ISTED **GEMDEV**

PROGRAMME DE RECHERCHES URBAINES POUR LE DÉVELOPPEMENT
PRUD

Les villes : laboratoires de démocraties ?

Michèle Leclerc-Olive et Amagoin Keita
En collaboration avec Aly Ouloguem,
Céline Diogo et Eunice Gomez

Rapport de recherche

Responsable administratif
Alain Rochegude

Responsable scientifique
Michèle Leclerc-Olive

JANVIER 2004

Architecture du rapport

Notre recherche visait à étudier les effets induits par la mise en œuvre des programmes de développement urbain sur le paysage socio-politique local. Comment les dispositifs de participation liés à ces programmes contribuent-ils à ce que certains acteurs acquièrent une nouvelle **légitimité** alors que d'autres se trouvent disqualifiés ? L'enquête s'est déroulée sur deux sites pour permettre une étude comparative : au Bénin, dans le quartier de Zébou de Porto-Novo et au Mali, dans le quartier de Samé de Bamako. Les enquêtes spécifiques ont connu un phasage et des contraintes différents, liés à l'organisation de l'équipe de recherche, mais aussi aux caractéristiques des terrains et aux projets de développement urbain choisis dans chaque cas. Si le travail d'analyse a été mené conjointement sur les deux sites, aboutissant à la proposition d'un cadre théorique commun, les matériaux disponibles et leur « prétraitement » a gardé, jusqu'à aujourd'hui, une relative autonomie. La présentation de ce rapport de recherche ne peut éviter de tenir compte de ces spécificités. Il est donc composé de la manière suivante.

Introduction : rappel du projet initial

Le déroulement de la recherche
L'équipe
Le choix des quartiers et des programmes de développement urbain
La méthodologie : entretiens socratiques et observations

La problématique et son évolution : d'une problématique en termes d'acteurs à un cadre théorique pour l'analyse de l'action politique située

La présentation de Samé : il s'agit du rapport d'enquête rédigé par Amagoin Keita, responsable de l'équipe malienne, en collaboration avec Aly Ouologuem. Ce rapport comporte notamment en annexe des fiches de synthèse des principaux entretiens réalisés.

La présentation de Zébou : il s'agit d'une synthèse des rapports partiels rédigés respectivement par Céline Diogo et Eunice Gomez. Les entretiens n'ont pu être résumés sous forme de fiches. Les principaux entretiens sont cités dans le corps du texte.

L'analyse des matériaux autour de quelques axes :
- « Biographies » des projets
- Qualification et évolution des dispositifs participatifs
- Cadrage technique de la formulation des problèmes
- Évolution des espaces politiques locaux, notamment des pouvoirs se réclamant de la tradition

Les perspectives : théoriques, empiriques et opérationnelles

SOMMAIRE

INTRODUCTION 4

DÉROULEMENT DE LA RECHERCHE 9

I – L'équipe
II – Les terrains d'enquête
III – La méthodologie

PROBLÉMATIQUE ET CADRE THÉORIQUE 20

I – La problématique initiale
II – Au centre de la recherche : les pratiques politiques
III – Pour un comparatisme différentiel

SAMÉ : RAPPORT D'ENQUETE 38

I – Samé : entre Bamako et Kouliniko
II – L'ONG Alphalog
III – L'association de quartier ACDSK
IV – « Sauvons Notre Quartier »
V – La participation autour du projet
VI – Légitimités des acteurs
VII – Le pouvoir « traditionnel »

Annexe A : Tableau des actions de réhabilitation réalisées à Samé
Annexe B : Quelques vues de Samé
Annexe C : Les matériaux disponibles

PORTO NOVO et ZÉBOU 86

I – Histoire de la ville
II – Coutumes et « anciens » pouvoirs locaux
III – Zébou et le marché Ahouangbo
IV – Les acteurs de Porto Novo
V – Le Registre Foncier Urbain à Zébou
VI – La réhabilitation du marché Ahouangbo

Annexe A : Organisation administrative territoriale du Bénin
Annexe B : Les entretiens
Annexe C : Bibliographie

ANALYSE DES MATÉRIAUX 121

I – Le projet de réhabilitation de Samé
Deux dates importantes
L'attribution des parcelles : le maître des terres
Évolution du dispositif participatif et son effet sur l'arène politique locale
Pour conclure :
Synthèse politique versus fragmentation technique

II – Réhabilitation du marché Ahouangbo
Biographie du projet
Conduite et suivi des travaux
Pour conclure :
Compétences techniques des usagers ?

III – La mise en place du Registre Foncier Urbain à Zébou
Porto Novo et le RFU
Les réticences de Zébou
Pour conclure :
L'espace politique « traditionnel » portonovien : un espace sans assemblée ?

IV – Conclusion
Cadrage technique et expériences du politique
Vers une société à assemblée ?
Analyser les discontinuités/continuités des légitimités politiques

PERSPECTIVES 163

I – Prolongements théoriques
II – Enquêtes empiriques
III – Actions engagées

INTRODUCTION

Les questions auxquelles cette recherche souhaitait apporter des éléments de réponse concernent les transformations socio-politiques liées à la mise en œuvre de projets urbains.

En quoi ces projets modifient le paysage socio-politique local ? Comment certains acteurs (anciens, nouveaux ou opportunistes, publics ou privés, associatifs, techniques, religieux, coutumiers, etc.) acquièrent une nouvelle **légitimité** alors que d'autres (formels ou informels) se trouvent disqualifiés ? En quoi le contenu du projet et les pratiques des institutions qui le porte contribuent à ces transformations ? Quel type de légitimité est attribué aux différents acteurs, notamment aux collectivités territoriales ? Comment se consolide ou s'affaiblit la légitimité des regroupements ethniques, religieux ou culturels ? Quelle forme d'**expérience** de démocratie locale les pratiques qui se développent autour de ces projets génèrent-elles ? Quelles sont les attentes réciproques des populations et des autres acteurs, notamment les pouvoirs publics locaux ? Comment sont invoquées, imposées, utilisées les dispositions réglementaires ? Comment, dans ces contextes, les collectivités territoriales conçoivent-elles leur rôle vis-à-vis des agences porteuses de ces programmes ? vis-à-vis de l'État ? vis-à-vis des citoyens ?

Cette recherche intitulée « Les villes : laboratoires de démocraties ? » s'inscrit dans une réflexion plus générale sur les processus de décentralisation et sur la démocratie locale. Cette réflexion privilégie une approche plutôt pragmatique de la démocratique, en ce qu'elle s'intéresse principalement aux manières de faire, aux pratiques de décision, aux styles d'action, laissant à l'arrière-plan d'autres dimensions de l'espace politique, comme les valeurs ou les formes de représentation.

