



05/2021

**Les politiques publiques à l'épreuve de la participation :
l'expérience des projets de développement urbain au
Bénin (Cas du Projet d'Aménagement Urbain et d'Appui
à la Décentralisation)**

*Participatory public policies: the experience of urban
development projects in Benin (Case of the Urban
Development and Decentralization Support Project)*

Par

DOSSOU G. Georges

Université d'Abomey-Calavi (UAC)

BEHANZIN Précieux Christian

Université d'Abomey-Calavi (UAC)

SAÏNOU Jadix

Université d'Abomey-Calavi (UAC)



Les contenus de la revue ISSM sont mis à disposition selon les termes de la licence *Creative Commons* Attribution – Pas d'utilisation commerciale – Pas de modification (CC BY-NC-ND).

Résumé

La participation citoyenne est de mieux en mieux comprise dans le monde, et sa pratique se répand. De fait, elle est devenue un pilier du bon fonctionnement des démocraties au XIX^e siècle. Ce qui la rend désirable, souhaitable et même essentielle! Elle aide les institutions à nouer avec les communautés des relations fructueuses. Ces relations rehaussent la qualité de vie à l'échelle locale parce qu'elles expliquent les décisions, qui tendent ainsi à être plus durables et plus équitables.

Elle est pour le Projet d'Aménagement Urbain et d'Appui à la Décentralisation (PAURAD), et comme pour bon nombre de projets de développement urbain au Bénin une facette d'un dialogue entre les institutions et les communautés qui débouche sur des décisions créatrices de capital social et économique.

Mots clés : politiques publiques, participation, décentralisation, développement urbain.

Abstract

Citizen participation is increasingly well understood around the world, and its practice is spreading. In fact, it became a pillar of well-functioning democracies in the 19th century. This makes it desirable, desirable and even essential! It helps institutions build fruitful relationships with communities. These relationships enhance local quality of life because they explain decisions, which tend to be more sustainable and equitable.

It is for the Urban Development and Decentralization Support Project (PAURAD), and as with many urban development projects in Benin, a facet of a dialogue between institutions and communities that leads to decisions that create social and economic capital.

Keywords: public policies, participation, decentralization, urban development.

Introduction

La Conférence des Forces Vives de la Nation tenue en février 1990 a marqué l'ouverture d'une nouvelle ère de réformes destinées à engendrer des évolutions politiques et institutionnelles majeures caractérisées par la mise en œuvre de la décentralisation et de la déconcentration soulignant ainsi la volonté de rupture avec l'Etat centralisateur et unique décideur. En effet, la Constitution du 11 décembre 1990 confirme ce principe (Art. 150 à 153) en reconnaissant le droit de libre administration à des collectivités territoriales jouissant de l'autonomie financière et dirigées par des organes élus. Cependant, les premières élections communales et l'installation des conseils municipaux n'auront lieu qu'en 2002-2003 marquant ainsi les premiers pas de la décentralisation politique du pays. La réforme a prévu un seul niveau d'administration locale constitué de 77 communes dont trois (3) à statut particulier (Cotonou, Porto-Novo et Parakou), qui constituent le cadre institutionnel pour l'exercice de la démocratie à la base et de la participation des citoyens à la gestion des affaires publiques locales.

Dans cette perspective encourageante de gestion participative et démocratique du pays, le Bénin reste et demeure confronté, comme la plupart des autres pays en développement, aux problèmes liés à l'urbanisation et à la croissance vertigineuse de la population. Selon le Rapport du Comité préparatoire de la Conférence des Nations Unies sur le logement et le développement urbain durable (Habitat III, 2014), 41% de la population totale en Afrique habitent maintenant en zone urbaine, ce qui représente 400 millions de personnes et constitue une masse critique de résidents. Avec un taux de croissance annuel estimé à 3,4% selon ledit Rapport sur la période allant de 2015 à 2020, les zones urbaines africaines se développeront à un taux de 1,8 fois supérieur au taux enregistré pour le monde entier. La population de certaines villes doublera en 15 ans et encore plus vite pour d'autres. Au Bénin, le taux d'urbanisation en 2018, selon les statistiques de la Direction Générale du Développement Urbain est de 47%, mais il augmente rapidement avec un taux de croissance annuel de la population urbaine qui se situe à 3,67%. L'action environnementale est de fait une source d'opportunités de création de richesse et, en tant que telle, un accélérateur des transformations socioéconomiques qui permettront de relever les principaux défis auxquels doivent faire face le Bénin en matière d'insécurité alimentaire, de pauvreté et de chômage, notamment.

Face aux exigences de résultats imposées par le gouvernement et les partenaires et à la demande de bien-être formulée par les populations, le besoin de performance de l'administration passe par la conception et la mise en œuvre de projets et programmes (Béhanzin, 2016). Le montage de projet, et bien plus la mise en œuvre exige une rigueur pratique et une connaissance scientifique où improvisation, précipitation et connaissances isolées sont à proscrire (Menye, 2009). Le Ministère du Cadre de Vie et du Développement Durable, en tant que structure en charge de la définition, du suivi de la mise en œuvre et de l'évaluation de la politique de l'Etat en matière d'environnement, de gestion des changements climatiques, de reboisement, de protection des ressources naturelles et forestières, de préservation des écosystèmes, d'urbanisme, de protection des berges et des côtes doit satisfaire ces attentes avec

efficacité. Ce qui revient à dire qu'il doit apporter des solutions concrètes à de multiples problèmes dans des communautés qui sont les unes différentes des autres, ce, sur bien de plans. D'où la nécessité d'abord d'opérer un cadrage des problèmes, ensuite de les intégrer dans son cahier de charge et d'affiner année après année, de concert avec les collectivités territoriales, les solutions à mettre en œuvre en fonction tant des moyens et ressources qu'il a à sa disposition que des spécificités de chaque collectivité.

Une des solutions trouvées, mais vraisemblablement la moins connue des populations, après maintes initiatives allant dans le sens du développement des villes (PRGU, PGUD-1, PGUD-2, PAACO et PUGEMU entre autres) est bien le Projet d'Aménagement Urbain et d'Appui à la Décentralisation (PAURAD). D'un montant global de 40 100 000 DTS, soit 30 000 000 000 F CFA environ, ce projet est financé par la Banque Mondiale au titre de l'accord de financement n°5274-BJ du 09 octobre 2013 et vise à améliorer les conditions de vie des populations et à renforcer les capacités de gestion des municipalités des dix (10) villes bénéficiaires (Abomey, Abomey-Calavi, Bohicon, Comè, Cotonou, Lokossa, Kandi, Parakou, Porto Novo, Sèmè-Podji). Plus explicitement, le projet vise à travers les trois composantes opérationnelles qui le fonde à : (i) renforcer les capacités des municipalités du Bénin par la fourniture et la gestion des services urbains de base; (ii) combler les déficits en infrastructures dans les centres urbains du Bénin ; (iii) renforcer et consolider le cadre budgétaire intergouvernemental et ainsi poser les fondements d'un transfert complet des ressources de l'administration centrale vers les collectivités locales. L'accord de financement du PAURAD est mis en vigueur le 06 juin 2014 et sa clôture est fixée au 20 juin 2020.

Bien que le projet soit mis en vigueur le 06 juin 2014, le démarrage effectif des activités n'a eu lieu que le 30 octobre 2014 et cette mise en œuvre n'a pas été aussi aisée qu'il ne le paraît. S'il est vrai qu'une certaine majorité des activités prévues ont été déjà mises en œuvre, il est également vrai que des aménagements ont dû être opérés, des activités ont dû être revues, des parties prenantes ont dû être ajoutées et prises en compte ; du fait de certaines réalités qui n'ont pas été totalement prises en compte lors du processus d'élaboration dudit projet. A tout ceci s'ajoute bien évidemment des difficultés de mise en œuvre de certaines procédures, ce qui a quelque peu retardé la réalisation de certaines activités. Les taux d'exécution physique et financier de ce projet au 31 Mars 2020, soit environ trois mois avant sa clôture prévisionnelle, sont par ailleurs respectivement de 95% et 97,7% (ST-PAURAD, 2020). Toutes choses qui déteignent davantage les bonnes pratiques et la démarche (participative) qui a caractérisé la gestion de ce projet.

Les difficultés dans la mise en œuvre, surtout au niveau des projets de développement seraient d'ailleurs globalement liées à la manière dont les décisions sont prises selon Gandhi cité par Ky (2012), qui disait à propos « *Tout ce que vous faites pour moi sans moi, vous le faites contre moi* ». La conséquence de tenir la population à l'écart dans les prises de décisions, c'est qu'elle ne se sent pas partie prenante de l'exécution et se désintéresse du projet auquel elle avait donné initialement son adhésion (Kodjo, 2019). Pour qu'une population s'intéresse à une activité, il faut nécessairement l'associer intimement à

l'identification des besoins et à la détermination des priorités, à la recherche des solutions et à la prise des décisions (Agbandji, 2012). Il faut en définitive adopter à tous les niveaux du processus une approche participative ; participation pris selon FIDA (2001) comme étant une perception partagée et un facteur de responsabilisation conduisant à la prise de décisions en commun. Elle commence par la concertation, passe par la négociation (des problèmes, solutions et approches) pour aboutir à la prise de décisions et à l'action ; poursuit d'ailleurs cette institution de développement.

De tout ce qui précède, la question qui se pose est de savoir quel mécanisme faut-il mettre en place pour permettre aux populations de participer efficacement aux projets et programmes de développement urbain au Bénin. Pour ce faire, le Projet d'Aménagement Urbain et d'Appui à la Décentralisation (PAURAD) fera l'objet de la présente recherche.

Le présent travail de recherche s'articule en trois parties. La première partie décrypte les fondements théoriques et empiriques de la recherche, tandis que la seconde expose la méthodologie adoptée pour aboutir aux résultats escomptés. L'essentiel des résultats obtenus après traitement et analyse des données collectées est présenté dans la troisième partie et concourt à l'obtention des éléments probants qui fondent la discussion et sous-tendent les recommandations faites aux différentes parties prenantes à l'issue du présent travail.

1. Les fondements de la recherche

1.1. Politiques publiques Versus Participation

1.1.1. La participation, figure classique de l'action publique

La notion de participation est largement utilisée dans les actions de développement et les résultats atteints ne sont pas toujours à la hauteur des attentes (Leroy, 2009). En effet, il en résulte parfois des écarts de compréhension entre les acteurs qui l'emploient en ce sens que chacun a tendance à lui accorder un contenu en fonction de ses objectifs (Nouhouayi, 2010).

