ne reviennent que rarement vers elle ; ils organisent peu de réunions de compte rendu ou de décision. Ils deviennent des alliés soit des élus, soit des professionnels, passant du rôle de représentants de la population à celui d'informateurs. On a là une sorte de dévoiement du rôle des membres du comité local.

Ainsi, seuls les habitants fournissent davantage d'informations aux autres pôles ; ceci leur permet de renforcer leur stratégie. Ces deux pôles accordent aux habitants un rôle second, comme n'étant pas importants dans le dispositif. C'est aussi une forme de représentation du pouvoir par ces acteurs. Ceci se traduit alors par la capacité qu'ils se donnent de pouvoir connaître et choisir ce qui est bon pour les habitants.

1) La circulation de l'information en dehors des réunions



En outre, comment apprécier cette attitude des acteurs qui jouent tellement sur l'information? Pourquoi lettré et illettré, homme politique et membre de la société civile se comportent ainsi face à l'information ? Il faut relier cela à la société qui se fonde sur le vodou où on ne dit certaines choses que dans les couvents. Les données de ce lieu sacré ne se divulguent pas en public et surtout au profane. Ainsi, la culture du couvent est entrée dans les rapports politico-administratifs. Seuls les membres du cercle restreint (élu et aménageur) peuvent savoir et comprendre ce qui se passe, les habitants ne sont que des outsiders. Il s'agit là, selon Paul Lando (2013, p.180), de l'une des caractéristiques « *d'un peuple qui n'a pas l'habitude de se dévoiler* ».

Les échanges d'information dans les réunions

Les réunions ou séances de travail portant sur le projet sont souvent des occasions saisies par tous pour échanger et poser d'autres problèmes restés soit en suspens, soit en cours de résolution. A ces séances, souvent organisées par l'autorité locale, l'échange d'information se fait de façon intense entre les différents pôles. Voulant montrer sa bonne foi, chaque pôle essaie de donner avec plus ou moins de franchise et de clarté le maximum d'information à qui la lui demande. La circulation des informations pendant les réunions entre les trois pôles se fait souvent, comme le montrent la figure n°2, de façon triangulaire et sans intermédiaire.

- Les habitants profitent souvent de ces séances pour poser toutes sortes de problèmes de leur quartier à l' élu en charge du projet, quitte à sortir de l'ordre du jour. Ils les saisissent également pour faire telle ou telle demande et dénoncer ce qui ne va pas. Mais ils parlent surtout de leur quotidien et vécu souvent inattendu par le professionnel ou l' élu. Ils tentent de faire comprendre à ce dernier leurs attentes et perceptions de l'opération, ses implications au-delà du cadre traditionnel et technique appréhendé par le professionnel : l'historique de telle ou telle affaire, la source du problème brûlant vécu, les rapports socioéconomiques liés à l'exécution du projet.

- Le professionnel, fournit évidemment des explications sur les aspects techniques de l'opération ; il tente de situer les niveaux et raisons de blocages (si blocage il y a). Il précise le programme et la durée de l'opération, les dispositions à prendre par la population et les démarches afférentes. Il répond aussi à certaines préoccupations de la population.

- Pour l' élu local, il s'agira de rendre compte à sa population du travail qu'il fait en sa faveur et des barrières que suscitent les adversaires politiques. Il profite pour clarifier certaines situations restées floues, sur ce qui est fait ou qui va être fait. Il rappelle à la population le circuit du projet (figure n°3), les problèmes liés au pouvoir local, au budget et face à d'autres administrations, les responsabilités des autres partenaires engagés dans l'opération, en l'occurrence le département et surtout le gouvernement. Pour leur montrer que tout ne va pas mal pour leur localité, il annonce l'arrivée de tel autre projet pour répondre à l'attente de sa population sur une question primordiale. Enfin, il s'efforcera d'apaiser ses administrés sur la situation sociopolitique, l'insécurité, les accidents, les jeunes, etc.

Ainsi, l'échange d'informations entre les différentes parties des acteurs du projet se fait surtout de façon active pendant les réunions de lotissement. En effet, à ces réunions les trois pôles sont présents et se montrent disponibles pour servir la population. Par contre, elles apparaissent davantage comme des espaces d'information que de décision. D'abord, ces séances constituent pour les habitants des occasions privilégiées pour présenter le maximum de doléances aux deux pôles. Ensuite, dès que les problèmes sont posés, ils n'attendent pas toujours que la décision soit prise en leur présence, mais qu'ils puissent dans un délai plus ou moins court voir leur quartier se transformer.