La marque du pluriel, affectée tant à laboratoire qu'à démocratie n'est pas une simple prudence rhétorique, mais bien la référence à une hypothèse de travail qu'il convient d'énoncer dès à présent. Les enquêtes menées antérieurement sur les espaces politiques locaux ont conduit en effet à distinguer, en termes de catégories d'analyse, les types-idéaux d'espace communautaire, d'espace civil et d'espace public[1]. Ces idéaux-types seront présentées de manière détaillée plus loin lors de la présentation du cadre théorique. Notons simplement qu'à côté des espaces communautaires issus des pratiques endogènes, les espaces civil et public correspondent à deux types de démocratie classiquement distingués

[1] M. Leclerc-Olive, « Arènes sahéliennes : communautaires, civiles, publiques ? », dans D. Cefaï et D. Pasquier (dir), *Les sens du public. Publics politiques, publics médiatiques*, PUF, 2003.

aujourd'hui, notamment par la pensée anglo-saxonne. Le premier modèle fonde la légitimité politique « sur l'individu, la défense des intérêts, le principe majoritaire et le vote », le second « sur la délibération et la participation du plus grand nombre au débat collectif[2] ». Une comparaison des présupposés philosophiques de ces deux idéaux-types a été esquissée dans la note rédigée pour le PRUD et intitulée « De l'usage de la notion de société civile ». L'idéal-type « espace communautaire », issu d'observations et d'analyses des sociétés sahéliennes ne peut être transposé sans précaution dans d'autres aires culturelles. Nous proposerons plus loin quelques hypothèses sur les conditions de possibilité d'un tel usage.

Le pluriel accordé à « laboratoires » veut signifier que les expériences réalisées par les populations à l'occasion de la mise en œuvre de programmes de développement urbain sont diverses. La conceptualisation des dispositifs de participation proposée dans cette étude doit précisément permettre d'analyser cette diversité. L'objet et l'effort de conceptualisation à l'œuvre dans cette recherche veulent apporter une contribution à un projet de connaissance sur le pouvoir et les pratiques d'assemblée[3]. Notre enquête a choisi de porter le regard sur des situations critiques qui, par leur relative indétermination, sont à la fois l'occasion pour certains acteurs – que les périodes apaisées tendent à oublier – de prendre (ou reprendre) pied dans l'espace politique local, et pour le chercheur, de donner à voir la complexité des formes de réception des réformes et les germes d'évolutions possibles.

Enfin, c'est en tant qu'elles sont aujourd'hui de « nouvelles » collectivités territoriales que les villes sont placées au cœur de cette recherche comparative.

Les études[4] menées à Zébou, vieux quartier du centre de Porto-Novo au Bénin, et à Samé, quartier périphérique de la commune III de Bamako au Mali[5], portent sur des programmes antérieurs à l'instauration des nouvelles collectivités territoriales, mais aujourd'hui, ces expériences exemplifient des questions cruciales qui se posent à elles pour leur future légitimité.

À Porto-Novo, si le Registre Foncier Urbain (RFU) dont nous avons étudié la mise en place dans le quartier de Zébou a été conçu avant la loi de décentralisation, cette réforme était déjà annoncée, celle-ci est effective depuis 2003. Il s'agissait, à travers la mise en place d'un système d'informations foncières de permettre aux villes concernées par le

[2] L. Blondiaux, « Sondages et délibération. Une épistémologie alternative de l'opinion publique ? », dans *Politix n° 57, Démocratie et délibération,* 2002.Voir également B. Manin, dans le même numéro.
[3] M. Détienne (dir) *Qui veut prendre la parole ?* dans *Le genre humain,* Seuil, 2003
[4] Au Mali, ont participé successivement à l'équipe de recherche dirigée par Amagoin Keita, Moktar Diallo puis Aly Ouloghem. Au Bénin, l'enquête empirique a connu trois phases. La première a été assurée par George Barnabe Gbago et Bertrand Houzanme. La seconde par Céline Diogo, stagiaire du DESS de Développement et Aménagement du territoire de l'IEDES, la troisième par une jeune chercheuse béninoise, Eunice Gomez.
[5] Quartier « spontané » autrefois à l'interface entre la ville et la communauté villageoise de Kouliniko.

projet (Parakou, Cotonou et Porto-Novo dans un premier temps[6]) d'améliorer la mobilisation de leurs ressources locales (fichier de contribuables plus complet, assiette mieux identifiée, meilleure gestion, etc.). Le civisme fiscal, mis à l'épreuve au cours de ce programme est évidemment aujourd'hui un aspect majeur de la consolidation de la nouvelle collectivité territoriale. Si le RFU est considéré globalement comme un succès, Zébou est l'un des quartiers de Porto Novo où le RFU a rencontré le plus de résistances, notamment de la part des descendants des pouvoirs « traditionnels ».

Le marché Ahouangbo de Zébou, dont nous avons étudié la réhabilitation, est aujourd'hui sous la responsabilité de la commune de Porto Novo. Si nous avons accordé, au niveau de la synthèse, une place restreinte à ce programme, c'est qu'il ne fait que confirmer les observations réalisées sur les deux autres programmes : la prééminence du cadrage technique des problèmes. Loin d'en assurer la résolution grâce à la seule compétence des experts, celui-ci rend plus difficile le nécessaire ajustement entre les exigences techniques et l'expérience des usagers. En revanche, en tant qu'équipement urbain, qui accueille des vendeurs du reste du département, l'Ouémé, voire du pays voisin, le Nigéria, il nous a semblé nécessaire de poursuivre la recherche au-delà du PRUD, pour traiter spécifiquement de ces équipements locaux qui, par leur nature même, sont des lieux ouverts sur l'extérieur de la collectivité. Cette situation, et les manières de concevoir et de gérer cette « altérité » nous paraît constituer un terrain propice à une réflexion empirique sur les espaces publics locaux.

Le plan de réhabilitation de Samé est intégré en 1993 au programme « Sauvons Notre Quartier » (SNQ) du District de Bamako et financé par la Banque Mondiale. Ce programme concerne 24 quartiers « spontanés » (ils sont 40 environ qui abritent plus de 45% de la population de la capitale). Il s'agissait de viabiliser ces quartiers pauvres et de procéder à une régularisation foncière afin de sécuriser l'installation des habitants. À mi-parcours, en novembre 1996, au vu des difficultés rencontrées, les attributions de parcelles (elles relèvent légalement du domaine de l'État, mais avaient été gérées, jusque là, selon des pratiques « coutumières ») sont suspendues. Il apparaît nécessaire de clarifier les procédures. La mesure est levée en octobre 1999 : cette décision est accompagnée d'une série de recommandations (approuvées par le gouvernement) qui stipulent notamment « la pleine responsabilité des (nouveaux) Conseils Communaux dans la poursuite des opérations de réhabilitation ». Ceux-

[6] Quelques villes secondaires ont ensuite bénéficié d'un RFU « simplifié ». La démarche comportait un volet « animation, de communication sociale autour du projet ». Voir *Les cahiers du PDM* n° 2, avril 2000 : *Système d'informations foncières et fiscalité locale en Afrique de l'Ouest et du Centre. L'exemple du Registre Foncier Urbain des villes béninoises*, p. 13.

ci auront notamment à « délibérer[7] sur la liste des bénéficiaires », mesure qui vise à « moraliser » le processus d'attribution des parcelles. À Samé, qui est le seul quartier à avoir quasiment réalisé la totalité du programme de réhabilitation[8], et bien que celui-ci ait été initié par les responsables du quartier, les habitants ont désapprouvé et démis de leur fonction, le chef de quartier et ses conseillers. Dans les nouvelles dispositions, issues de la réforme de décentralisation, seul le conseil communal est investi de la représentation légitime des populations alors que dans le dispositif précédent, y étaient associés le chef de quartier et ses conseillers[9].