Les sociétés contemporaines, de plus en plus ouvertes et individualistes, valorisent le capital social, les engagements personnels et les mobilisations d'acteurs. L'implication en faveur de causes y est connotée positivement et souvent considérée comme une des marques significatives de la modernité. Le succès croissant de la notion de *participation* accompagne cette tendance à l'implication de la *société civile*. Dans tous les secteurs (politique, économie, culture, environnement, technologie, etc.), le fait de participer directement aux choix engageant l'avenir, à l'échelon local ou national, serait une preuve de maturité de nos systèmes sociaux. *Le participant, l'individu participatif* serait l'archétype de l'acteur informé, conscient des enjeux et bien intégré, alors que la masse des autres, silencieuse et passive, incarnerait le passé (CAS, 2008). La participation des citoyens à l'action publique entraîne de fait une série d'ajustements tant au sein des pouvoirs publics que de la société elle-même. Elle crée un espace de discussion légitime des nouveaux acteurs et dicte des normes communes de dialogue (Bherer, 2011). Le thème de la participation n'a rien de neuf : l'action publique engage nécessairement la rencontre et la collaboration des pouvoirs publics et des acteurs sociaux (CAS, 2008). Ainsi pensée, la participation

des citoyens est à la fois constante, partout et nulle part. Si la résurgence du thème est récente, ce dont rend compte la multiplication des travaux sur le phénomène, elle ne doit pas dissimuler le fait que de nombreuses modalités de l'action publique possèdent *naturellement* une dimension participative.

Pour Conac, Savonnet-Guyot et Conac (1985), participer c'est prendre part à quelque chose avec d'autres. Meister (1971) cité par Boukhari (1998) définit à cet effet la participation comme une organisation volontaire de deux ou plusieurs individus dans une activité commune dont ils n'entendent pas uniquement tirer les bénéfices personnels et immédiats. Pour Morin (2004), il s'agit de la mise en œuvre des ressources personnelles pour agir avec d'autres. La participation dépend de l'action à accomplir. Ainsi, dans le domaine sportif, l'efficacité de la participation est évoquée par Pierre de Coubertin, père des Jeux Olympiques à travers sa célèbre phrase : ***L'important n'est pas de gagner mais de participer***. Au total, une double hypothèse de la notion de participation (Morin, 2004) permet de distinguer : (i) en amont : plus on est motivé, plus on participe ; (ii) en aval : plus on participe, plus on obtient des résultats satisfaisants.

Par ailleurs, la caractéristique essentielle de la participation est le passage du potentiel individuel au potentiel collectif (Agbandji, 2015). Dès lors, on pourrait parler de participation publique, de participation électorale et de participation sociale (Fortier, 2014). La participation publique est l'action de prendre part aux décisions collectives au sein du gouvernement, d'une institution publique ou d'un organisme de la société civile (Thibault, Lequin et Tremblay, 2000). Associée à la démocratie représentative, la participation électorale se manifeste par l'action de voter dans le but de déterminer un représentant lors d'élections qu'elles soient municipales, provinciales, fédérales, associatives ou institutionnelles (Sintomer, 2013). La participation sociale fait quant à elle référence à l'implication des individus dans des activités collectives dans le cadre de leur vie quotidienne (Saïnou et al, 2019).

Perçue comme un facteur de développement, la participation dans les projets n'est effective que lorsque la mobilisation et l'engagement des populations sont spontanés et que toute la communauté est impliquée totalement dans le processus de développement à court, moyen et long terme, sans intervention extérieure (Kodjo, 2019). La participation peut alors, et à juste titre, être considérée comme un **gage de succès d'un projet, de son appropriation ainsi que de sa pérennisation**. La participation au développement peut être définie selon la BAD (2001) comme ***le processus par lequel des personnes intéressées (parties prenantes) influencent et contrôlent ensemble les initiatives de développement, les décisions et ressources qui les concernent***. Dans la pratique, cela implique selon Diop (2004) l'adoption de mesures pour :

- i. identifier les parties prenantes concernées,
- ii. partager l'information avec elles,
- iii. écouter leurs points de vue,
- iv. les impliquer dans le processus de planification du développement et de prise de décision,
- v. contribuer au renforcement de leurs capacités, et enfin,

- vi. leur donner la possibilité d'initier, de gérer et de contrôler elles-mêmes leur propre développement.

Sous ces conditions donc, elle peut **renouveler les politiques publiques sur un mode ascendant, en s'appuyant sur l'expertise des citoyens et la codécision**. Elle peut **stimuler aussi les dynamiques d'émancipation des personnes, en particulier les plus précaires et éloignées de la parole** (Carrel, 2013).

En comprenant ainsi la participation, il est possible d'identifier les formes classiques qu'elle a pu prendre à travers les nombreux dispositifs mis en place. Ces figures classiques relèvent principalement de la démocratie économique et sociale, dont l'objectif « *est de parfaire la démocratie politique par une participation des forces économiques et sociales au gouvernement de l'économie à tous les niveaux* » (Jégouzo, 2006). De telles formules montrent d'ailleurs que, loin de s'opposer, la démocratie représentative et la démocratie participative se conjuguent. Ces figures classiques s'ordonnent en définitive autour de plusieurs thématiques : ***l'implication, la négociation, la concertation, l'information, la responsabilisation, la consultation, le partage, l'engagement, la collaboration ou tout simplement le droit de l'homme et la démocratie*** (Vodounnon Totin, 2009).

Chacun de ces termes représente à sa manière la participation qui se veut de plus en plus indispensable à la planification et au financement de tous les types d'interventions entreprises en faveur du développement (Yoda, 2004). Le tableau suivant essaie de résumer en quoi consiste la participation des populations à chacun des niveaux de la vie des projets de développement.

Tableau 1 : Participation de la population à travers tout le cycle de projet

PHASES	PARTICIPATION DE LA POPULATION POUR :
IDENTIFICATION	<ul style="list-style-type: none"> - Identifier les problèmes à résoudre - Identifier le problème central à résoudre - Décrire l'idée centrale - Réfléchir sur les solutions, envisager et proposer des solutions
INSTRUCTION	<ul style="list-style-type: none"> - Analyser de façon détaillée l'idée du projet (objectifs, résultats, moyens, activités) - Analyser les problèmes et les options de traitement - Prendre des décisions sur la nécessité de poursuivre - Elaborer un projet de proposition de financement
FINANCEMENT	<ul style="list-style-type: none"> - Estimer les apports de la population cible (ressources locales) - Estimer les coûts et moyens nécessaires - Elaborer une proposition de financement - Signer la convention de financement
EXECUTION	<ul style="list-style-type: none"> - Respecter le planning établi pendant l'instruction - S'acquitter de sa part de responsabilité - Identifier et réfléchir sur les problèmes qui se posent au déroulement normal des activités - Modifier si nécessaire certains objectifs - Evaluer l'évolution générale des travaux
EVALUATION	<ul style="list-style-type: none"> - Dresser le bilan des réalisations - Tirer des leçons pour les projets futurs - Analyser l'impact du projet pendant l'évaluation rétrospective.

Source : Yoda, 2004

1.1.2. Outils et méthodes de conception et de gestion participative des projets de développement

La recherche de l'efficacité dans la gestion des projets et programmes de développement a conduit les institutions et organismes de développement à concevoir d'importantes méthodes participatives et d'outils. En effet, toutes ces méthodes n'utilisent pas toutes les mêmes outils et leurs objectifs peuvent être sensiblement différents.

Le **cadre logique** est reconnu comme étant le premier outil participatif et de gestion des projets (Ky, 2012). En effet, celui-ci a connu plusieurs mutations en ce sens que la plupart des organismes qui l'ont adopté ont investi dans une méthodologie plus élaborée et plus élargie aboutissant à la mise en place de cadre logique en fonction de leurs exigences respectives (Yoda, 2004). L'élaboration du cadre logique suit une procédure avec des règles bien élaborées qu'on appelle **Approche du cadre logique** (ACL) qu'il ne faudrait pas confondre avec le cadre logique qui, est le produit de cette approche. Mise en place à la fin des années 60 par l'USAID, elle est une technique qui permet aux parties prenantes d'identifier et d'analyser les problèmes, puis de définir les objectifs à atteindre ainsi que les activités à entreprendre à cet effet. Elle sert aux planificateurs à tester la conception d'une ébauche de projets pour s'assurer de sa pertinence, de sa faisabilité et de sa viabilité (Béhanzin, 2016).

Consciente des faiblesses fondamentales du cadre logique, l'Agence allemande de développement (GTZ) lui ajoute au début des années 80 une phase d'analyse et y introduit la technique visuelle interactive appelée Métaplan. Ce dernier est une technique de communication utilisant des cartons de couleurs différentes, des panneaux muraux, etc. pour visualiser, analyser et mémoriser les idées et les informations émergentes lors d'ateliers (Tacka-Grah, 2010). Cette méthode de gestion appelée **Planification des Projets par Objectifs** (PPO) comporte une phase d'analyse et une phase de planification. La phase d'analyse s'intéresse à l'analyse de la participation, les problèmes, les objectifs ainsi que les alternatives. Quant à la phase de planification, elle est consacrée à la : (i) détermination de la logique d'intervention ; (ii) formulation des hypothèses ; (iii) définition d'indicateurs objectivement vérifiables ; (iv) l'identification de sources et moyens de vérification ; (v) la rétention de conditions préalables ; (vi) l'élaboration d'un calendrier.

L'approche de la **Gestion du cycle de projet** (GCP) se présente comme une démarche méthodologique de préparation, de mise en œuvre et d'évaluation des projets et programmes basée sur une approche impliquant les différentes parties prenantes du projet. La GCP permet d'avoir un cadre de gestion moins rigide et moins linéaire (Stattner, 2013). Ainsi, le gestionnaire a une marge de manœuvre en cours de cycle puisqu'il a la possibilité d'intervenir à tout moment pour rectifier les inadéquations de la logique de formulation (objectifs / activités / moyens / résultats), grâce à une évaluation continue des actions entreprises. Bien que les phases du cycle de projet varient d'une institution à l'autre, il faut dire que d'une façon générale, tous les cycles de projet entrant dans le cadre de la coopération au développement se composent de trois grandes phases qui sont : *une phase de préparation du projet, une phase de mise*

en œuvre du projet et une phase d'évaluation du projet (Codjo, 2008). La participation des communautés est transversale à toutes ces phases (Tacka-Grah, 2010).