Par ailleurs, l'une des caractéristiques de ces réunions, c'est la tension qui y est particulièrement vive à ses débuts. Trois raisons peuvent justifier cet état. La première

raison a trait aux préalables d'invitation et d'organisation de la réunion. C'est ici que certains propos trahissent l'acceptation ou non de la méthode, chacun en mettant devant sa légitimité. Chacun de ces trois pôles réclame et cherche à défendre sa légitimité. La légitimité des élus due au suffrage, celle des experts (relevant de leur connaissance et savoir-faire techniques) et la légitimité des habitants que la loi leur confère. Et bien que la loi reconnaisse cette dernière légitimité, on n'est toujours pas prêt à la contester au travers des comportements manifestés par les deux autres. Parfois, l'élu croit qu'il n'est pas obligé d'inviter telle ou telle autre personne et qu'il n'est pas Dieu pour avoir en tête tous ceux qui doivent être invités... « *C'est à vous de chercher à défendre vos intérêts en cherchant l'information là où elle se trouve...* ». « *Je suis celui que la population a élu. Attendez votre tour... On vous a vus à l'œuvre. Vous n'avez plus aucune leçon à nous donner...* ». Les techniciens s'appuient souvent sur leurs compétences techniques reconnues et attestées pour s'opposer à la fois aux élus et aux habitants. Leurs propos pendant ou en dehors de la réunion sont expressifs.

« Qu'est-ce qu'ils connaissent du projet ? A chacun son rôle. Ce sont les élus qui déterminent la politique urbaine ». Ne nous leurrons pas l'urbanisme est un travail intellectuel et d'imagination. Ils ne sont pas capables de saisir l'image de la ville que nous sommes en train de mettre en place... Ils manquent de culture dans ce domaine... Ils ne sont pas en mesure de comprendre cela, c'est pourquoi ils interviennent comme ça ». « Mais ne demandez pas aux techniciens n'importe quoi, de changer le comportement à travers les propos des habitants... »

Les propos de ce genre sont révélateurs de l'état d'esprit du praticien aménageur et de sa compréhension de la démarche participative. En outre, ils semblent oublier qu'au sein de la population, il y a plusieurs catégories socioprofessionnelles intéressées par le projet. C'est le cas à Abomey-Calavi où des universitaires se sont engagés dans l'opération avec les membres des comités. Alors comment peut-on croire que des universitaires ne puissent pas apporter une autre lecture des opérations, même s'ils ne sont pas techniciens du domaine de l'aménagement ?

En outre, penser qu'il s'agit des ``incultes`` qui ne peuvent rien apporter aux fins connaisseurs apparaît comme une grave erreur. D'abord la participation des habitants permet à l'autorité d'engager sa population dans un processus qui va la changer. Elle peut servir non seulement à recueillir des idées, mais aussi à apporter de meilleures contributions au développement de son territoire et au fonctionnement de la démocratie (de Carlo L 1996). Par ricochet, l'autorité trouve de plus en plus de facilité à se faire comprendre de sa population (Chabi M, 2002). Ensuite, les praticiens de l'aménagement, outre les informations, ils ont un éventail de propositions et des ouvertures d'esprit qui leur permettent d'apporter une originalité et une forme d'aménagement qui conviennent à la localité. En effet, la combinaison des schémas et aspirations des habitants à ceux de l'équipe technique conduit souvent à des solutions spécifiques adaptées à la localité (Chabi M, 2002).

La seconde raison qui rend les réunions tendues est liée aux idées reçues sur le tandem homme politique-praticien aménageur. Dans la tête des habitants, les professionnels et les élus s'associent souvent pour voler des parcelles de la population. La suspicion est telle que quand on ne va pas dans le même sens que soi, on se demande si ce n'est pas parce qu'il veut voler qu'il prend une autre approche. Cette seconde raison porte également sur

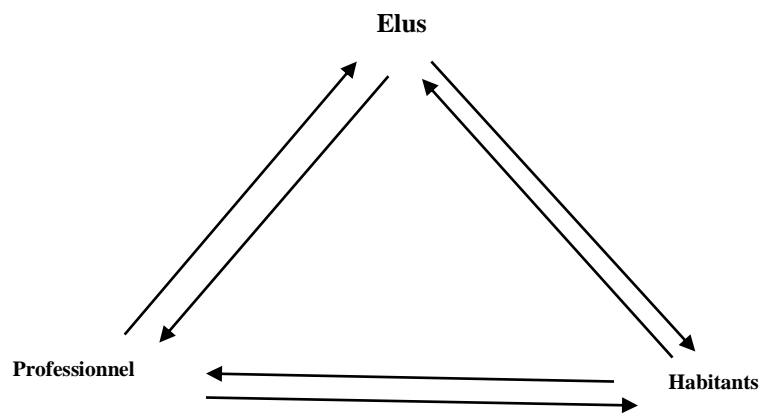
la volonté des uns à défendre des normes et valeurs sociales qui sont pour eux fondamentales dans les choix à faire et les décisions à prendre. En outre, chacun désire toujours défendre sa position en mettant devant son expérience et sa connaissance. Les habitants s'en tiennent à leur connaissance des lieux et usages alors que l' élu et le professionnel aménageur se fondent sur leur connaissance scientifique, juridique et les règles budgétaires strictes. Toutefois, chacun d'eux s'appuie sur un aspect de l'approche de son interlocuteur auquel il ajoute un ou des exemples concrets pour faire valider sa proposition.