Deux traits communs rapprochent dès lors ces deux quartiers malgré les différences profondes qui les séparent : 1) les nouvelles collectivités territoriales ont à tenir compte de ces expériences faites par les citadins au cours de ces programmes de développement urbain. 2) Ces expériences posent, chacune à leur manière, la question de la reconnaissance par les nouveaux pouvoirs publics locaux des formes de pouvoir autochtones.

Dans les deux cas, la manière de faire « participer » la population à la mise en œuvre du programme a joué un rôle important, voire décisif, pour l'« appropriation » du dit programme. Les conceptions en matière de participation[10], rarement explicitées, varient selon les lieux, les institutions, les programmes. De plus, nos observations montrent que la transitivité entre l'expérience faite par les populations dans les dispositifs de participation liés à un projet particulier, et leur participation à l'espace politique local ne va pas de soi. Il était donc expédient également, de se doter d'un cadre analytique permettant de problématiser la nature des liens éventuels entre ces deux engagements. Par ailleurs, nous pensions pouvoir faire fond sur des recherches antérieures sur les espaces politiques locaux, mais les enquêtes de terrain au Bénin nous ont obligés à plonger ces catégories « sahéliennes » dans une problématique plus générale portant sur le pouvoir et les pratiques d'assemblée[11]. Tout comparatisme « expérimental » requiert d'« inventer de bons comparables ». L'effort de conceptualisation à l'œuvre dans cette recherche se veut une contribution à un projet de

---

[7] C'est nous qui soulignons.

[8] *Rapport d'évaluation du programme spécial de réhabilitation « Sauvons Notre Quartier »* Ministère de l'Administration territoriale et de la Sécurité, janvier 1999.

[9] *Ibid*. p. 4

[10] On peut d'ailleurs faire le même reproche à la plupart des études réalisées en France sur la démocratie locale, où la notion de participation n'est en général pas thématisée, mais les questions que suscitent ces situations ne sont pas du même ordre, car on n'a pas dans ce cas affaire à une « superposition » de différents espaces politiques, ayant chacun leurs manières légitimes de prendre des décisions, leurs formes de représentation, leur registre d'argumentations, etc. Voir Bierschenk (Thomas) Olivier de Sardan (Jean-Pierre) (dir), *Les pouvoirs au village. Le bénin rural entre démocratisation et décentralisation*, Karthala 1998. et M. Leclerc-Olive, « Arènes sahéliennes », *op. cit.*

[11] M. Détienne (dir) *Qui veut prendre la parole ? op. cit.*

connaissance sur la « fabrique du politique ». Notre enquête a choisi de porter le regard sur des situations critiques qui, par leur relative indétermination, sont à la fois l'occasion pour certains acteurs – que les périodes apaisées tendent à oublier – de prendre (ou reprendre) pied dans l'espace politique local, et pour le chercheur, de donner à voir la complexité des formes de réception des réformes et les germes d'évolutions possibles.

DÉROULEMENT DE LA RECHERCHE

I – L'équipe

Cette recherche, placée sous la responsabilité administrative d'Alain Rochegude et la responsabilité scientifique de Michèle Leclerc-Olive, a été mise en œuvre dans le cadre d'une collaboration étroite avec des équipes de jeunes chercheurs maliens et béninois. Ces équipes ont connu quelques évolutions au cours de la recherche. Les difficultés rencontrées mériteraient une analyse approfondie. Pour l'heure, nous nous contenterons de décrire les différentes phases de leur évolution et de quelques remarques générales.

Au Mali, l'équipe, dirigée par Amagoin Keita, responsable du groupe d'Observation des Dynamiques Sociales et Spatiales et d'Études Endogènes (ODYSSÉE) est restée stable tout au long de l'enquête, après une modification de sa composition au début du travail.En effet, Aly Ouologuem, jeune sociologue formé aux techniques de recueil et de retranscription d'entretiens a remplacé un géographe pour qui ces modes d'enquêtes étaient assez éloignés de ses méthodes habituelles.

Au Bénin, la première équipe, elle aussi, semble-t-il, peu aguerrie à la méthodologie retenue, a dû être remplacée. Celle-ci a cependant recueilli une dizaine d'entretiens auprès d'habitants du quartier. Une étudiante de DESS Développement local et Aménagement du territoire de l'IEDES , Céline Diogo, avait une bonne connaissance de Porto Novo. Elle a pris le relais et recueilli elle aussi une dizaine d'entretiens auprès des responsables des programmes étudiés, et des responsables de la ville et du quartier. Enfin, Eunice Gomez, étudiante béninoise, a pris la suite en apportant à l'équipe sa connaissance intime de la société béninoise ainsi qu'une base documentaire complémentaire fort utile pour l'analyse.

Deux remarques générales doivent être faites. Mener ce type d'enquête, reposant sur des entretiens enregistrés, avec les acteurs eux-mêmes, sur une analyse fine du contenu de ces entretiens, requiert une formation spécifique et approfondie qui ne semble pas souvent présente dans les cursus universitaires maliens et béninois. Nous manquons évidemment d'informations exhaustives, pour être réellement affirmatifs. Néanmoins, c'est pour ne pas être enfermé dans des approches par trop académiques, que nous avions opté pour une collaboration avec de jeunes chercheurs. Mais, du coup, nous avons été confrontés au problème des moyens disponibles. Certes, de nombreuses missions réalisées dans d'autres cadres ont été mises à profit pour faire de la formation et accompagner au plus près les équipes locales. Mais, néanmoins, leur disponibilité pour la recherche était inévitablement limitée par leur situation précaire les oblige à chercher des investissements professionnels parallèles. Ceci étant, nous pensons que les matériaux recueillis sont d'une richesse telle que l'analyse menée pour cette recherche n'en épuise pas le contenu. Nous avions annoncé que nous considérons cette recherche comme l'ouverture d'un chantier : ils seront exploités à nouveau lorsque nous reprendrons la recherche selon les pistes qui sont présentées à la fin de ce rapport.

Avant de présenter les terrains retenus pour l'étude, il convient d'indiquer les modalités de travail retenues pour assurer les échanges entre les différents composantes (française, malienne et béninoise) de l'équipe générale. D'une part, nous l'avons déjà signalé,

diverses missions ont été mises à profit pour travailler avec chaque équipe locale. Par ailleurs, le séminaire de Dakar, en avril 2003, auquel les deux équipes ont participé, a été précédé pour nous par une semaine de travail permettant d'identifier notamment les similitudes et les différences entre les deux sites étudiés. C'est au cours de ce séminaire interne que furent comparés minutieusement les usages d'expressions en vigueur dans les deux sites, comme pouvoir coutumier, pouvoir traditionnel, comité des sages, etc.

Ensuite, second moment de mis en regard des enquêtes locales : un séminaire d'une semaine à Paris en décembre 2003 a permis de dégager les grandes lignes de la synthèse de nos travaux.

II – Les terrains d'enquête

Il paraissait expédient de choisir des projets urbains présentant l'intérêt de mobiliser ou de concerner des acteurs de la vie sociale (chefs religieux, chefs coutumiers, collectivités territoriales, associations, ONG, etc.) qui s'autorisent de légitimités très diverses. Nous avons choisi des projets urbains qui s'inscrivent dans une démarche déjà ancienne, permettant tout à la fois une enquête rétrospective et une étude longitudinale (en temps réel) d'observations et de suivi de sa mise en œuvre. Cette double approche donne accès à des données de natures différentes (observation des procédures et des pratiques d'un côté, durabilité des transformations et effets à long terme de l'autre). Deux pays ont retenu notre attention : le Mali et le Bénin.