La **Gestion axée sur les résultats** (GAR) a été instaurée par l'Agence canadienne de développement international (ACDI) vers le milieu des années 90, pour définir avec plus de rigueur les objectifs poursuivis par les projets et programmes de développement, de concert avec les partenaires sur le terrain et au Canada (Leroy, 2009). Cette méthode se fonde sur une approche participative qui s'applique à orienter les efforts d'une organisation ou d'un projet vers les résultats attendus. Elle contribue par ailleurs à une meilleure évaluation des retombées de l'aide et permet à l'ACDI et à bien d'autres institutions de développement de procurer des informations justes et pertinentes quant à l'utilisation des fonds publics. Ce qui fait la particularité de l'approche de la gestion axée sur les résultats par rapport aux autres méthodes de gestion, est que seuls les résultats ont en réalité une importance (Yoda, 2004). Tout est mis en œuvre pour atteindre les résultats escomptés que l'on a fixés de façon participative (avec le concours de tous les intervenants). L'aboutissement à ses résultats suit un certain enchaînement appelé **chaîne des résultats**.

En termes de méthodes participatives de gestion des projets, la plus connue est la **Méthode accélérée de recherche participative** (MARP). Elle a été mise au point dans le domaine du développement rural dans les années 70. C'est l'une des premières méthodes formalisées de diagnostic rapide développée par l'Institut international pour l'environnement et le développement (IIED), par des experts anglais, en particulier Robert Chambers (Lazarev et Arab, 2000). Pour des questions pédagogiques, les praticiens ont défini la MARP comme étant un processus intensif, itératif et rapide d'apprentissage orienté vers la connaissance des situations rurales (Yoda, 2004). Elle s'appuie sur une équipe multidisciplinaire. Un accent particulier est mis sur la valorisation des connaissances et du savoir-faire des populations locales et sur sa combinaison avec la connaissance scientifique moderne (Lavigne, Sellamma et Mathieu, 2004). Selon Ky (2012), la réussite d'une telle méthode recommande les principes suivants : la participation, la multidisciplinarité, la valorisation du savoir traditionnel, le processus d'apprentissage, le processus itératif, la triangulation, la flexibilité, l'ignorance optimale, la visualisation, l'exploration et l'innovation. Pour favoriser la production et l'analyse de l'information, la MARP dispose « d'un sac à outils » de collecte et d'analyse de l'information. Le choix des outils s'effectue en fonction du contexte. Les méthodes participatives en particulier la MARP, n'ont cessé depuis leur apparition dans les années 70, de se raffiner en fonction des contextes, des domaines, des critiques et des moyens technologiques (Yoda, 2004). Plusieurs autres méthodes participatives sont nées de ces critiques et sont utilisées par les différentes institutions de développement en place.

1.2. Les projets urbains : entre innovation et tradition

1.2.1. A la recherche de la durabilité urbaine

D'ici 2050, l'Afrique devrait connaître le taux de croissance urbaine le plus rapide du monde (Béhanzin, 2019). À cet horizon, les villes africaines devraient abriter 950 millions d'habitants supplémentaires.

Cette croissance s'opère en grande partie dans les petites et moyennes agglomérations. Si, traditionnellement, l'urbanisation s'explique par un exode rural, dans certains pays africains, c'est justement la faiblesse de l'exode rural qui crée des agglomérations. Par exemple, au Niger, la population des villages augmente tellement vite qu'ils se transforment en villes (Bossard, 2018).

Cette urbanisation effrénée est **complexe, plurielle et hétérogène** (Ouédraogo, 2010) et rend toutes les prévisions difficiles. Les agglomérations urbaines africaines, se développant le plus souvent sans bénéficier de politiques ou d'investissements à la hauteur de ces enjeux. Or si on en saisit les enjeux, elle est porteuse de véritables opportunités de rationalisation des politiques publiques et de perspectives encourageantes en matière de consommation et de main-d'œuvre. L'aménagement et la gestion urbains sont par conséquent des enjeux de développement prioritaires (MCVDD, 2017). Comprendre l'urbanisation, ses moteurs, ses dynamiques et ses impacts est à cet effet essentiel pour concevoir des politiques locales, nationales et continentales ciblées, inclusives et tournées vers l'avenir.

L'urbanisme n'a cessé de poser question quant à son statut (Pinson, 2018). Mais en est-il autrement pour d'autres disciplines, à l'exemple de cette « physique sociale » d'Auguste Comte qui deviendra sociologie tout en se confondant souvent avec l'anthropologie chez Marcel Mauss ou en se déclinant ou en se subdivisant, comme bien d'autres disciplines, en sociologie urbaine, de l'habitat, et maintenant de l'énergie ? De manière générale, en tant que discipline (Rabinovich et Navez-Bouchanine, 2005), l'urbanisme peut être considéré comme ***l'essai d'organiser un territoire pour qu'il puisse permettre et soutenir l'établissement d'une grande variété d'activités présentes dans une ville et plus généralement l'approvisionnement d'une variété de biens communs pour les citoyens (sécurité, hygiène, mobilité).***

Pour atteindre ces buts et pour ordonner la ville de façon concordante, l'urbanisme doit être étroitement lié avec divers outils de régulation conventionnels, comme la législation ou les standards techniques, qui permettent l'alignement des activités humaines, sans occulter l'aspect durabilité introduit depuis le Sommet de la Terre de Rio 1992.

Des critiques nombreuses et variées ont été apportées depuis près d'un demi-siècle aux modes usuels de planification, d'intervention et de gestion de l'espace urbain (Yemadjè, 2015). Ces critiques reposent sur des argumentations théoriques, épistémologiques ou idéologiques différentes, mais qui ont convergé vers des tendances réformistes de l'urbanisme et de la gestion des « **projets urbains** ». La plupart l'ont fait pour mieux intégrer les données sociales, économiques et politiques des contextes d'intervention et pour associer aux processus de décisions un nombre plus important d'acteurs, notamment ceux directement concernés (Chalas, 2004). L'enjeu est dès lors pour les villes de conquérir des espaces d'autodétermination, qui les conduisent à se pencher sur leurs propres ressources, au-delà des forçages économiques qui poussent à faire ce que les plus grandes font (Emelianoff, 2004).

La critique des modèles antérieurs a entraîné, dès les années 70, d'importants changements dans la manière de concevoir et de promouvoir le développement urbain (Rabinovich et Navez-Bouchanine, 2005). L'urbanisme durable, puisque c'est ce qui est aujourd'hui d'actualité recouvre d'emblée de

multiples dimensions : technique, économique, écologique, sociale et plus largement culturelle (Gauthier, 2009). Il s'agit de penser et de faire la ville autrement, de créer un autre modèle d'aménagement et de développement urbain, mais également, d'inventer d'autres modes de vie, les façons d'habiter, de se déplacer, de consommer... Loin d'être une procédure, l'urbanisme durable s'inscrit dans un processus, une démarche de projet et de progrès qui ré-interpelle les pratiques professionnelles, les responsables politiques et les acteurs locaux dont les habitants (Jegou, 2011). L'apprentissage de comportements « *éco-responsables* » par les acteurs de la ville, et en particulier les habitants, demeure un enjeu clef pour une réelle maîtrise des ressources et des usages en ville (CERDD, 2020).

Dans cette perspective, l'urbanisme se veut aujourd'hui être un vecteur et un moyen d'appropriation de modes de vie plus durables. Les plans élaborés au sein de la planification urbaine, destinés à réduire l'incertitude, contrôler et organiser la croissance à travers un projet d'ensemble ont donné lieu à des pratiques basées sur un management stratégique et visent fondamentalement aujourd'hui la durabilité. La ville durable est une ville qui s'équipe et s'entretient (Auby, 2013), mais dans une continuité et selon des méthodes durables. C'est en cela qu'outre des études de faisabilité de projets urbains, les évaluations environnementales et sociales sont désormais de rigueur pour tout type d'initiatives de développement, et davantage pour les initiatives de développement urbain.

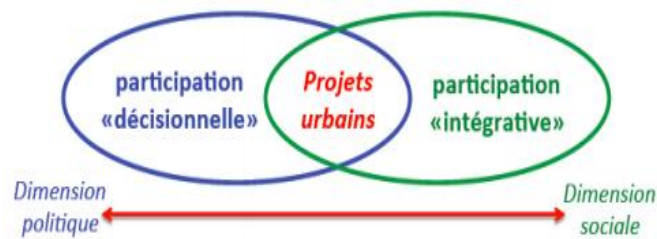
1.2.2. Participation citoyenne et gouvernance urbaine : un défi pour les projets urbains

L'action urbaine, parce qu'elle concerne le cadre de vie des habitants, fait l'objet d'une attention particulière en termes de participation citoyenne (Guinand, 2014). Il faut rappeler que, tout comme le projet urbain, la participation n'est pas un concept nouveau.

Conceptualisé et mis en pratique dès les années 60, la participation est encore une notion floue dans laquelle se diluent souvent des illusions et des pratiques fort contradictoires (Rabinovich, 2000). L'OCDE décrivait en 2002, dans un document portant sur le rôle des citoyens comme partenaires de l'État (*et non comme clients*), trois niveaux essentiels d'implication des citoyens : (i) **Information** - relation unidirectionnelle, de l'organisation vers le citoyen; (ii) **Consultation** : relation bidirectionnelle dans laquelle les citoyens sont invités à donner leur opinion; et (iii) **Participation** : relation dans laquelle les citoyens sont véritablement impliqués dans le processus de décision et même dans la gestion de l'organisation.

On peut retenir une définition générique de la participation comme étant l'implication des habitants dans les politiques publiques et, plus précisément du point de vue de l'urbanisme, dans les démarches d'élaboration et de gestion des projets et des espaces urbains (Gaullier et Gardesse, 2016). Dans la pratique, cette implication des habitants ne suit pas un modèle unique (Kodjo, 2019). Les modalités et degrés d'intervention des habitants varient considérablement durant les différentes phases d'un processus, ainsi que d'une expérience à l'autre. Il est tout de même aisé d'appréhender ce concept, et davantage quand on parle de développement urbain durable en se fondant sur ces deux composantes, notamment sociale et politique (voir figure ci-dessous).

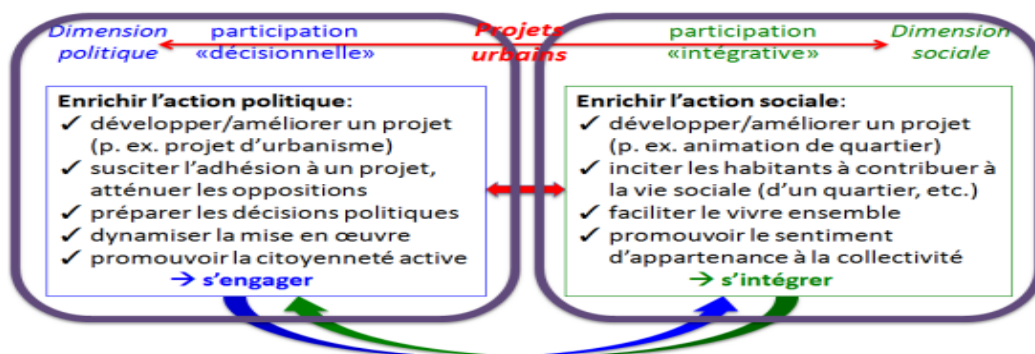
Figure 1 : Les dimensions de la participation



Source: L. Vodoz (2013)

La participation intégrative et la participation politique permettent toutes deux **la création d'un espace de paroles et d'expression aux objectifs distincts mais complémentaires**. La figure ci-dessous résume les points essentiels de ces deux démarches.