Quant à la troisième raison, elle a trait aux investissements éventuels réalisés dans le domaine à lotir : il faudra tout faire pour sauvegarder l'existant. Ainsi, si dans les documents les techniciens ont oublié quelque chose, il faudra le leur signaler. C'est aussi l'occasion de dénoncer la manière dont le travail a été réalisé. En réponse à ce type de demande, un praticien a dit :

Quel type de ville voulons-nous mettre en place si on doit épargner toutes ces habitations...Non ! On veut changer de statut de notre espace, on a plus affaire au village...»

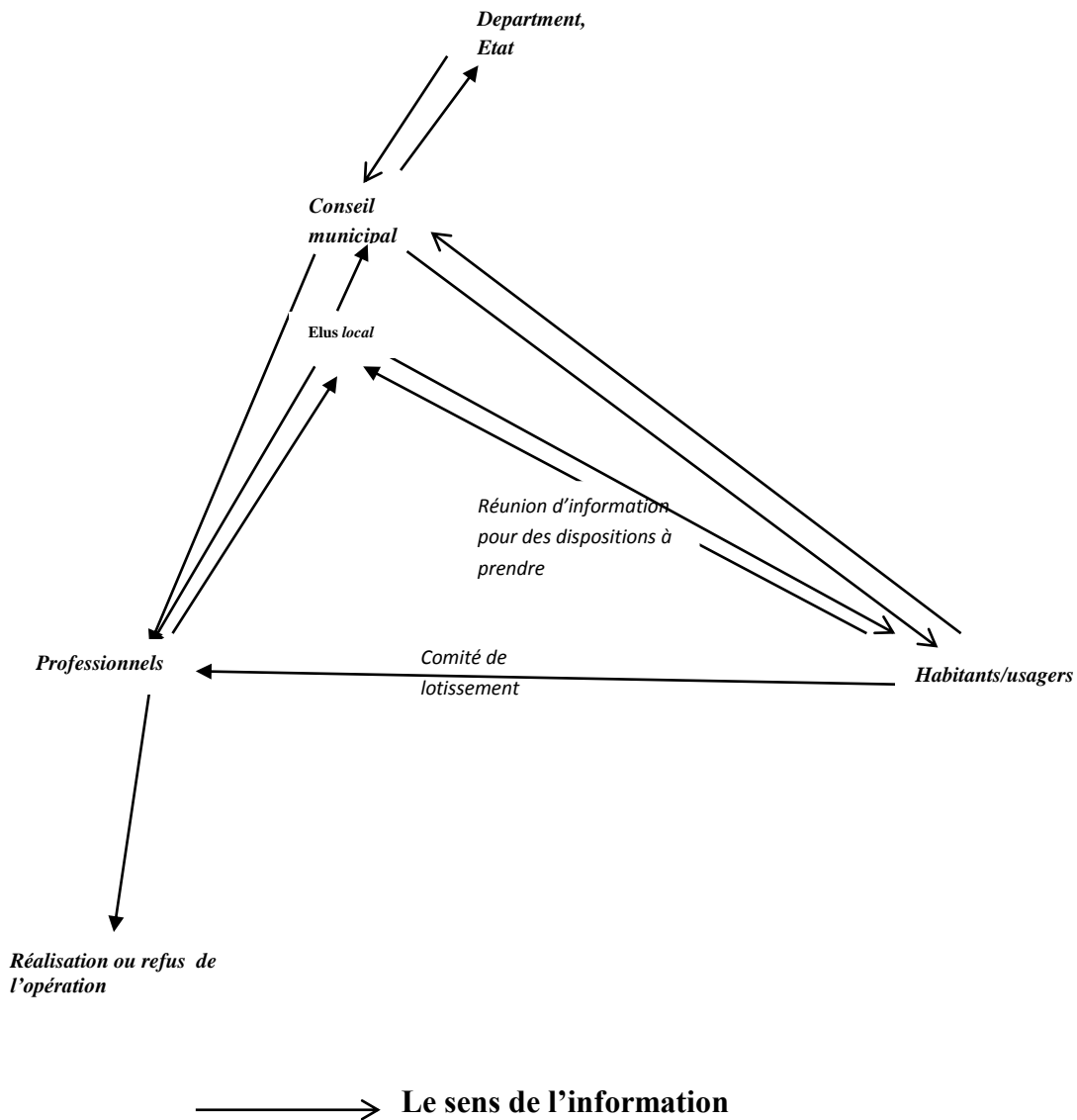
Et comme on pouvait s'y attendre, une telle position soulève les habitants. Mais très souvent, l' élu essaie d'arbitrer entre les techniciens et sa population. Il n'interviendra probablement que pour rappeler certains faits ayant un lien direct avec l'opération en cours et qui facilitent la compréhension du débat.