Pour le **Mali**, nous disposions déjà d'une ample documentation et de nombreuses enquêtes menées par des membres de l'équipe, desquelles sont issues les hypothèses théoriques qui orientent cette recherche et qui pourront faire l'objet d'une exploitation secondaire. Néanmoins, aucune enquête empirique à l'appui des questions spécifiques de cette recherche n'a encore été menée. Le Mali a connu depuis la fin des années 60 une succession de Projets urbains du Mali, les PUM, dont le dernier est aujourd'hui en cours d'exécution, à un stade désormais avancé de la mise en place de la décentralisation. Essentiellement techniques (assainissement, voiries, équipements, etc.), dans un premier temps, même s'ils incluaient des actions visant l'amélioration de certaines pratiques administratives (comme la gestion domaniale et foncière), les PUM ont évolué progressivement pour tenir compte du contexte. Le projet actuel a été conçu dans le cadre d'un partenariat défini entre l'Etat, les communes et les bailleurs de fonds, devant ainsi permettre une meilleure participation des acteurs publics et privés, y compris les populations concernées. Nous avons retenu la ville de Bamako, notamment pour des raisons de faisabilité de l'enquête. Le choix du quartier de Samé, quartier périphérique de la ville, sera justifiée plus loin.

Le choix du **Bénin** se justifie au regard de deux grands constats : d'une part, le processus de décentralisation était en cours d'élaboration (les lois et certains décrets d'application

ont été promulgués ; les futures communes identifiées)au moment du démarrage de la recherche; d'autre part, deux projets urbains se sont succédé dans ce pays : le PRGU (Programme de Rénovation et de Gestion Urbaine), de 1993 à 1997, et le PRDU (Programme de Gestion Urbaine Décentralisée), dont la première phase (2000-2003) est en cours d'exécution. Ces deux projets ont mis constamment l'accent sur le « local », tant sur le plan des travaux techniques que sur celui des actions dites institutionelles. Ils ont concerné d'abord Cotonou, Porto-Novo et Parakou. Aujourd'hui le PGUD doit couvrir d'autres villes dites secondaires. Un certain nombre d'actions attestent même d'une « participation » effective des populations concernées. Le projet actuel devrait être pris en charge progressivement par les nouvelles communes et par les services qui vont prendre la suite des circonscriptions urbaines (celles-ci, à défaut d'être des collectivités décentralisées de plein exercice, étaient des circonscriptions administratives spécifiques dotées d'une certaine personnalité juridique et d'une autonomie financière partielle). Nous avons retenu la ville Porto Novo au sein de laquelle nous avons opté pour le vieux quartier de Zébou, situé dans le centre historique de la ville.

Le quartier nous semble une échelle pertinente d'observation, car c'est le lieu de rencontre de dynamiques autochtones, de dynamiques endogènes modernistes et de dynamiques exogènes. Le choix de ces quartiers en particulier, a été orienté par le souci d'y trouver des initiatives prises par des organisations sociales autochtones, légitimes aux yeux des populations, à l'occasion de la mise en œuvre de programmes, et cependant non sollicitées par ces programmes. Privilégier l'échelle du quartier, cependant, pourrait constituer une réduction artificielle du champ de l'enquête. Loin de nous l'idée que le quartier (le « local ») constitue une entité socio-spatiale « saturée » : nous entendons par là que les problèmes publics qui s'y posent pourraient trouver tous les ingrédients de leur résolution à cette même échelle. Bien au contraire (quelques réflexions théoriques sont proposées plus loin) : il s'agit en général d'un espace partiellement hétérocentré, c'est-à-dire où la résolution d'un certain nombre de problèmes requiert l'intervention d'acteurs ou d'institutions qui lui sont extérieurs. Le « local » est donc considéré comme le site **à partir duquel** les phénomènes sont examinés (choix méthodologique) et non un découpage socio-territorial dans la réalité sociale (choix d'objet), considéré comme un fragment de territoire et des tranches de vie qui se suffiraient à eux-mêmes pour en comprendre les significations.

Aussi, si l'enquête a d'abord été menée au niveau du quartier, elle a ensuite été complétée par :

a) le recueil de biographies de personnes qui ont « traversé » le quartier et dont les parcours se sont révélés particulièrement significatifs et éclairants au vu des processus étudiés (carrières personnelles, politiques, etc.).
b) des enquêtes auprès d'acteurs et d'institutions qui ont détenu un pouvoir décisionnel dans ces programmes.

Pour autant, les choix de programmes de développement urbain retenus confèrent aux deux quartiers des statuts différents.

Le quartier de Bamako a été retenu car il est le site de la mise en œuvre d'un projet de réhabilitation portant spécifiquement sur ce quartier, projet qui a été initié par la structure communautaire du quartier. S'il est bien clair que cette dynamique mobilise des acteurs et des institutions extérieurs au quartier, celui-ci, en tant qu'entité sociale et territoriale, en constitue une donnée fondamentale. En revanche, pour le quartier de Zébou, à Porto-Novo, nous avons retenu

deux projets : la réhabilitation d'un marché, le marché Ahouangbo, et la mise en place du Registre Foncier Urbain (RFU). Pour ces deux projets, le quartier n'en constitue pas le cadre territorial obligé. Le quartier n'est pas l'espace « saturé » de ces projets. Le RFU concerne la ville toute entière, et le marché, par son activité même est l'affaire de gens extérieurs au quartier, et même à la ville : il abrite des vendeurs venus de tout l'arrière-pays.

On voit donc que l'échelle « quartier » est à première vue davantage le fait du chercheur dans le cas de Porto-Novo qu'à Bamako. Surtout, ceci nous invite à engager, au-delà de cette recherche, une enquête spécifique sur les enjeux liés à la survalorisation du local non seulement dans les discours programmatiques, mais aussi dans les travaux scientifiques : quels sont les effets induits par un tel choix méthodologique ? Nous présenterons dans la dernière partie consacrée aux perspectives quelques pistes de réflexion qui pourront guider une future recherche.

Rappelons, avant de présenter les projets retenus, que notre choix initial portait sur le Bénin et Haïti, et non le Mali. On pensait ainsi pouvoir mener un travail de comparaison sur des communautés partageant quelques références culturelles communes. Malgré une certaine proximité géographique, les différences entre un quartier malien et un quartier portonovien sont plus importantes qu'il y paraît à première vue. Par exemple, nous y reviendrons plus loin, il ne faudrait pas croire que l'on puisse sans précaution utiliser le terme « pouvoir traditionnel » ou « espace communautaire » en même temps pour les deux sites : les réalités que leur seraient associées sont radicalement différentes. Ceci nous a conduit, pour procéder à de réelles comparaisons, à élaborer un cadre conceptuel orienté vers les pratiques politiques plutôt que vers les acteurs. Nous nous en expliquons plus loin[12].

III – La méthodologie

L'objet de notre recherche – l'évolution de la légitimité des acteurs aux yeux des populations – imposait d'emblée certaines caractéristiques méthodologiques, notamment accorder une place centrale à l'observation et aux entretiens. Les entretiens réalisés le furent selon un protocole largement éprouvé, notamment dans le cadre d'enquêtes biographiques, protocole que nous avons exposé en détail ailleurs[13]. Notons seulement ici, qu'il ne s'agit pas d'entretiens dits « non-directifs » mais plutôt d'entretiens « socratiques » visant à explorer conjointement avec l'interviewé, les questions abordées. L'entretien se conclut lorsque les deux personnes ont le sentiment partagé d'avoir été au fond des choses. L'enquêteur, avec l'accord de l'interviewé, se donne toujours la possibilité de reprendre l'échange ultérieurement si l'analyse de l'entretien retranscrit fait apparaître de nouvelles interrogations.