Figure 2 : Participation intégrative Vs Participation décisionnelle



Source: L. Vodoz (2013)

La question de l'implication des habitants dans des projets d'aménagement ou de construction paraît en fait aujourd'hui d'autant plus **incontournable** que les territoires d'intervention ne sont plus vierges. Ils sont déjà habités, "*vécus*"; difficile donc d'envisager de "refaire la ville sur la ville", **sans tenir compte des pratiques et des représentations sociales et spatiales qui ont marqué et marquent encore l'identité des lieux** (Zetlaoui-Leger, 2005). L'idée que toute intervention dans l'urbain, qu'elle émane des mouvements sociaux ou des pouvoirs publics doit s'associer à une démarche multi acteurs, et ceci à différentes échelles (locale, régionale, nationale, internationale) apparaît de fait indiscutable (Rabinovich et Navez-Bouchanine, 2005). Selon Hillenkamp (2007), la gouvernance participative comme forme de domination peut permettre de comprendre les changements historiques et les niveaux d'observation de la gouvernance urbaine comme une menace pour la démocratie.

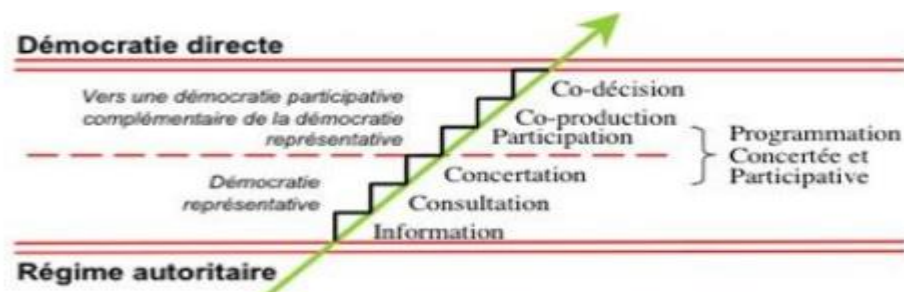
L'action publique et le renouvellement des échelles impliquent une évolution des modes opératoires d'action collective dans la gouvernance des territoires (Tingbe-Azalou, 2010). La régulation appelle un objectif d'une plus grande efficacité des politiques publiques pour mieux satisfaire à l'intérêt général. La régulation à l'échelle territoriale de l'action publique intégrant la gouvernance territoriale est un mécanisme dynamique, fondé sur un processus d'apprentissage, faisant intervenir une multiplicité d'acteurs n'appartenant pas tous à la sphère du gouvernement (Danvidé, 2015). Les approches ou stratégies de régulation constituent un ensemble d'activités ayant pour objectif de coordonner des

actions et projets d'un espace délimité appelé territoire. Dans une méthodologie participative, le plan de développement communal implique généralement tous les acteurs du développement à la base par la prise en compte de toutes les échelles de configuration territoriale en partant des villages jusqu'au niveau communal (Sainou et al, 2015). Il est important d'aller au-delà, c'est-à-dire, combiner la démocratie politique et participative, penser à l'appropriation des différents acteurs et contextualiser les priorités de l'action publique et la gestion des affaires publiques locales.

La mise en place de la participation nécessite par ailleurs des configurations innovantes selon les problématiques auxquelles elle est censée répondre (Guinand, 2014). Il s'agit notamment de trouver des moyens de surmonter les obstacles au bon déroulement du processus, notamment de ne pas mettre en porte-à-faux des personnes pour qui la mobilisation de références culturelles et sociales pourrait être moins évidente. Car, ces différences s'avèrent être de véritables freins au processus et génératrices de vraies frustrations (Agbandji, 2015). Dans les modalités envisageables, on peut, par exemple, au préalable engager un travail avec des petits groupes homogènes. Il s'agit de ne pas utiliser un langage « d'expert » mais, bien au contraire, d'apprendre à vulgariser. Il faut également expliciter de manière très concrète les objectifs, attentes et avantages de la mise en place d'une telle démarche. Selon le contexte, on peut aussi travailler en différentes langues avec l'aide de traducteurs afin de bien faire comprendre les enjeux et les besoins quant à la nécessité d'une mobilisation autour d'une problématique donnée. Il faut pouvoir créer des passerelles pour sortir les communautés de leur fonctionnement parfois autarcique et les mettre en lien avec d'autres domaines, d'autres manières de voir le monde, notamment de questionner la citoyenneté (Guinand, 2014).

Les acteurs des politiques urbaines peuvent aujourd'hui s'appuyer sur un travail de définition des différents niveaux participatifs, de différents degrés d'implication des habitants, travail qui a été conjointement mené ces dernières années par des chercheurs, des associations et des professionnels de l'aménagement en prenant pour base l'échelle proposée à la fin des années 1960 par la sociologue américaine Sherry Arnstein (ADEME, 2017). Cette approche a permis de clarifier le sens des mots les plus couramment utilisés dans la réglementation et dans les pratiques d'urbanisme dans le monde.

Figure 3 : Les différents degrés d'implication des habitants



Source: Dimeglio et Zetlaoui-Léger, (2007)

Parmi ces différents termes, ceux qui ont été les plus usités durant les années 2000 sont ceux de « concertation » et de « participation » pour des démarches qui relevaient en réalité bien souvent de

l'information et de la consultation (Gauillier et Gardesse, 2016). Toutes choses égales par ailleurs, l'information et la participation sont des garants d'une gestion transparente. **L'implication à divers niveaux, de tous les acteurs, est un gage de réussite du processus de planification du développement, d'efficacité du dialogue social** (Danvidé, 2015) et donc de développement inclusif et durable (ADEME, 2017). La figure 4 présente les enjeux de la participation.

Figure 4 : La participation au cœur des enjeux du développement durable

Enjeux politiques	Enjeux sociaux	Enjeux environnementaux ou de développement durable	Enjeux d'efficience ou d'efficacité
<ul style="list-style-type: none"> - (Re)instaurer une relation de confiance entre les citoyens et les élus. - Mieux construire la légitimité des décisions. - Clarifier et renforcer les responsabilités politiques. - Assurer une veille démocratique de l'action publique. - Contribuer à un dépassement constructif des oppositions et des conflits. - Faire de la définition de l'intérêt général une construction collective. - Définir collectivement des décisions favorisant des éco-responsabilités partagées. - Garantir une construction démocratique des actions en faveur de l'environnement. 	<ul style="list-style-type: none"> - (Re)socialiser les populations politiquement et socio-économiquement exclues. - Mieux prendre en compte les attentes des personnes socio-culturellement éloignées des espaces de la parole publique. - Rechercher des effets vertueux et interdépendants sur la cohésion sociale et sur l'action en faveur de l'environnement. 	<ul style="list-style-type: none"> - Faire des habitants les acteurs de la promotion et du développement de nouveaux modes d'habiter. - Répondre aux exigences d'un cadre réglementaire de plus en plus incitatif eu égard aux enjeux environnementaux. - Susciter des innovations dans la prise en charge d'un développement urbain durable. - Contribuer à l'élévation des niveaux d'ambitions en matière de développement urbain durable. - Faire émerger des nouvelles idées concourant à la durabilité des aménagements. - Favoriser une prise en charge à différentes échelles, des enjeux de développement durable. 	<ul style="list-style-type: none"> - Favoriser une "hybridation des savoirs". - Mieux construire de la connaissance. - Permettre une articulation entre les enjeux globaux et locaux du développement durable. - Savoir tisser des liens entre le passé et l'avenir, appréhender les attentes des habitants. - Stimuler les initiatives locales dans l'esprit du projet. - Eviter les remises en question tardives et coûteuses du projet. - Rechercher l'adéquation des dispositifs écotéchniques aux usages effectifs. - Favoriser une prise en charge dans toute leur transversalité, des enjeux de développement durable.

Source: ADEME, (2017)

2. Méthodologie de la recherche

Le présent travail est une recherche mixte se rapportant aux méthodes et outils sur lesquels on pourrait s'appuyer pour élaborer et gérer des projets/programmes de développement urbain de qualités dans l'objectif global d'améliorer les retombées positives des interventions en faveur du développement durable. Ainsi, il combine différentes techniques qualitatives et quantitatives de collecte de données.

Pour ce faire, il est choisi des méthodes de collecte de données appropriées que sont la revue documentaire, l'observation directe, l'entretien (semi directif) et le questionnaire ; développées avec leurs outils spécifiques que sont respectivement la fiche de lecture, la grille d'observation, le guide et le questionnaire. L'échantillonnage est déterminé par les méthodes de choix raisonné et de choix aléatoire simple. Au total cent sept (107) acteurs dont quatre vint (80) ménages réparties dans quatre des dix villes

ciblées par le projet à savoir Abomey-Calavi, Cotonou, Porto Novo et Sèmè-Podji ; six (06) cadres de municipalités ; huit élus locaux (08) ; quatre (04) responsables d'Organisations Non Gouvernementales intervenant dans le secteur de l'environnement ; deux (02) membres du Secrétariat Technique du PAURAD ; deux (02) cadres de la Direction Générale du Développement Urbain du Ministère du Cadre de Vie et du Développement Durable ; deux (02) universitaires ; et trois (03) responsables d'entreprises de BTP ayant participé à la mise en place d'infrastructures dans le cadre du projet sont investigués suivant des critères précis.

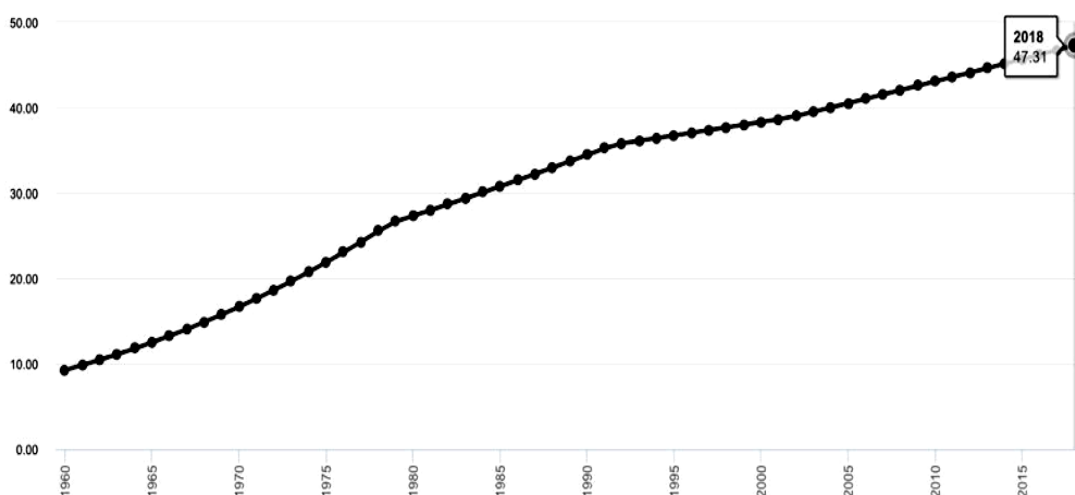
Cette recherche a duré deux mois dont trois jours d'enquêtes préparatoires qui ont permis d'affiner les outils et de s'assurer de la logique d'adhésion des acteurs à investiguer.