2) Echanges d'information pendant les réunions des comités



On note donc que ces réunions donnent l'occasion aux habitants de rencontrer chacun des groupes politique et technique présents et de leur poser leurs problèmes vécus. En retour, ces derniers savent très peu de choses sur le projet, même ceux pour lesquels on vient les consulter ne sont connus que partiellement par manque d'information ou de travail d'explication. La question se pose donc de savoir si ces pôles reconnaissent vraiment la légitimité des habitants et la nécessité de les faire participer. De ce point de vue, il est difficile d'affirmer que ces informations sont de nature à préparer les habitants à un débat sur le fond de l'opération, mais plutôt en ce qui concerne les dispositions à prendre en vue d'éviter les risques éventuels.

La remontée de l'information en direction des élus et des services techniques



Rapports de force défavorables à la population

Quel que soit le projet, l'influence de l' élu (ou des élus) reste prépondérante. La population ne vote pas, il donne seulement son avis. Et son point de vue peut ne pas être pris en compte dans la suite des opérations. Il n'y a que le comité pour le défendre et chercher à convaincre encore les deux pôles. Celui de l' élu est soumis au vote au sein du conseil et quand il réussit à convaincre ses collègues, on est obligé de le prendre en compte au risque d'arrêter le dossier. Pour ce faire, lorsque le dossier du projet est bouclé au niveau de la population et qu'il passe au conseil communal, la population cherche la collaboration de l' élu autant que lui-même cherche leur soutien pour être toujours au

centre du jeu. A partir d'ici la population est totalement absente du reste du jeu contrairement à ce que recommande la loi. Il ne reste que le technicien et le politique pour défendre et argumenter le dossier. S'il est voté, il passe à l'étape supérieure : la commission départementale. Mais s'il est rejeté et que la population est déjà consultée, il ne revient plus vers elle ; la population n'est plus consultée. Dans une moindre mesure, on peut demander le point de vue du comité, mais la population est juste informée. Par contre, le dossier reste entre les pôles politiques et techniques dont il faut chercher à concilier les points de vue. C'est le rôle de l'élu porteur du projet. Qu'il soit maire ou chef d'arrondissement, les considérations ne sont plus toujours d'ordre social encore moins technique, mais souvent politiques ou financières. Pour ce faire, il va désormais entrer dans une approche souterraine pour négocier et rapprocher les tendances. Alors, il faudra sacrifier un des intérêts acquis, peut-être celui de la population qui, pour éviter d'attendre des mois voire des années, acceptera de ne pas insister sur sa demande. Il faudra alors attendre la prochaine session du conseil communal pour que le dossier soit programmé. Sinon la population devra attendre tout le temps que cela sera nécessaire. En outre, lorsqu'il est voté et soumis à l'approbation de la commission départementale, bien que le débat soit souvent très technique entre les différents directeurs présents, on ne néglige pas le point de vue des élus à qui on donne la parole pour défendre tel ou tel autre aspect du dossier, notamment les raisons qui ont motivé certains choix. Désormais, ce sont les élus qui parlent au nom des habitants. Au regard de enjeux, le point de vue de la population peut ne plus être ce qu'elle a défendu au départ ou bien il est largement réduit à sa plus simple expression. L'élu ne le défendra que par rapport à ses propres intérêts, surtout quand il sait que les membres du comité de lotissement qui portent ce point de vue peuvent s'en servir pour leur ascension politique. Le professionnel ne le fera pas non plus que quand il sait qu'il en tire un profit. Ainsi, leur présence dans la commission communale ou départementale a peu d'importance si ce n'est que pour témoigner si les étapes des enquêtes ont été respectées. Une seconde fois, la population ne fera que constater que les rapports de force ne lui sont pas favorables. La dernière étape est celle de l'application du projet, elle est aussi la plus décisive. En effet, c'est à cette étape que l'intérêt individuel de la population et des différents acteurs impliqués dans l'opération est révélé. Mais à cette phase du concret, la population n'a qu'une vague idée du projet pour lequel elle a donné son avis. En effet, entre le moment où elle a été consultée et le temps d'application probablement au moins deux années sont passées. Son contenu lui échappe totalement ou presque : les différentes modifications effectuées, la prise en compte partielle ou totale des observations ne lui sont jamais révélées. Les membres du comité eux-mêmes ne connaissent plus son contenu réel. D'abord pour des raisons techniques, n'étant pas du domaine de l'aménagement, la plupart d'entre eux éprouvent souvent des difficultés à cerner tous les aspects du dossier. Ensuite, quand les concepteurs et les élus n'ont pas intérêt à ce qu'ils comprennent les dessous du projet, on ne leur permettra jamais de le cerner davantage. Alors, la recherche à sauvegarder sa propre parcelle, si elle n'a pas été affectée à un équipement, devient la préoccupation essentielle de la majorité de la population qui finit par subir la volonté des deux autres pouvoirs. Pour la voir se soulever, il faudra soit révéler des dossiers souterrains inconfortables et mal gérés, soit constater que de nombreuses personnes ont été lésées alors que la phase d'application n'évolue plus.