L'organisation de l'enquête de terrain a été conçue pour faire converger différentes approches, dont les dimensions principales sont les suivantes.

La première tâche consiste évidemment à retracer la « biographie du projet » en en restituant les phases et les tournants essentiels à partir de son déroulement officiel. Ensuite, cinq niveaux d'analyse des situations au moins sont à distinguer qui constituent autant de manières d'aborder les procédures de légitimation et les pratiques socio-politiques. On a eu le souci de rapporter les temporalités propres de chaque processus étudié à la « biographie du projet ». L'importance relative accordée aux différents niveaux d'observations a fait l'objet de concertations

[12] Voir le chapitre consacré à l'évolution de la problématique et du cadre conceptuel.

[13] Voir par exemple, M. Leclerc-Olive, S. Engrand, M. Sall, *Aux marges du travail salarié : expériences de l'incertitude, diversités culturelles et visions d'avenir*, Rapport de recherche, octobre 1998. Cette recherche s'est déroulée dans le cadre du programme piloté par la MIRE, la DARES et la CNAF : Précarités, trajectoires et projets de vie.

au cours de la première phase de travail, afin de tenir compte des possibilités et des contraintes de chaque situation et, surtout, de la diversité des approches disciplinaires (même si l'épine dorsale de la problématique est sociologique). Par ailleurs,

a) l'enquête s'est intéressée aux parcours biographiques d'acteurs particuliers, à leurs projets de vie et à leur regard rétrospectif sur les transformations induites par le projet urbain étudié.
b) l'analyse a porté également sur le fonctionnement interne des entités collectives (association, collectivité, etc.) et leur évolution. On dispose de nombreux outils classiques pour mener cette enquête, outils issus soit des évaluations de projets soit d'enquêtes sociologiques sur les pratiques socio-politiques autour des pouvoirs publics locaux[14].
c) nous nous sommes intéressés particulièrement aux acteurs individuels et/ou collectifs (associations, comités, ONG, etc.) qui agissent, gèrent, interpellent au nom de populations à l'occasion de la mise en œuvre du projet, à la lumière des catégories d'analyse présentées dans le chapitre consacré à la problématique. L'enquête s'est intéressé aux relations entre ces acteurs collectifs et les populations concernées par le projet urbain étudié (les « bénéficiaires », les citoyens, etc.). C'est la « périphérie » du projet. Il s'agit de qualifier les arènes sociales ou politiques que celui-ci ouvre par ses actions.
d) au-delà des personnes et acteurs collectifs qui sont en relation directe avec le projet, l'analyse voulait porter également sur l'impact des actions concrètes engagées, au niveau des représentations et des projets politiques, de l'imaginaire politique des populations et des associations. Les matériaux recueillis offrent quelques indications en ce sens, mais ils restent trop fragmentaires pour pouvoir en faire une analyse valable.
e) enfin, l'enquête a surtout accordé une grande attention aux modes relationnels entre les acteurs collectifs (qu'ils soient de type similaire ou non) qui gravitent autour du projet et à l'évolution de ces relations. En particulier, les formes d'interaction et les modalités de concertation entre les organisations associatives et les pouvoirs publics, les procédures d'échanges (interpellation, lobbying, négociation, délibération, etc.) et les effets induits par ces partenariats ont été au cœur tant de l'enquête empirique que des élaborations théoriques.

Pour l'observation et l'analyse des dispositifs de participation, mis en place autour des projets, l'enquête s'est appuyée sur une grille élaborée *a priori*, qui visait à « documenter » une série de questions permettant d'amorcer des comparaisons entre les différents projets.
Un extrait de cette grille donnera une idée de notre approche.

[14] En particulier, L. Blondiaux (en collaboration avec S. Levêque), « La politique locale à l'épreuve de la démocratie. Les formes paradoxales de la démocratie participative dans le XXème arrondissement de Paris » dans C. Neveu (dir) *Espace public et engagement politique*, L'harmattan, 1999.

Pour une analyse des dispositifs participatifs

a) Conception *a priori* de la participation

- Est-ce une technique d'ingénierie sociale ou un principe d'action ?

- Que s'agit-il de faire : expliquer le programme, faire accepter des décisions, co-élaborer les décisions ou une partie d'entre elles, décider seulement de la mise en œuvre, répondre aux objections, concevoir et réaliser l'évaluation du programme, etc.

- Définitions et recommandations fournies par l'institution qui met en place le dispositif de participation (dans ses textes de référence, dans la présentation du projet, etc.)

b) Ouverture du dispositif

Procédure d'identification des acteurs considérés comme légitimes pour participer au partenariat (accessibilité restreinte ?) : qui ? pourquoi ? comment la liste a-t-elle été constituée ? le réseau de ces acteurs préexiste-t-il au programme ou est-ce un réseau opportuniste ? Des exclusions a priori ? sur quels critères ? des refus ?
Prise de contact avec ces acteurs : individuelle, collective, publique, média etc. ?

Première rencontre : en face à face avec chaque acteur, collective avec chaque type d'acteurs ? avec tous ? Lors de cette première rencontre : procédures d'échange proposées (déroulement des tours de paroles), procédures réalisées ? contenu des interventions de chacun, nature des informations échangées (souhaitées, exigées, sous quelle forme ?), attentes formulées, etc. Des décisions ont-elles été prises ? lesquelles ? Traces de ces rencontres (CR, par qui ? pour qui ? diffusion ?)

Temps consacré au cours de cette première rencontre à la mise au point des procédures de travail des rencontres suivantes ? (procédures élastiques, rigides, négociables, etc.)

Calendrier du partenariat : imposé, négocié, co-élaboré ? Relation avec le calendrier du programme ?

c) Fonctionnement du dispositif

Le réseau d'acteurs ainsi configuré est-il réticulaire, centralisé, etc. ?

- Y a-t-il des commissions thématiques, des interlocuteurs privilégiés, spécialisés, place et rôle des experts, formations accordées à certains acteurs, etc.
- Moments importants de l'histoire du réseau : crises, scissions, éclipse, redémarrage, etc. Contenu et causes de ces événements. Ceux-ci ont-ils fait évoluer la procédure, dans sa forme ? dans son objet ?
- Les rôles initiaux ou attendus des différents acteurs ont-ils évolué ? Ceux-ci ont-ils pris en charge de nouvelles questions ? de nouvelles responsabilités ?
- Quel devait être et quel fut le rôle des acteurs du dispositif vis-à-vis des populations qu'ils représentent ?

Quels furent les acteurs capables de maîtriser une « zone d'incertitude » ? notamment en ne partageant pas d'emblée l'information ? en imposant des délais ? en ne répondant pas aux demandes ?