3. Résultats et discussion

3.1 Le développement urbain durable : Enjeux et défis au Bénin

Selon le 4^{ème} Recensement Général de la Population et de l'Habitation (RGPH₄), la population béninoise compte 10 008 749 habitants résidents dont 5 120 929 femmes, soit 51,2% de la population totale. Cette population a connu une croissance moyenne annuelle de 3,5% entre 2002-2013. Près de 48% de cette population est très jeune (moins de 16 ans), et l'espérance de vie à la naissance est de 63,8 ans en 2013 (Béhanzin, 2019). La densité moyenne est de 87 habitants au km² en 2013 contre 59 en 2002. En outre, le nombre des villes de plus de 200.000 habitants est passé de deux (02) en 2002 à huit (08) en 2013 et le taux d'urbanisation de 38,9% à 44,6% au cours de ces deux années de référence (MCVDD, 2017). Ainsi, la population rurale représente environ 55% de la population totale et selon les projections de l'INSAE, le Bénin devrait devenir un pays majoritairement urbain en 2025, voire atteindre un taux d'urbanisation de 70% en 2042. La figure ci-dessous présente l'évolution du taux d'urbanisation au Bénin.

Figure 5 : Evolution du taux d'urbanisation au Bénin

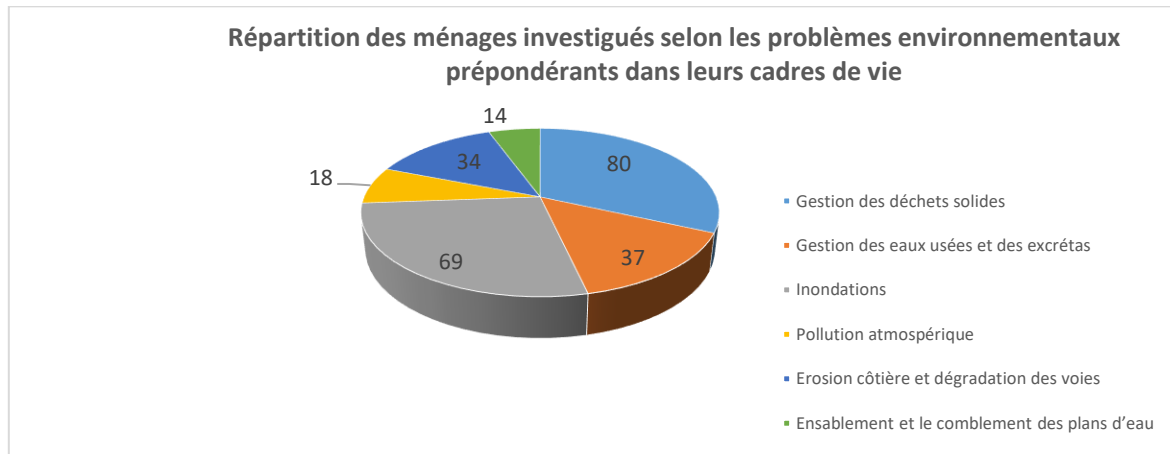


Source: MCVDD, 2017

Les tendances observées à l'issue de ce recensement sont : i) une hausse de la population urbaine ii) une population inégalement répartie, avec une très forte concentration au Sud. iii) une croissance démographique plus forte dans les zones faiblement urbanisées (Donga, Alibori, Borgou) et moins soutenue dans les zones de forte concentration urbaine (surtout le Littoral).

Cette tendance n'est pas sans conséquences sur les nouveaux rapports sociaux et ceux de l'homme avec son environnement ; c'est du moins ce qu'il convient de retenir des problèmes/difficultés majeurs identifiés comme corollaire de l'urbanisation par les ménages investigués (voir figure ci-dessous).

Figure 6 : Problèmes environnementaux prépondérants dans les villes



Source : Les auteurs (2020)

Il ressort de cette représentation graphique (figure 6) que les problèmes de gestion des déchets (100%), d'inondations (86%), de gestion des eaux usées et excréments (46%), d'érosion côtière et de dégradation des voies (42%) sont les plus prépondérants dans ces communautés ; et donc plus globalement si on s'en tient aux premières fortes tendances à des problèmes d'assainissement du cadre de vie. Or, la présence de gros tas d'immondices en pleine ville, dans les espaces vides, les rues secondaires, les marécages, les eaux de ruissellement est selon Béhanzin (2019) source de nombreuses maladies telles que le paludisme, les gastro-entérites, le choléra, la dysenterie, les parasitoses intestinales, la bilharziose, la fièvre jaune, les infections des yeux, la salmonellose, le typhus murin, l'histoplasmosse et la leptospirose. Ce que corroborent les statistiques sanitaires présentées par le Ministère de la Santé au titre de l'année 2019, et qui se présente comme suit, en ce qui concerne les affections rencontrées en consultation et en hospitalisation pour l'ensemble selon le sexe par ordre décroissant en 2019.

Figure 7 : Répartition des affections rencontrées en consultation et en hospitalisation pour l'ensemble selon le sexe par ordre décroissant en 2019

Affections	Masculin		Féminin		Total	
	Nbre de cas	%	Nbre de cas	%	Nbre de cas	%
Paludisme	1 259 019	47,3	1 460 589	44,1	2 719 608	45,5
Infections respiratoires aiguës	347 095	13,0	361 818	10,9	708 913	11,9
Autres affections gastro-intestinales	139 025	5,2	168 506	5,1	307 531	5,1
Traumatismes	132 344	5,0	77 300	2,3	209 644	3,5
Anémie	76 689	2,9	80 436	2,4	157 125	2,6
Diarrhées	65 733	2,5	64 958	2,0	130 691	2,2
Autres affections dermatologiques	39 741	1,5	41 432	1,3	81 173	1,4
Hypertension artérielle	25 595	1,0	47 649	1,4	73 244	1,2
Douleurs abdominales basses	8 653	0,3	60 560	1,8	69 213	1,2
Affections ostéo-articulaires	18 944	0,7	25 253	0,8	44 197	0,7
Reste des affections	551 141	20,7	924 007	27,9	1 475 148	24,7
Total	2 663 979	100,0	3 312 508	100,0	5 976 487	100,0

Source : Ministère de la Santé (2020)

Le paludisme, les infections respiratoires aiguës et les autres affections gastro-intestinales viennent en tête avec de façon cumulée plus de 60% des affections rencontrées en consultation et en hospitalisation. A tout ceci s'ajoute comme conséquences de l'urbanisation non maîtrisée des villes selon un des universitaires investigués d'autres réalités non moins négligeables.

« Une telle urbanisation engendre une pression importante sur la demande de services sociaux et d'infrastructures de base, la pression sur les marchés d'emplois urbains, la spéculation foncière, la dégradation de l'environnement, le développement de la pauvreté et des violences, l'insuffisance de logements décentes, l'accroissement des problèmes de santé dus à la pollution et à la production massive de déchets. »

A ce titre, plusieurs défis ont été identifiés par les personnes ressources investigués pour conduire les villes béninoises, et notamment celles prises en compte par le PAURAD vers le statut de villes durables. La ville durable est, de manière paradoxale, difficile à définir car elle constitue plutôt un projet qu'une théorie. Cependant, on peut s'appuyer sur les trois principes que met en évidence Gaudillière (2005) pour tenter de clarifier quelques principes :

- La ville durable est une « **ville capable de se maintenir dans le temps** » grâce à une distance critique par rapport au présent. C. Emelianoff souligne ainsi la capacité de la ville à se redéfinir.
- La ville durable est une ville qui offre une **qualité de vie** en tous lieux et des différentiels moins forts entre les cadres de vie. L'un des principes de constitution de cette ville est la mixité fonctionnelle (contre la séparation des fonctions prônée par l'urbanisme des années 1960), l'émergence de nouvelles proximités et la diminution de la mobilité contrainte.
- La ville durable est une ville qui se réapproprie un **projet politique collectif**.

La ville durable est ainsi une ville qui met en jeu un projet environnemental, économique et social (Gnele, 2010). On retrouve là les trois piliers du développement durable. Mais l'organisation de la vie urbaine introduit également une dimension politique non négligeable, puisque la gouvernance locale fait également partie des enjeux de la ville durable. C'est pourquoi le quartier est souvent présenté comme

l'échelle pertinente pour penser la ville durable. Il permet la prise de parole, les débats, les relations d'interconnaissances. Et donc, à en croire un élu local de la commune d'Abomey-Calavi :

« Favoriser le développement urbain durable au Bénin requiert une participation effective des acteurs à la base aux divers processus de décision et d'actions, notamment ceux en lien avec l'élaboration des documents de politiques et de stratégies (PDC et SDAC en occurrence) et la mise en œuvre des différents projets et programmes de développement. Il appelle également le renforcement des capacités technique et managériale des communes à faire face aux défis et enjeux de développement. »

Quant au chargé de programmes de l'ONG ADeSE-BENIN, il ajoute un détail tout aussi important à ce qui est dit précédemment :

« Au-delà de la prise et de la vulgarisation des textes et orientations régissant les préoccupations liées à l'environnement et à l'aménagement du territoire, il faille opérationnaliser le Plan Stratégique de Développement du Secteur Agricole (PSDSA) et le Plan National d' Investissement Agricole et de la Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle (PNIASAN) avec pour objectif global d'améliorer les performances de l'agriculture béninoise, pour la rendre capable d'assurer de façon durable la souveraineté alimentaire de la population, et donc de limiter l'exode rural. »