Le manque d'engagement de ses membres et leur ignorance des textes officiels et des documents d'aménagement limite le pouvoir de la population dans le processus de participation. Au niveau supérieur, dans les commissions préfectorale et nationale, elle n'a plus de parole. Ainsi, que son point de vue ait été pris en compte comme tel qu'elle l'a exprimé ou non, elle ne peut plus parler.

Alors qu'on attend que la population se mobilise pour aider à faire avancer le projet dès son début, c'est plutôt à la fin que la plupart des habitants se constituent en association pour dénoncer les mauvaises pratiques et tenter de corriger ce qui peut l'être encore. Elle ne réagit que quand la conception accouche d'un malaise généralisé, mais trop tard pour faire renaître ce qu'ils souhaitent. Cela débouche souvent sur les manifestations plus ou moins bruyantes et tardives. C'est au moment où les problèmes ont pris de l'ampleur qu'une partie (les acquéreurs) essaie de se regrouper pour faire front commun contre les deux autres pôles. Elle crée alors l'association des acquéreurs des parcelles. Le recours à l'arbitrage des autorités hiérarchiques et surtout au tribunal rend désormais complexe le travail et rallonge le temps d'attente alors que d'autres ne seront jamais satisfaits. Les manifestations organisées permettront cependant de montrer publiquement leur ras-le-bol en dénonçant les pratiques qui entachent leur projet et les difficultés de la population. C'est surtout à cette occasion qu'on pose au gouvernement et autres acteurs politiques les problèmes d'enclavement, d'adduction d'eau et d'électrification du quartier⁹.

III-Urbanisme participatif béninois et développement durable

Une des caractéristiques des villes du Sud est leur étalement spatial. Ce dernier est facilité par l'habitat spontané, les formes variées de gestion du foncier et surtout par l'ouverture tous azimut des projets de lotissement. Si l'habitat spontané est considéré comme illégal et peut être détruit à tout moment, le lotissement quant à lui est officiel. Il permet d'ouvrir plusieurs hectares de terrain avec une superficie minimale de 80-100 ha par opération. Quant au nombre de chantiers à ouvrir, il n'y a aucune limite. Ainsi, dans une même localité on peut avoir trois à cinq lotissements à la fois alors que dans une commune on peut multiplier ce chiffre par trois. Par exemple, la commune d'Abomey-Calavi gère à la fois plus de quatorze projets de lotissement dont quatre dans l'arrondissement central (la ville d'Abomey-Calavi). Si le nombre de projets communaux peut se justifier par le besoin en lotissement exprimé par différentes localités de la commune, il est par contre difficile de se prononcer sur ceux qui sont en cours dans la même localité. Le ratio besoin en parcelles et nombre d'hectares ouverts montre des proportions hors du commun. Selon le tableau n°1, en 2007 seulement le cinquième des parcelles produites serait consommé. Encore en 2022, pour un lotissement ouvert en 2004¹⁰, l'offre de parcelles dans la ville d'Abomey-Calavi serait le double des besoins

⁹ Au Bénin, les fournisseurs d'eau courante (SONEB) et d'électricité (SBEE) tant que le lotissement n'est pas réalisé n'interviennent officiellement que dans les secteurs déjà lotis ou totalement urbanisés. De ce fait, les populations de la périphérie installées dans les secteurs non lotis n'ont pas accès à ces deux services.