Au vu de l'expérience faite jusqu'à présent : quelles observations ? quelles leçons ? quelles recommandations ?
Quelles questions possibles au moment de l'entretien :
Quelles étaient les attentes à l'égard de ce dispositif, avant sa mise en œuvre ? quel rôle pensiez-vous pouvoir jouer ? défendre les intérêts de votre groupe ? élaborer avec les autres le programme qui convienne le mieux à tous ? s'informer sur le programme du bailleur ? empêcher que le programme se réalise, etc.?
Comment conceviez-vous le déroulement de cette procédure de participation ?
Comment avez-vous conçu et organisé la représentation de votre groupe à cette procédure ? (réunion du groupe, mandat, désignation des représentants, comptes rendus, etc.)
Ces anticipations ont-elles été confirmées ? modifiées ? Comment et à quel moment et pourquoi, les membres de votre groupe sont-ils intervenus dans le déroulement de la procédure ? Y a-t-il eu des modifications dans la délégation ? (personnes, mandat, etc.)
Y a-t-il eu des démarches auprès des responsables de programme en dehors des réunions générales ? Qu'ont-elles permis de faire avancer ?
Ces activités de participation se sont-elles inscrites dans le fonctionnement habituel du groupe ? ont-elles induit des pratiques spécifiques ? Auquel cas, cela a-t-il modifié d'autres pratiques ?
Dans l'après coup : quelles observations ? quelles leçons ? quelles recommandations ? (à la fois au niveau des relations avec le projet (responsables, structure, moyens, etc.), dans le quartier avec les autres acteurs, à l'intérieur du groupe)

L'élaboration de cette grille avait deux objectifs : aiguiser le regard des enquêteurs et permettre la comparaison entre les différentes situations étudiées, au Mali et au Bénin.

La grille que nous avons élaborée visait précisément à familiariser le regard avec une série de micro-pratiques dont l'agrégation est signifiante pour les participants, même si elles ne sont pas explicitement notées : « seen but unnoticed », comme beaucoup d'éléments essentiels des situations dans lesquelles nous agissons, mais que les observateurs extérieurs désignent en général sans nuance (les mots « participation », « partenariat » jouent souvent ce rôle. Il s'agit donc plus de **rendre visibles, de donner à voir** ces « ingrédients des pratiques » que d'enregistrer des constats. Constater, c'est noter ce qui est déjà visible, ce qui se donne d'emblée, d'évidence. Rendre visible, c'est, au contraire, se déprendre de ce qui va de soi, de la vision habituelle, c'est donner à voir ce qui jusque-là était passé inaperçu, c'est dégager peu à peu un phénomène dont on ne soupçonnait pas d'emblée l'existence, mais qui, bien sûr, est enregistré par les participants. Au début, on a une impression vague, dont l'origine reste en partie mystérieuse : suggestion d'un tiers, coïncidence, etc. Il s'agit, dans un premier temps, de discriminer le phénomène que l'on voudra caractériser. Au début, la caractérisation est fragmentaire, le « cas » ne tient sa validité que de l'intuition partagée et du consensus sur sa fécondité heuristique (qui restera à prouver). Les premiers signes distinctifs n'ont qu'une valeur diagnostique : c'est l'enquête proprement dite (entretiens, observations) qui permettra de remplacer ces indices par une description plus complète.

Comment décrire sans avoir recours au jargon que l'on a dénoncé plus haut ? Il faut s'imposer de n'introduire que des ressources analytiques et descriptives minimales, appartenant au sens commun, sur lesquelles il y a le moins de malentendus possibles. Évidemment ces ressources font l'objet de débats au sein de l'équipe. Il s'agit au fond d'identifier les « micro-pratiques » observables qui constituent les phénomènes que l'on veut observer : une telle liste se constitue à la fois dans l'observation (changer le regard, donner à

voir ce qui est perçu sans être explicitement noté) et par la réflexion : imaginer les actions de base entrant dans l'accomplissement d'une action plus générale. Par exemple : organiser une concertation, c'est choisir des participants, les inviter, les réunir (diverses configurations) faire circuler la parole (diverses possibilités), restituer les décisions, etc. Ce travail a permis la description des différentes formes de « participation ». Les concepts analytiques issus de ce travail sont présentés plus loin.

Qu'est-ce qui valide le choix de micro-pratiques pertinentes (si on ne sélectionne pas, on se retrouve devant une liste sans fin…) : c'est d'une part le consensus issu de nos discussions et d'autre part le fait que l'on peut observer que les acteurs pris dans la même situation perçoivent également ces micro-pratiques comme signifiantes (ceux-ci ne le formulent pas expressément mais cette perception est indirectement observable dans la poursuite même de l'action ou des interactions). Enfin, troisième contrainte méthodologique (au-delà de l'identification des micro-pratiques descriptibles dans la langue commune et donc sans doute dépourvues d'ambiguïté, et de la prise en compte de la perspective des acteurs) : il faut inscrire ces micro-pratiques dans une description qui donne sens à l'ensemble, et qui permette de comparer les diverses situations étudiées, de « construire de bons comparables ».
Notre conception du comparatisme rejoint la conception exposée par M. Détienne dans un ouvrage paru après le début de notre recherche, début 2003. La manière dont nous avons adapté la démarche de M. Détienne est exposée dans le chapitre consacré à l'évolution de la problématique. Mais, dans la mesure où nous avons intégré le questionnement qu'il propose à notre démarche, il nous semble judicieux d'en présenter dès maintenant l'orientation méthodologique. M. Détienne suggère en effet de « se poser des questions sur le plus concret du « s'assembler » chez soi et chez les autres, sur « son terrain » et dans ces milliers de cultures où peuvent s'observer des manières inédites ou récurrentes d'un « vouloir s'assembler ». Par exemple, qui met en branle le procès d'un « s'assembler » ? un ancien, un homme d'autorité, un chef élu, n'importe qui du groupe ? Où se tient l'assemblée ? dans un lieu qui varie ? un espace balisé ? un emplacement fixe, aménagé voire architecturé ? est-ce un lieu ritualisé ? discrètement , solennellement , Qui ouvre l'assemblée ? comment se ferme-t-elle ? qui la préside et comment ? est-elle précédée ou non par un conseil restreint ? et de quel type ? Y a-t-il un ordre du jour ? comment se fait la prise de parole ? selon quels tracés ? le type de débat ? contradictoire ? et comment ? Calendrier des assemblées, rythme, respiration du « vouloir s'assembler » ? Décision finale ? vote ? majoritaire ? à main levée ? secret ? dérobé ? statut de la minorité ? formes de consensus ? quorum ? totalité ? unanimité ? À mesure que progresse le travail commun entre historiens et ethnologues, plus les questions se font subtiles, plus les différences prolifèrent au bonheur expérimental. Un comparatisme qui expérimente, il faut l'appeler ouvert, surtout pas « global ». On le soupçonnerait aussitôt, avec raison, de vouloir englober ou, pire encore, d'être un suppôt de je ne sais quelle globalisation. Analyser des microconfigurations et détecter les bons comparables ne vise à établir aucune loi générale, ni européenne ni mondiale. Simplement, excusez du peu, faire réfléchir sur la complexité de la fabrique de quelque chose qui pourrait être « du politique »[15]. »
C'est ce que nous avons tenté de faire.

[15] M. Détienne (dir), *Qui veut prendre la parole ? op. cit.*, p. 418.

PROBLÉMATIQUE ET CADRE THÉORIQUE : LEUR ÉVOLUTION

La problématique qui fut le point de départ de la réflexion portait sur les processus de légitimation/délégitimation induits par la mise en œuvre de programme de développement urbain. En substance, l'hypothèse théorique était la suivante.