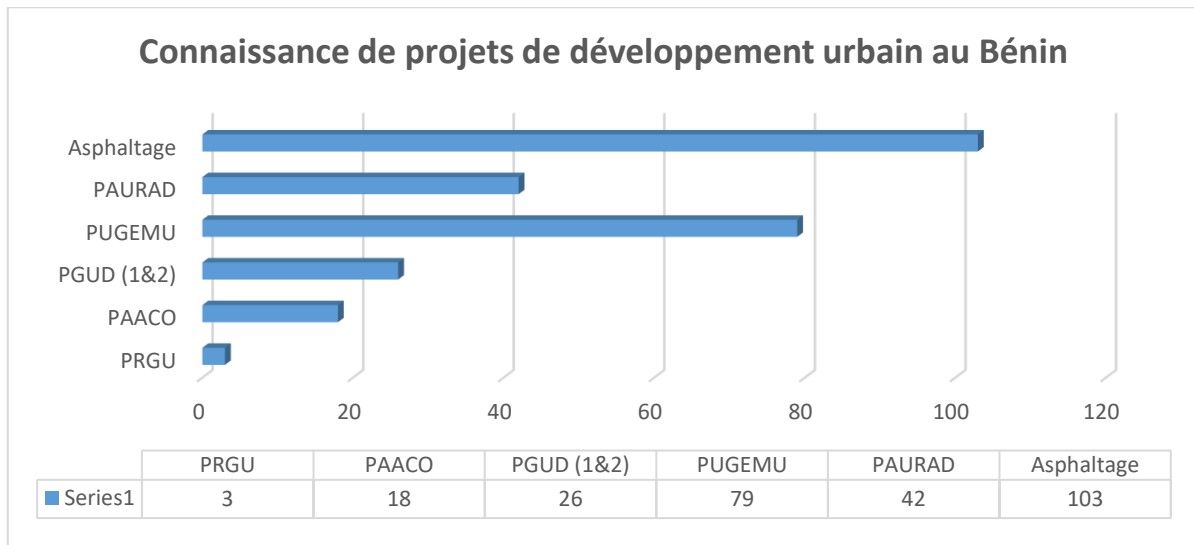
Et donc, tous les objectifs de la ville durable dont il est question sont résumés dans la définition qu'E. Howard cité par Jégou (2011) donne de la cité jardin en 1919 : *« Une cité-jardin, c'est une ville conçue pour assurer dans de bonnes conditions la vie et le travail de ses habitants. Elle a juste la taille qui convient pour permettre le plein développement de cette vie sociale »*. Le modèle d'Howard est l'exemple achevé de cette symbiose entre ville et nature (Holz, 2004). La nature y protège en effet la ville contre elle-même. Toute chose qu'elle ne peut sans les citoyens, sans leur implication à toutes les phases de l'action publique. La participation n'est pas une finalité en soi, c'est un moyen, dont la portée est déterminante, pour mieux fabriquer la ville de demain.

3.2 Le Projet d'Aménagement Urbain et d'Appui à la Décentralisation (PAURAD) : Pourquoi, Comment, Et après ?

En dehors des actions menées par le Gouvernement central et les Collectivités Locales dans le cadre des Programmes d'Investissement Publics, les partenaires au développement appuient le Bénin à travers plusieurs projets/programmes d'amélioration du cadre urbain dont : (i) le Programme d'Appui à l'Agglomération de Cotonou (PAACO : financé par l'Agence Française de Développement pour un montant de 13 millions d'Euro) ; (ii) le Programme de Gestion Urbaine Décentralisée (PGUD exécuté en deux phases pour un montant de 42 milliards de FCFA) ; (iii) le Programme d'Urgence de Gestion d'Environnement en Milieu Urbain (PUGEMU : financé par la Banque Mondiale au lendemain des inondations sans précédent de 2010 pour un montant de 54 milliards de FCFA) ; (iv) le Programme d'Aménagement Urbain et d'Appui à la Décentralisation (PAURAD : financé par la Banque Mondiale pour un montant de 60 millions \$US sur une période de cinq ans). A tout ceci, il convient d'ajouter l'un des projets phares du programme d'actions du gouvernement (PAG 2016-2021) ; le projet d'aménagement des voiries primaires, secondaires et tertiaires " Projet Asphaltage" dont l'objectif global est d'augmenter et de moderniser le stock de voiries urbaines à Cotonou, Porto-Novo, Parakou, Abomey-Calavi, Seme-Podji, Abomey, Bohicon, Natitingou et Lokossa.

Parmi les différentes initiatives de développement susmentionnées, très peu sont connues par les acteurs non étatiques investigués (103 au total) en témoigne la répartition de la figure 8

Figure 8 : Connaissance des projets de développement urbain au Bénin

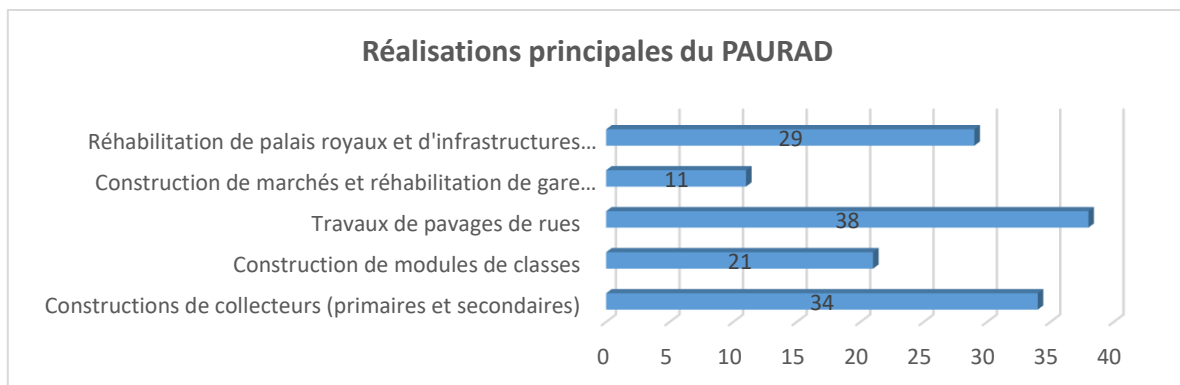


Source : Les auteurs (2020)

De la figure 8, il ressort que 41% des interviewés connaissent le PAURAD tandis que 59% n'en ont jamais entendu parler. Asphaltage (100%) et PUGEMU (77%) sont les projets de développement urbain les plus connus au Bénin ; ceci notamment en raison de la grande communication qu'il y a autour de leurs mises en œuvre.

En termes de réalisations connues par les acteurs connaissant le PAURAD (59%), on note notamment :

Figure 9 : Connaissance des réalisations du PAURAD



Source : Les auteurs (2020)

Globalement, les réalisations du PAURAD sont connues par les acteurs. Pour ce qui est leur participation à la gestion de ce projet, seuls les acteurs institutionnels ont pu réellement se prononcer. Un élu local d'Agblangandan dans la commune de Sèmè-Podji se prononce d'ailleurs en ces termes :

« Nous, en tant que représentant des populations, avons été associé à la mise de ce projet, nous sommes d'ailleurs membre d'un comité local installé par le projet pour recueillir nos avis et suggestions. Pour ce qui est de la phase de formulation de ce projet, je n'y ai pas participé personnellement, mais je crois que les autorités communales étaient associées, et qu'ils ont eu leurs mots à dire, en notre nom à tous. »

Un peu, comme pour renchérir l'idée selon laquelle des comités locaux ont été mis en place, un des cadres du secrétariat technique du PAURAD nous rappelle en ces termes le cadre institutionnel mis en place pour assurer la gestion du projet :

« Tout se fait dans le cadre du PAURAD de la manière la plus participative possible. Le projet est placé sous la tutelle du MCVDD. L'exécution du projet est assurée par une agence de maîtrise d'ouvrage déléguée (AGETUR). Le dispositif institutionnel du projet comprend le Comité Interministériel de Suivi (CIS), le Secrétariat Technique du PAURAD (ST/PAURAD) qui est l'unité de gestion du projet et les Comités Locaux de Suivi (CLS) installés dans chaque commune. Chacun a son mot à dire, l'objectif étant globalement de faciliter l'accès aux services urbains et d'améliorer la gestion urbaine de certaines villes »

En outre, en ce qui concerne la phase de formulation du projet, un cadre des services techniques de la mairie de Cotonou affirme qu'ils ont activement été impliqués, en ce sens qu'ils étaient à chaque fois invités par le Ministère du Cadre de Vie et du Développement Durable aux séances de cadrage méthodologique des études techniques et de faisabilité commis à des bureaux d'études dans le cadre du projet et de validation des différents rapports.

Aussi, un responsable d'ONG de la commune de Porto-Novo présente un aspect tout aussi intéressant de la participation en ces termes :

« J'ai eu la chance d'avoir suivi une fois lors d'une session de reddition de comptes organisé par la mairie de Porto-Novo à une présentation sur l'état d'avancement dudit projet. Et j'en garde de bons souvenirs, car il y a eu énormément de bonnes questions sur le contenu, ce qui a permis de trouver ensemble des solutions pour lever les goulots d'étranglement qu'il y avait. Comme quoi, participer, c'est déjà et avant tout avoir les bonnes informations. »

Il importe également de retenir après échange avec les acteurs du ST-PAURAD que l'approche de gestion adoptée dans le cadre de ce projet est la GAR (Gestion Axée sur les Résultats) tandis que l'outil utilisé est le cadre logique, et que sa matrice a été largement accessible à tous les acteurs.

La planche ci-après présente quelques réalisations du projet dans les villes.



Collecteur d'assainissement pluvial à de Sèmè-Podji Modules de classe à Tchicomey (Lokossa) (PK10)



Axe Hôtel Guédevy-Palais de Justice (Abomey)



Hangars Marché Nima Parakou



Collecteur sur la rivière Kefferi (Kandi)



Collecteur débouchant dans le bassin de rétention à Tokpota (Porto-Novo)

Planche 1 : Quelques réalisations du PAURAD dans les villes

Prise de vue : AERAMR –LGS (2017)

Face à ces différentes réalisations, les avis sont partagés, notamment en ce qui concerne les ménages investigués. Certains, à l'image respectivement d'une résidente du quartier Sènadé à Cotonou et d'un cadre des services techniques de la municipalité d'Abomey-Calavi, se complaisent à louer l'investissement consenti et les bénéfices nombreux pour la vie des résidents.