¹⁰ Plusieurs contrats ont été signés avec des dates différentes. Mais les deux plus importants portant sur environ 4000 ha ont commencé avant et en 2004.

réels. Ainsi, en cette année-là, soit 19 ans après, plus de 2500 ha resteraient en attente sous forme de parcelles non consommées.

Tableau n°1: Besoin en parcelles (Abomey-Calavi ville)

Période	2007	2012	2017	2022
Population estimée	156 921	246 243	308 688	365 000
Taille ménage/parcelle	7.26	7.26	7.26	7.26
Besoin en parcelles	1080,72 ha	1515.77 ha	2125.95 ha	2513.77ha
Domaine à lotir	Plus de 5000 ha			

Source : Cabinet Urb-Alpha, octobre 2007.

Tableau n°2 : Taux d'occupation des parcelles non loties à Abomey-Calavi

Localités	Situation par rapport au centre	Parcelles dégagées		Parcelles occupées avant lotissement		Parcelles non encore bâties	
		Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
Togoudo	Proche	188	100	114	60,63	74	39.36
Ahossougbéta	Intermédiaire	136	100	42	30.88	94	69.22
Glo-Djigbé	Eloignée	117	100	19	16.23	98	87.77

Source : Élaboré à partir des données des plans d'état des lieux de lotissement

Quant au second tableau, il montre que l'occupation des périphéries urbaines commence avant le lotissement, permettant ainsi le développement de l'habitat spontané. Ce tableau montre que le lotissement vient formaliser certaines occupations illégales, que les gens peuvent laisser les espaces lotis pour s'installer dans les secteurs non lotis. L'occupation de l'espace périurbain n'est pas non plus organisée : les occupants s'installent de façon éparse selon le lieu où ils ont pu acheter leurs parcelles. Ainsi, les uns se retrouvent en brousse pendant des années¹¹, les autres sont rattrapés par la ville (cf. photo périphérie). Cette flexibilité dans la gestion et l'occupation des lotissements fait que les gens ne se voient pas obligés de remplir l'existant avant d'aller ailleurs, prolongeant le nombre d'années à passer sur un lotissement, mais elle pose de sérieux problèmes. D'abord, l'extension continue de la ville qui se fait au détriment des espaces agricoles et ne correspond pas forcément au rythme de croissance démographique et économique de la ville. Par exemple, tous les domaines forestiers entourant la région de Cotonou sont déjà morcelés et vendus. Il suffit de faire un pas dans une forêt pour rencontrer par-ci et par-là des plaques montrant que le domaine est déjà vendu et que bientôt des bâtiments en sortiront. Ensuite, profitant de l'occupation désordonnée et éparse de l'espace loti, les autorités et techniciens morcellent et vendent les réserves foncières¹² devant accueillir les équipements socio-urbains. En effet, la plupart des réserves et autres informations ne sont pas connues de la population, de plus ceux des habitants qui voient le mal ne gardent le silence. De cette manière, élus locaux et propriétaires terriens s'activent à découper en

¹¹ Ce temps passer dans la brousse peut dépasser 30 ans même après lotissement ; tant que les propriétaires des parcelles voisines ne les ont pas occupées la brousse demeurera.

¹²Ce fait qui devient inquiétant a amené le ministre de la décentralisation à suspendre du 15 mai au 29 juillet 2013, tous les projets de lotissement en cours à Abomey-Calavi. La commission mise en place pour clarifier la situation continue son travail un an après.

parcelles et à vendre les domaines de leur territoire. Une manière pour les uns de renflouer la caisse de la mairie et pour les autres de trouver les ressources financières pour survivre. Ils sont encouragés par certains professionnels qui les courtisent et leur montrent ce qu'ils pourraient gagner personnellement dans telle ou telle opération foncière. Les trois bords qui sont autour de la question s'engagent alors dans le processus de lotissement sur la base des profits personnels à tirer de l'opération. Par conséquent, ouvrir un vaste domaine permettrait à chacun de trouver son compte.

Le lotissement, tel que le veut le législateur béninois, c'est aussi la traduction à une échelle mineure de la vision du développement des acteurs locaux. C'est dire que ce qui est mis dans les documents d'urbanisme est la traduction d'une certaine aspiration de la population. Même passionnés, les débats de lotissement restent presque partout au Bénin les seuls moments où on réfléchit à la fois sur tout ce qui entoure le développement territorial. Ces débats permettent, selon Vachon (2002, p.10) de « *passer de politiques sectorielles à des politiques territoriales* ». En effet, à chaque étape du processus, les acteurs locaux et ceux qui sont extérieurs au territoire, experts et élus, s'appuient sur des cas concrets pour animer le débat sur la promotion socioéconomique. Ils donnent lieu d'apprécier les équipements existants et leur fonctionnement, des compléments à apporter, des rapports de ce territoire avec ses voisins et d'apprécier le développement agricole et l'espace qui lui est consacré.