Dans la mesure où la légitimité d'un acteur n'est pas acquise une fois pour toute, et qu'elle n'est pas non plus inscrite dans ses prétentions auto-proclamées ou décrétées, il nous semble opportun d'organiser l'enquête tant autour du verbe « légitimer » qu'autour du substantif « légitimité ». Par exemple, la légitimité des collectivités territoriales ne va pas de soi[16]. Elle est étroitement liée à leurs compétences, aux attentes qu'elles suscitent et aux actions et décisions effectivement engagées : simple service administratif, pourvoyeur de services publics ? acteur de développement ou animateur de la démocratie locale ? Elles seront jugées en fonction des promesses qu'elles auront tenues.

Nous souhaitons identifier les conditions sous lesquelles les populations jugent qu'un acteur collectif doit rendre tel type de service et s'il le rend conformément à leurs attentes[17], si elles jugent que les contraintes qu'il exerce sont légitimes. Il ne s'agit donc pas des opérations de légitimation mises en œuvre par un gouvernement ou une instance quelconque pour justifier sa prétention à la légitimité[18], même si celles-ci participent à la configuration de l'ensemble des arguments développés.

Deux objections sont en générales opposées à la possibilité même d'un tel jugement de la part des population. D'une part, tous les individus n'auraient pas les compétences requises pour le formuler. D'autre part, seuls les régimes démocratiques offriraient la possibilité de délibérer. Nous pensons, à l'inverse, que même les sociétés traditionnelles ménagent des espaces de concertation et de discussion et que « les gens, dans la vie quotidienne, ne font jamais complètement taire leurs inquiétudes et, comme des savants, ne cessent de suspecter, de s'interroger, de soumettre le monde à des épreuves[19]. » Aucune de nos observations de terrain ne permet de soutenir l'affirmation inverse.

---

[16] M. Leclerc-Olive, « Les nouvelles collectivités territoriales entre aide internationale et pouvoirs locaux : légitimité instrumentale ou légitimité politique ? », dans Y. Lebeau, B. Niane, A. Piriou, M. de Saint-Martin (dir) *États et acterus émergents en Afrique*, Karthala, 2003.

[17] Il ne s'agit donc pas ici d'adopter une approche strictement juridique de la légitimité, démarche d'ordre sémantique qui consiste à se demander quelle est la signification, le sens normatif qu'il faut attribuer logiquement à un énoncé valant norme de droit. M. Weber, *Économie et société*, Agora, 1995, t 2, p. 11.

[18] Voir par exemple J. Habermas, *Après Marx* et *Raison et Légitimité*, Payot, 1978. Néanmoins l'auteur souligne par ailleurs qu' « une loi ne peut prétendre à la légitimité que si tous ceux qui sont affectés par elle, y consentent après avoir participé à des discussions rationnelles »., J. Habermas, « Remarks on legitimation thrpough human rights »,.

[19] Luc Boltanski et Laurent Thévenot, *De la justification. Les économies de la grandeur*, Gallimard, 1991, p. 54.

I – La problématique initiale

Critères et dynamique de la légitimité.

La légitimité peut concerner divers objets, notamment les actions[20], les lois, les acteurs, les situations[21] ou l'ordre social[22]. D'un point de vue pragmatique, la légitimité présente un caractère dynamique. On peut distinguer trois paliers dans ce mouvement qui est, au demeurant, plus facile à décrire selon le sens décroissant de la perte de légitimité. Un premier niveau concerne les actions, les décisions, les choix. On peut considérer que telle décision politique n'est pas légitime sans mettre pour autant en question la légitimité de l'acteur ou celle de l'institution qui en est responsable. Mais, si ces circonstances se répètent, que ces dirigeants prennent à plusieurs reprises des décisions jugées illégitimes dans un domaine donné, c'est finalement la compétence même de ces acteurs qui se trouve interrogée, leur légitimité à assurer de telles responsabilités ou prérogatives remise en question. « La légitimité nécessite la prise en considération de normes, ne serait-ce que parce qu'elle a pour condition une entente sur ce que l'activité de gouverner doit être[23]. » Enfin, troisième niveau, au-delà de la manière dont une institution assume ses missions, si les défaillances sont jugées multiples et excessives, c'est alors la légitimité de l'existence même de l'institution qui est mise en question, c'est-à-dire la conception de l'ordre social dans lequel ces actions s'inscrivent. La disqualification des États peut être décrite ainsi, comme un mouvement qui a conduit certains à s'interroger sur le bien-fondé même d'un État, en raison des attentes non satisfaites et des promesses non tenues. Et l'enjeu pour les collectivités territoriales est précisément celui de la légitimation de l'institution et de la forme de régulation sociale qu'elle instaure au-delà des actions et des acteurs eux-mêmes. Ce mouvement est-il continu ? sans doute pas. Certaines actions, certaines décisions engagent plus que d'autres et plus directement la légitimité des acteurs eux-mêmes : les projets urbains choisis pour cette recherche sont précisément des occasions de reconfiguration du paysage socio-politique et des légitimités respectives des différents acteurs.

Formation du jugement.

---

[20] J. Habermas, *Droit et Démocratie. Entre faits et normes*, Gallimard, 1997.
[21] J. M. Coicaud, *Légitimité et politique. Contribution à l'étude du droit et de la représentation politiques*, PUF, 1997.
[22] P. Pharo, *Sens et légitimité. Contribution à une phénoménologie du lien social*, Thèse d'État, 1991.
[23] *J. M. Coicaud, légitimité et politique …, op. cit*, p. 19.

Si pour certains auteurs, le jugement est le fruit d'une réflexion individuelle[24], il nous semble qu'il se forme également dans l'échange avec autrui[25], et à l'occasion d'actions particulières. La nature et le degré de légitimité[26] d'un acteur dans une situation donnée, n'est pas le simple résultat de l'agrégation de jugements isolés. S'il faut reconnaître aux individus la faculté de délibérer et de consentir, il reste que c'est au sein de discussions avec autrui que s'élaborent principalement les points de vue sur la réalité sociale. Lorsque les enjeux sont importants, le jugement ainsi élaboré au sein d'échanges avec autrui, ne peut en général se soutenir de ce seul partage horizontal. On a souvent recours alors à une instance de légitimation – un tiers –, qui sanctionne, valide le jugement ainsi avancé. L'avis d'une autorité religieuse, légale, technique ou financière peut ainsi jouer le rôle d'instance de légitimation pour un groupe de personnes. Pour une institution ou un acteur politique, le tiers susceptible de légitimer une action peut être une juridiction instituée à cet effet ou le peuple par l'intermédiaire d'un vote ou d'un référendum par exemple. Mais lorsqu'il s'agit d'un programme d'aménagement les seules institutions politiques ou traditionnelles ne suffisent pas : l'avis des experts peut s'avérer prépondérant. Ce qui peut conduire à modifier peu à peu l'éventail des acteurs légitimes, chacun étant porteur pour un temps d'une légitimité spécifique, liée aux attentes qu'il a suscitées et aux compétences qu'on lui attribue. La légitimité d'une action ou d'un acteur est le produit d'un processus de légitimation « par le bas », produit des échanges entre les personnes concernées, et d'un « processus de légitimation par le haut » assuré par des acteurs tiers prétendant être, ou considérés comme, habilités à statuer sur ces situations.