« Le pavage de la voie a permis de réduire substantiellement d'une part les poussières qu'on absorbait en permanence ici à Sènadé surtout en Août avec les vents forts et d'autre part les déconvenues des inondations. Ça a également permis de booster mon petit commerce de divers. Ma boutique se retrouve désormais au bord d'une voie où énormément de personnes passent chaque jour. »

« Au-delà de son impact certain pour le développement local à long terme des communautés, ce projet a également permis la création d'une centaine d'emplois locaux directs pendant la phase de construction des différentes infrastructures, qu'elles soient routières ou sociocommunautaires. »

D'autres par contre, tout en reconnaissant les bénéfices inhérents à la mise en œuvre dudit projet estiment qu'on aurait pu faire autre chose de plus significatif, ou davantage aller loin dans les réalisations. Un habitant de PK10 dans la commune de Sèmè-Podji s'exprime comme suit :

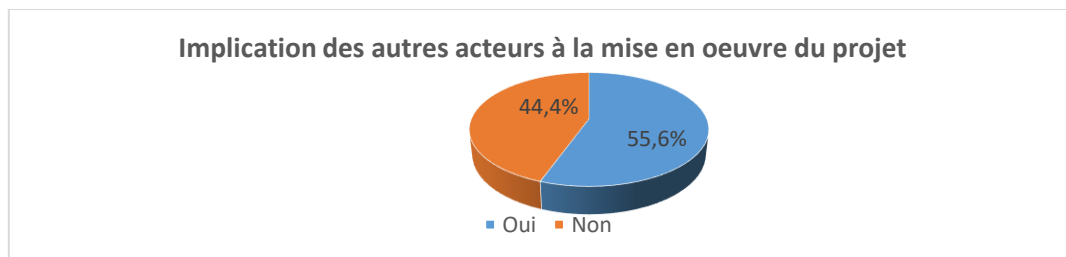
« Je pense que ce n'est déjà pas mauvais ce qui est fait dans ce projet. Mais je pense qu'au-delà des infrastructures, notamment les pavés, qu'il faudrait pour développer réellement notre zone, et chasser la pauvreté, y construire des entreprises, des industries. Avec ces investissements plus conséquents, la joie des jeunes au chômage qui ont servi pendant les constructions ne serait pas de courte durée. »

En un mot, il faudrait intégrer l'aspect durabilité dans les différents projets de développement qui sont formulés ; et donc prendre en compte à court, moyen et long terme les dimensions sociales, économiques

et environnementales. La nouveauté apportée par la durabilité est sa compréhension des échelles spatiales, en renouvelant le regard vers l'échelle globale, régionale, locale ainsi que la mise en évidence d'une participation des citoyens au modelage de leur ville (Jégou, 2011). La conférence de Johannesburg a répété la nécessité d'une gouvernance participative, dans laquelle les sociétés civiles prennent part aux processus de décision concernant les politiques de développement durable. Ce principe vise à « mettre en œuvre des processus d'information transparente, pluraliste, de consultation, de débat public, de gestion des conflits, en intégrant tous les acteurs concernés à tous les niveaux de décision, du local à l'international » (Nicolas, 2006).

Participation citoyenne il y a donc eu, et ce à presque tous les niveaux du processus de mise en œuvre du projet, mais qu'en est-il de la participation des autres acteurs (cadres de ministères sectoriels et de municipalités notamment) à la mise en œuvre du projet ? A cette interrogation, les réponses ne sont guère unanimes en témoigne la répartition de la figure 10, et justifient les retards observés dans la mise en œuvre de certaines activités.

Figure 10 : Implication des acteurs institutionnels à la mise en œuvre du PAURAD



Source : Les auteurs, 2020

Il ressort de cette répartition que seuls 55,6% des acteurs investigués estiment qu'il y a eu une synergie d'actions entre les autres acteurs pour la mise en œuvre du projet. Le choix contraire des 44,6% restants est en effet soutenu par les difficultés rencontrées au cours de la mise en œuvre et sont la cause du retard observé dans la mise en œuvre. Pour exemple, selon une des personnes investiguées, les travaux de réhabilitation du palais Kpengla et du Temple Adomou dans la ville d'Abomey ont connu un retard innommable à cause de difficultés de mise en œuvre de procédures de passation des marchés. A la date du 25 mars 2019 soit plus de quatre ans avant le démarrage du PAURAD, lesdits travaux n'étaient pas encore engagés, poursuit l'intéressé.

Plus encore, ce manque de symbiose s'est fait ressentir lorsque les travaux de construction de deux modules de trois salles de classes dans l'EPP Zogbadjè et faisant l'objet du lot CSC_AC attribués en 2015 au groupement COTRAG/SGA-BTP ont dû être revus. En effet, les besoins de salles de classes dans cette école ont été satisfaits sur proposition des mêmes élus qui l'ont proposé dans le cadre du PAURAD à travers un projet financé sur le Fonds d'Appui au Développement des Communes (FADEC). C'est en mai 2017 que l'EPP GODOMEY TOGOUDO a été identifiée pour recevoir les deux modules de trois salles de classes.

Conclusion et perspectives

En souscrivant à l'Agenda 21 à l'issue du sommet de Rio de 1992, puis en ratifiant la Convention-Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques (CCNUCC) en 1994, le Bénin a officiellement adhéré au principe d'un développement durable qui croise enjeux environnementaux, économiques et sociaux. Celui-ci repose également sur la participation des citoyens à la définition et l'application des politiques publiques (ADEME, 2017). La Déclaration de Rio sur l'Environnement et le Développement Durable, adoptée en juin 1992, déclare en son alinéa 10 que « **la meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens** ». C'est à ce titre que dans le cadre du Programme d'Aménagement Urbain et d'Appui à la Décentralisation (PAURAD), le Ministère du Cadre de Vie et du Développement Durable (MCVDD) a adopté une approche participative, conciliant les savoirs faïres et l'expérience de différents acteurs.

Les attentes des territoires investis dans le cadre de cette recherche sont grandes, ce qui offre l'occasion de systématiser et de soutenir la participation des habitants au bénéfice du développement "durable", en surmontant les quelques limites observées à l'action publique dans le cadre du PAURAD.

Des différentes investigations, et même si les attentes des communautés visitées ne sont pas encore totalement comblées, comme démarches et/ou pratiques à implémenter pour induire l'amélioration de la qualité des interventions en faveur du développement en général et plus précisément de développement urbain, on peut retenir ce qui suit :

- **Aller au-delà de la consultation**, tendre en un mot et par tous les moyens vers la concertation.
- **Impliquer les habitants dans les choix stratégiques**, ils peuvent en effet au regard de leurs maitrises des différentes réalités en place contribuer à des réflexions portant sur le long terme et sur de vastes échelles de planification.
- **Élargir le périmètre et l'échelle de la concertation** : il est important de ne pas se contenter de les impliquer sur la conception des espaces publics ou des aspects liés à la gestion de l'habitat, de l'hygiène et de l'assainissement ou d'autres services, mais de les associer aussi à la programmation, à l'élaboration des schémas directeur d'aménagement urbain ou des plans de développement communaux, à la conception des logements et des équipements publics, voire aux choix de démolition ou à la conservation d'ensembles immobiliers.
- **S'appuyer sur les évolutions technologiques** : des outils d'échanges ont été inventés et déployés, grâce à l'essor des Technologies de l'Information et de la Communication (TIC) et les arènes de débats se multiplient. Ces nouveaux instruments peuvent tout autant servir à la communication qu'à une réelle implication des habitants à la définition des actions et des décisions. Les démarches participatives doivent désormais être portées par des dispositifs interactifs dans les phases les plus amont des projets, c'est-à-dire quand l'univers des possibles est encore très ouvert, et dans les phases aval a posteriori, notamment pour vérifier l'adéquation

entre les performances environnementales poursuivies et celles effectivement atteintes dans des conditions d'usage courant.

- **Mobiliser la population dans sa diversité** : chacun s'accorde sur le fait que le niveau informatif n'est pas suffisant pour générer un désir d'implication de la part des populations les plus jeunes, des femmes, des habitants issus des couches sociales défavorisées et des actifs (cadres des secteurs publics et privés). Assurer la diversité des groupes de participation nécessite un vrai savoir-faire, demandant de proposer des temps et des formes de concertation adaptés pour solliciter et impliquer au-delà des représentants des associations les plus concernées, habitants sur place, riverains - et/ou les plus bruyantes, c'est-à-dire les plus susceptibles de freiner l'avancement du projet. L'élargissement des publics est un gage de réussite, en ce sens qu'elle redonne une légitimité à la parole habitante.

Ceci dit, la participation ne saurait à l'image de ce qui a cours dans le cadre du PAURAD se limiter aux simples rencontres de concertation, organisées de temps à autre au cours du processus. Elle doit se traduire plutôt par la maîtrise collective des options sociales, économiques, technologiques et environnementales pour trouver des solutions à long terme aux préoccupations des populations. Il faudrait aussi que cette maîtrise collective repose sur deux valeurs essentielles à savoir **la participation et la responsabilité**. En outre, il faudra promouvoir non seulement la participation citoyenne, mais aussi et surtout la participation entre acteurs du système de mise en œuvre des politiques publiques.

En définitive, la démarche participative constitue un vecteur pour nourrir et soutenir la demande sociale portée ensuite par la maîtrise d'ouvrage urbaine. **Grâce à leur connaissance de leur environnement et à leur compétence d'usage, les habitants permettent une meilleure prise en compte du contexte local dans lequel s'inscrit le projet ainsi que des besoins réels des usagers.** En participant, les habitants aident à mieux considérer la dimension sociale d'un projet et, très concrètement, sont en mesure d'alerter sur tel ou tel problème. **Organiser donc les conditions d'une réelle participation des habitants, c'est avant tout reconnaître leur légitimité à s'exprimer sur des projets publics qui les concernent.** Et c'est bien cette démarche qui garantit l'atteinte des résultats des projets et programmes de développement.