Malheureusement cet outil est utilisé de plus en plus contre le développement. D'une part, il n'y a presque pas de lotissement qui ne soit pas sujet à des oppositions ouvertes et profondes. Aussi, pense-t-on qu'« *Il n'existe pas de lotissement sans conflit*¹³ ». D'autre part, ces conflits ne permettent pas de travailler ensemble. Ils laissent des blessures béantes et fragilisent les rapports entre les acteurs locaux, empêchant parfois de poursuivre les discussions et les actes à poser en vue du développement. Ces conflits vont même jusqu'à empêcher de consommer certaines parcelles issues du lotissement. Elles resteront embroussaillées attendant celui qui aura le courage de la mettre en valeur. Il est vrai que tous les conflits liés au lotissement ne sont pas toujours dus aux manipulations et vols des parcelles. Comme nous l'avons vu précédemment, la volonté de défendre sa valeur ou de conserver le pouvoir conduit à des tensions entre les acteurs. Par ailleurs, les membres du comité étant désormais alliés des deux autres pôles, beaucoup de choses peuvent se faire contre et à l'insu de la population : on peut faire des trafics de parcelles comme on le veut pourvu que chacun d'eux puisse s'en sortir satisfait. S'ils ne sont pas cooptés, ils sont traités comme des adversaires, on chantera partout qu'ils sont des ennemis du progrès de leur localité.

Dans un contexte où la méthode participative est instrumentalisée et que la démocratie locale fonctionne mal, les participants n'apprennent pas. Ils ne peuvent donc pas faire avancer le processus de lotissement (de Carlo, 1996 ; Chabi, 2002). Raison pour laquelle depuis plus de deux décennies, cette méthode n'a pu changer les manières de lotir et permettre d'en faire un outil de développement territorial, mais plutôt le lotissement s'enlise davantage et reste une source de tensions. Ainsi, la mauvaise gestion du foncier qui se fait au travers des projets de lotissement met en péril les ressources naturelles et les

¹³ Propos d'un membre du comité de lotissement de Sèmè-Podji...

activités socioéconomiques¹⁴ dont la première est l'agriculture. A cela, il faut ajouter l'extension spatiale sans retenue de la ville et l'incapacité des autorités à offrir les conditions de vie agréables à leur population. Les rues sont pour la plupart boueuses et semblables parfois aux sentiers.

La capacité des habitants à infléchir ou à influencer les décisions dépend entre autres de leur modèle d'organisation, des accès aux informations utiles. Beaucoup hésitent pensant qu'ils ne sont pas dans leur rôle. Ils se contentent alors d'accepter les propositions des techniciens et d'envoyer en retour une liste de doléances alors que la loi fait obligation à l'élu et aux autres parties de faire participer les habitants. Un bon apport à la participation nécessite donc de connaître à la fois le cadre légal fixé et les informations qui s'imposent. On peut constater ainsi que la démocratie locale reste à construire, elle a besoin non seulement de l'engagement des habitants et de leur capacité à se d'passer. Si dans les textes ou les papiers on l'accepte, dans la pratique elle reste à construire.

Bibliographie

Andreani T. 1991- « Ouverture sur le concept de démocratie participative » p.21-23, in Kern A. B., 1991- *La participation à Parthenay, Actes des rencontres de Parthenay* (8 et 9 mars 1991), Edition M. Hervé et transversales Sciences/ Culture.

Benoist J. & Karsenti B. (sous la dir.), 2001, *Phénoménologie et sociologie*, Paris, PUF, 253 p.

Bacqué M.-H. et Carriou Cl., 2011. « La participation dans l'habitat, une question qui ne date pas d'hier », *Métropolitiques*. URL : <http://www.metropolitiques.eu/Laparticipation-dans-l-habitat.html>.

Blanc M., 1995, « Politique de la ville et démocratie locale » in *Les Annales de la recherche urbaine*, Dossier : *Politique de la ville, recherche de terrain*, Paris, Plan Urbain, n° 68/69, septembre-décembre, p.99-106.

Blanc M., 1999, « La participation des habitants et nouveaux métiers » p 3329-334 in

Blanc M., 2001- « Gouvernement local et contrôle démocratique » in Bassan, M. et alii : 2001- *Enjeux de la sociologie urbaine*, Presses Universitaires Polytechniques Romandes, p. 193-206.

Blary R., et alii, 1995, *Gestion des quartiers précaires : à la recherche d'alternatives d'aménagement pour les exclus de la ville*. Paris, Economica, 339 p.