Références bibliographiques

- ADEME (2017). *La participation citoyenne dans la planification et l'aménagement urbain durables*, 184 p.
- AERAMR – LGS (2017). *Mission d'études socio-économiques d'évaluation des impacts du PAURAD sur les bénéficiaires*, Rapport final, 86 p.
- Agbandji, Lucien (2012). *Participation des communautés au développement local à Abomey : quels problèmes de communication?*, Editions Universités Européennes, 100 p.
- Agbandji, Lucien (2015). *La gouvernance locale à l'épreuve du capital social. Réflexion sur la gestion participative dans la commune d'Abomey*, Thèse de doctorat en sociologie anthropologie, FLASH/UAC, 287 p.
- Auby, Jean-Bernard (2013). *Droit de la ville : Du fonctionnement juridique des villes au droit à la ville*. Paris, Edition Lexis Nexis, 297 p.
- BAD (2001). *Manuel de consultation et de participation des parties prenantes aux opérations de la BAD*, 67 p.
- Béhanzin, Précieux (2016). *Processus d'élaboration des projets : Enjeux dans le fonctionnement de l'ABETIC*, Mémoire de Licence en Gestion des Projets, ESGIS, 65 p.
- Béhanzin, Précieux (2019). *Impacts de la Composante Gestion des déchets solides du Second Projet de Gestion Urbaine Décentralisée sur la vie de la population de la commune de Porto-Novo*, Mémoire de Master en Entrepreneuriat et Gestion des Projets, ESGIS, 110 p.
- Bherer, Laurence (2011). *Les relations ambiguës entre participation et politiques publiques*, *Participations*, vol. 1, no 1, pp. 105-133. DOI : 10.3917/parti.001.0105.
- Bossard, Laurent (2018). *La ville est un laboratoire de l'Afrique de demain*, Le Monde Afrique, https://www.lemonde.fr/afrique/article/2018/11/22/laurent-bossard-la-ville-est-un-laboratoire-de-l-afrique-de-demain_5386821_3212.html
- Boukhari, Mohamed Hamed (1998). *Quelle organisation pour quelle participation?*, DSVP, ENA, Meknes, <http://membres.lycos.fr/boukharh>
- Carrel, Marion (2013). *La gouvernance est-elle démocratique ? Les enjeux de la participation citoyenne*, *Informations sociales*, vol 179, no 5, pp. 144-151.
- CAS (2008). *La participation des citoyens et l'action publique*, La Documentation française, 159p.
- CERDD (2020). *Urbanisme durable et modes de vie*, <http://www.cerdd.org/Parcours-thematiques/Urbanisme-et-planification-durables/Urbanisme-durable-et-modes-de-vie>
- Chalas, Yves (2004). *La pensée faible comme refondation de l'action publique*, in ZEPF M. (dir.), *Concerter, gouverner et concevoir les espaces publics urbains*, Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne, pp. 41-53
- Codjo, Basilia Chantal (2008). *Démarche participative dans la conduite des actions de développement au Bénin : cas de trois communes Nikki, Boukombe et Cobly*, Mémoire IAPM, 104 p.
- Conac, Gérard, Savonnet-Guyot, Claudette, Conac, Françoise (1985). *Les politiques de l'eau en Afrique : développement agricole et participation paysanne*, 754 p.

- Danvidé, Taméon Benoît (2015). *Gouvernance des politiques de planification urbaine et gestion des inondations à Cotonou (Bénin)*, Thèse Unique de Doctorat pour l'obtention du grade de Docteur en Urbanisme et gestion de l'environnement (Université d'Abomey-Calavi) et Géographie humaine et régionale (Université Paris 8), 262 p.
- Dimeglii, Pierre et Zetlaoui-leger, Jodelle (2007). *Les rapports ambigus entre politiques et citoyens : le cas du réaménagement du quartier des Halles à Paris. French Politics, Culture & Society*, Berghahn, vol. 25, no 2, pp. 115-140
- Diop, Amadou (2004). *Villes et Aménagement du Territoire au Sénégal*, Thèse de Doctorat d'Etat, UCAD.
- Emelianoff, Cyria (2004). Urbanisme durable ? *Écologie & Politique*, vol. 29, no. 2, pp. 13-19
- FIDA (2001). *Approche participative pour un cycle des projets orienté vers l'impact, Rapport d'atelier « renforcer l'orientation du cycle de projet du FIDA sur l'impact »*, Rome.
- Fortier, Julie (2014). *La participation citoyenne : Ses types et ses niveaux*, UQTR, 14 p.
- Gaudillière, Jean-Paul (2005). *Pour une ville durable : Entretien avec Cyria Emelianoff. Mouvements*, vol 41, no 4, pp. 57-63, <https://www.cairn.info/revue-mouvements-2005-4-page-57.htm>
- Gaullier, Pauline, Gardesse, Camille (2016). *L'implication des citoyens dans l'action publique urbaine : enjeux et modalités de la participation*, https://www.citego.org/bdf_fiche-document-360_fr.html
- Gauthier, Mario (2009). *Urbanisme et développement durable, Environnement Urbain / Urban Environment* [En ligne], Vol 3, <https://journals.openedition.org/eue/892>
- Gnele, José Edgard. (2010). *Dynamiques de planification urbaine et perspectives de développement durable à Cotonou (République du Benin)*, Thèse présentée pour l'obtention du Diplôme de Doctorat de l'Université d'Abomey-Calavi en Géographie et Gestion de l'Environnement, 339 p.
- Guinand, Sandra (2014). *S'intégrer, s'engager : la participation dans les projets urbains, Synthèse de l'échange d'expériences du Programme Projets Urbains, Communauté d'Etudes pour l'Aménagement du Territoire (CEAT)*, Berne, 8 p.
- Hillenkamp, Isabelle (2007). Le mouvement bolivien d'économie solidaire, *Revue Tiers Monde*, no 190, tome XLVIII, pp. 343-357
- Holz, Jean-Marc (2004). La ville durable : une nouvelle utopie ?, *Historiens et Géographes*, n°387, pp. 109-113
- Jégou, Anne (2011). *Territoires, acteurs, enjeux des dynamiques de durabilité urbaine : le cas de la métropole parisienne*, Thèse de doctorat de géographie, Université Panthéon-Sorbonne, 722 p.
- Jégouzo, Yves (2006). De la « participation du public » à la « démocratie participative » ?, *L'Actualité juridique. Droit administratif*, Dalloz, 2006, pp. 2314, <https://hal-paris1.archives-ouvertes.fr/halshs-02218931/fr/>
- Kodjo, Akutse (2011). *Mobilisation des ressources fiscales dans la commune de Natitingou de 2003 à 2015 : Analyse et axes d'amélioration*, Mémoire de Master en Gestion des Projets, ESGIS, 97 p.

- Ky, Kalidou (2012). *Incitation des populations à une meilleure participation aux projets et programmes de développement : cas du programme d'appui aux filières agro-sylvo-pastorales (PAFASP)*, IIM Ouagadougou, 79 p.
- Lavigne Delville, Philippe, Sellamna, Nour-Eddine, Mathieu, Marilou (2000), *Les enquêtes participatives en débat. Ambition, pratiques et enjeux*, Paris : Karthala-GRET, 543 p.
- Lazarev, Grigori, Arab, Mouloud (2000). *Développement local et communautés rurales : Approches et instruments pour une dynamique de concertation*, 244 p.
- Leroy, Maya (2009). *La participation dans les projets de développement : une analyse critique*, 225p.
- MCVDD (2016). *Rapport National du Bénin pour la préparation de la conférence Habitat III à QUITO (Equateur)*, 53 p.
- MCVDD (2017). *Plan stratégique 2018-2022 du Ministère du Cadre de Vie et du Développement Durable*, 133 p.
- MENYE C. (2009). *Analyse du processus d'élaboration des projets dans l'administration publique camerounaise : cas du ministère de l'environnement et de la protection de la nature*, Mémoire de master en développement et management des projets, UCAC, Yaoundé, 101 p.
- Ministère de la Sante (2009). *Annuaire des statistiques sanitaires 2019*, 244 p.
- Morin, Jean-Michel (2004). *Précis de sociologie*, Repères pratiques, Edition Nathan, France, Lassay-les-Châteaux, 160 p.
- Nicolas, Yveline (2006). *Développement durable et solidarité internationale. Enjeux, bonnes pratiques, propositions pour un développement durable du Sud et du Nord*, HCCI, 136 p.
- Nouhouaya, Albert (2010). La démocratie : un mode de gestion politique au coût élevé, *Revue Perspectives & Sociétés*, N°1, Cotonou, 8 p.
- Sintomer. Yves (2003). *Enjeux et attentes d'une démocratie participative*. Conseils du quartier, Mode d'emploi, ADELS, Paris ; pp. 137-141
- ST-PAURAD (2020). *Résumé du rapport d'avancement au 31 décembre 2019*, 38 p.
- TACKA-GRAH J-M (2010). *Apprenez par vous-même la technique d'élaboration des projets, Méthodologie de montage de projet et étude de cas*, Edilivre, Abidjan, 254 p.
- Tingbe-Azalou, Albert (2010). Pouvoirs locaux et décentralisation : rôles et responsabilités dans la gestion de la question foncière. *Revue de CENALA*, pp. 74-90
- Ouedraogo, Rawelguy Ulysse Emmanuel (2010). *La gestion urbaine dans les pays du sud*, Mémoire de Master recherche en Géographie, option Aménagement du territoire, Université de Ouagadougou, 90 p.
- Pinson, Daniel (2018). *L'urbanisme, ou le refoulement de la normativité. Territoires en Mouvement*, Paris, DATAR, <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01730562>
- Rabinovich, Adriana (2000). *La participation citoyenne : vieux rêve ou innovation?* Communication présentée lors du workshop annuel ESF/N-Aerus: Cities of the south: sustainable for whom? Genève, Palais des Nations, mai 3-6 2000.
- Rabinovich, Adriana et Navez-Bouchanine, Françoise (2005). *Projet urbain : entre innovation et tradition dans l'action urbaine*, UNIL,

[https://www.unil.ch/files/live/sites/ouvdd/files/shared/Colloque%202005/Communications/C\)%20Mise%20en%20oeuvre/C4/A.%20Rabinovich.pdf](https://www.unil.ch/files/live/sites/ouvdd/files/shared/Colloque%202005/Communications/C)%20Mise%20en%20oeuvre/C4/A.%20Rabinovich.pdf)

- Sainou Jadix, Behanzin, Precieux, Dossou, Georges, Agbandji Lucien et Johnson, Innocentia (2019). *Analyse des possibilités d'appropriation des cibles environnementales des ODD dans les Plans de Développement Communaux : Cas de la commune d'Abomey-Calavi au Bénin – Environmental and Water Sciences, public Health and Territorial Intelligence Journal*, vol.3, no 3 ; pp. 209-220
- Stattner, Erick (2013). *Initiation aux Principes fondamentaux de la conduite de projets*, Université des Antilles et de le Guyane, Guadeloupe, 101 p.
- Thibault, André, Lequin, Marie et Tremblay, Mireille (2000). Cadre de référence de la participation publique : Proposé pour avis aux citoyens actifs du Québec. <https://www.csbe.gouv.qc.ca/accueil.html>
- Vodounnon Totin, K. Marius (2009). *Logiques d'acteurs dans le processus d'urbanisation de la ville d'Abomey-Calavi*, Mémoire de DEA, Option : Sociologie du Développement, FLASH/UAC, 116 p.
- Vodoz, Luc, Thévoz, Laurent et Faure, Prisca (2013). Vers une nouvelle gouvernance territoriale : synthèse méthodologique et boîte à outils, *Les horizons de la gouvernance territoriale*. Lausanne: PPUR, pp. 253-260
- Yemadje, Alda (2015). *Décharges incontrôlées dans les arrondissements d'Abomey-Calavi et de Godomey : Impacts sur les sols, les eaux et la santé humaine*, Thèse pour l'obtention du doctorat de l'Université d'Abomey-Calavi, Spécialité Géographie et gestion de l'environnement, 361 p.
- Zetlaoui-Leger, Jodelle (2005). L'implication des habitants dans des micro-projets urbains : enjeux politiques et propositions pratiques. *Les Cahiers de la Cambre*. Architecture, La Lettre volée, pp. 99-110