Body-Gendrot S., 1996, *Réagir dans les quartiers en crise : la dynamique américaine*, Paris, FAF, 81 p.

Chabi 2002, *La participation des habitants à la planification des équipements urbains. L'exemple de Rillieux-la-Pape*, Mém. DEA, Lyon2, 122 p.

Chabi M., Mitto-Baba J. et Sènou A. M., 2006, *Rapport de lotissement de Togoudo, Houèto, Ahossougbéta et l'arrondissement central 2ème tranche (Abomey-Calavi)*, Rapport d'étude, Cabinet Urba-Alpha, 63 p.

¹⁴ Cet aspect a justifié le volet foncier du Millenium Challenge Account (MCA-Bénin). En effet, beaucoup d'investisseurs privés ont été grugés ou repoussés par l'insécurité foncière. Cf. MCA-Bénin, 2009, "Projet Accès au Foncier" : *Etude sur la Politique et l'administration Foncières. Analyse des Conflits Fonciers et leurs Modes et modes de règlement, analyse et recommandations*. Cotonou, MCA-Bénin, 100 p.

Chabi M., 2010, « Périurbanisation et nouvelle structuration spatiale de l'agglomération de Cotonou : cas d'Abomey-Calavi », in Aloko-N'Guessan J. et al (dir.), *Villes et organisation de l'espace en Afrique*, Paris, Karthala, p.105-123.

Chabi M., 2013, *Métropolisation et dynamiques périurbaines : cas de l'espace urbain de Cotonou*, Thèse de doctorat, Université Paris Ouest-Nanterre La Défense, 378 p.

de Carlo L., 1996, *Gestion de la ville et démocratie locale*, Paris, L'Harmattan, 284 p.

Delnoy M., 2007, *La participation du public en droit de l'urbanisme et de l'environnement*, Larquier, Bruxelles, 498 p.

Donzelot J., 1995, « De la consultation à l'implication » p.21-32, In *Informations sociales* n° 43, Centre d'Etudes des Politiques Sociales.

Géocarrefour, Revue de géographie de Lyon, volume 76 n° 3/ 2001, Dossier : *Les territoires de la participation*, p.191-197.

Lando P. 2013, *Espaces et sociétés en milieu vodoun : aménagements et territoires de conflit*, Thèse de doctorat, Université de Bretagne Occidentale, 346 p.

Lassissi S.A., *Comprendre le foncier béninois*, Porto-Novo, CNPMS, 486 p.

Les Cahiers du DSU, 2000, *De la « participation des habitants » au débat public. Refonder la démocratie*, Lyon, Centre de ressources et d'échanges pour le développement social et urbain- Rhône-Alpes, mars 2000, n° 26, 47 p.

MCA-Bénin, 2009, "*Projet Accès au Foncier*": *Etude sur la Politique et l'administration Foncières. Analyse des Conflits Fonciers et leurs Modes et modes de règlement, analyse et recommandations*. Cotonou, MCA-Bénin, 100 p.

Novarina G., 2002, « Les nouvelles modalités de l'analyse urbaine : décrire plutôt que prescrire » Colloque de Grenoble, 31 janvier au 1^{er} février 2002, 18 p.

Novarina, G., 2002, « Conduite et négociation du projet d'urbanisme » in O.Söderström et alii (sous la dir.), *Usages du projet. Pratiques sociales et conception du projet urbain et architectural*, Lausanne, Editions Payot, p.51-64.

Olivier de Sardan, J-P., 1991: « D'un savoir à l'autre, les agents de développement comme médiateurs », GRET, Ministère de la coopération, p.8-10

Olivry D., 1986, « Gestion des ressources en eau et participation des riverains », in *Les annales de la recherche urbaine*, n°30, Avril 1986, p.107-113.

Percq P., 1994, *Les habitants aménageurs*, Paris, éditions de l'Aube, 92 p.

Renaud Y., 1989 : « De la contestation à la concertation » in *Annales de recherche urbaine* n° 89, juin 1989.

Roman J., 1998, *La démocratie des individus*, Paris, Calman-Lévy, 222 p.

Stebe J-M. 1999/2002, *La crise des banlieues, sociologie des quartiers sensibles*, Paris, PUF, Coll. Que sais-je ? 127 p.

Territoires, 1999, « Politique de participation et participation au politique. Les habitants dans la décision locale », n° de septembre/octobre 1999.

Territoires, 2001, « Loi Vaillant, le grand oral : Initiatives locales de participation : 15 sites analysés », n° 42 octobre 2001, 56p.

Vachon B., 2002, « Développement régional et dynamique territoriale », Colloque de l'Association des économistes du Québec, *Développement régional, ressources naturelles et redevances*