II – Au centre de la recherche : les pratiques politiques

D'une typologie d'acteurs aux pratiques

[24] J. M. Coicaud, par exemple.

[25] Il en va de la formation du jugement comme de la configuration des événements, biographiques ou publics. Voir M. Barthélemy et L. Quéré, *La mesure des événements publics. Structure des événements et formation de la conscience publique*, ATP CNRS "Communication et société", Paris, CEMS-EHESS, 1991, 84p. (miméo) et M. Leclerc-Olive, « Les figures du temps biographique », *Cahiers Internationaux de Sociologie*, Vol CIV, 1998.

[26] M. Weber distingue trois types de légitimité, traditionnelle, charismatique et rationnelle. Si ces catégories sont bien des légitimités d'ordre politique, il faut peut-être cependant y ajouter les légitimités démocratiques. Par ailleurs, dans les espaces politiques, d'autres légitimités s'affirment, qu'elles soient religieuses, économiques, techniques, etc.

L'un des objectifs de la recherche était de construire une « typologie d'acteurs » susceptible de servir de base à des comparaisons entre villes et cultures différentes. Les enquêtes de terrain nous ont conduits à déplacer sensiblement le regard. Certes, on peut dégager de nos observations que certains acteurs quittent le devant de la scène, que d'autres s'y présentent. Mais il nous a semblé plus fécond (et plus prudent !) de minorer l'importance accordée aux acteurs (les mettre au centre de l'analyse pourrait conduire à user d'arguments identitaires) au profit d'une description de l'évolution des situations en termes de styles politiques, de pratiques, de procédures, de modes d'interaction.

Nous avions déjà souligné dans une autre étude l'insignifiance du contenu informatif de propositions qui consistent à noter que, en dépit de changements institutionnels, on retrouve aux postes de pouvoir les noms des familles qui l'exerçaient antérieurement. Il nous semblait alors au moins aussi utile d'examiner à quelles nouvelles manières de faire, étaient obligés de se plier ces acteurs pour se maintenir à la tête de la communauté. C'est le même type de réorientation du regard dont il est question ici.

Déjà averti des dangers que présente l'usage de catégories trop générales[27], comme celle de société civile, par exemple, nous avions annoncé dans notre projet de recherche que nous tenterions d'élaborer « une typologie d'acteurs », permettant de procéder à des comparaisons entre els différents sites de l'étude. Une pratique audacieuse, mais prudente, du comparatisme requiert de s'assurer du sens des termes utilisés. Non pas pour tenter vainement d'en produire une définition définitive, mais au contraire pour rester sensible aux inflexions locales. Nous avons ainsi précisé, pour chaque site, ce que l'on entend par « pouvoir coutumier », « pouvoir traditionnel », par « comités des sages », etc., à tenter d'isoler ce qui relève spécifiquement du champ politique et du religieux[28].

Enfin, il aurait pu y avoir même une relative contradiction entre des affirmations « positives » sur l'éventail des acteurs « légitimes » et la conception développée en matière de formation du jugement. À peine esquissée dans le document-projet, mais développée de manière détaillée ailleurs[29], cette hypothèse exprime le fait que l'adhésion à un jugement, à une idée n'est pas régie par un simple degré d'intensité, mais que coexistent des arguments en faveur d'une proposition et de son contraire. Si bien que l'opinion visible n'est que partiellement lisible : des réserves, gardées par devers soi, ne trouveront peut-être que dans

[27] Nous avons longuement développé ailleurs les inconvénients de la déterritorialisation de la notion de société civile par exemple.
[28] J. F. Bayart (dir) *Religion et modernité politique en Afrique Noire*, Karthala, 1993.
[29] Voir par exemple, M. Leclerc-Olive, « *Probabilités et formalisations du jugement* », communication aux Journées d'études sur *L'actualité du XVIIe siècle*, EHESS, novembre 2003, à paraître.

d'autres circonstances, l'occasion de se donner à voir. Il paraissait, du coup, plus sage de se déporter vers ce qui est observable : les manières de faire, les justifications, les pratiques.

Les pratiques des collectivités territoriales au centre de ces études comparatives

Nous avons déjà indiqué dans l'introduction de ce rapport que les collectivités territoriales (et plus précisément leurs façons de faire et le type de légitimité qu'elles construisent) étaient au centre de notre recherche.

Rappelons seulement ici que deux traits communs rapprochent les deux quartiers étudiés, Samé et Zébou, malgré les différences profondes qui les séparent : 1) les nouvelles collectivités territoriales ont à tenir compte des expériences faites par les citadins au cours de ces programmes de développement urbain, 2) ces expériences posent, chacune à leur manière, la question de la reconnaissance par les nouveaux pouvoirs publics locaux des formes de pouvoir autochtones, qui se réclament de la tradition.

Dans les deux cas, la manière de faire « participer » la population à la mise en œuvre du programme a joué un rôle important, voire décisif, pour l'« appropriation » du dit programme. Les conceptions en matière de participation[30], rarement explicitées, varient selon les lieux, les institutions, les programmes. De plus, nos observations montrent que la transitivité entre l'expérience faite par les populations dans les dispositifs de participation lié à un projet particulier, et leur participation à l'espace politique local ne va pas de soi. Il était donc expédient également, de se doter d'un cadre analytique permettant de problématiser la nature des liens éventuels entre ces deux engagements. Nous pensions pouvoir faire fond par ailleurs sur des recherches antérieures sur les espaces politiques locaux, mais les enquêtes de terrain au Bénin nous ont obligés à plonger ces catégories « sahéliennes » dans une problématique plus générale portant sur le pouvoir et les pratiques d'assemblée. Tout comparatisme « expérimental » requiert d'« inventer de bons comparables ». L'effort de conceptualisation à l'œuvre dans cette recherche se veut une contribution à un projet de connaissance sur la « fabrique du politique »[31]. Notre enquête a choisi de porter le regard sur des situations critiques qui, par leur relative indétermination, sont à la fois l'occasion pour certains acteurs – que les périodes apaisées tendent à oublier – de prendre (ou reprendre) pied dans l'espace politique local, et pour le chercheur, de donner à voir la complexité des formes de réception des réformes et les germes d'évolutions possibles.

III – Pour un comparatisme différentiel

Délibérément expérimental et ouvert, le comparatisme mis en œuvre dans cette recherche, se veut « différentiel » : nous voulons ainsi signifier l'attention portée aux différences, voire aux petites différences, qui, par ricochet, obligent à soumettre chaque situation à de nouvelles questions. On explore là une piste méthodologique orthogonale à un comparatisme conçu comme construction de généralités, producteur de typologie.

---

[30] On peut d'ailleurs faire le même reproche à la plupart des études réalisées en France sur la démocratie locale, où la notion de participation n'est en général pas thématisée, mais les questions que suscitent ces situations ne sont pas du même ordre, car on n'a pas dans ce cas affaire à une « superposition » de différents espaces politiques, ayant chacun leurs manières légitimes de prendre des décisions, leurs formes de représentation, leur registre d'argumentations, etc. Voir Birschenk , *Les pouvoirs au village,* Karthala, 1998 et M. Leclerc-Olive, « Arènes sahéliennes » dans D. Cefaï et D. Pasquier (coord), *Les sens du public*, PUF, 2003.

[31] M. Détienne (dir) *Qui veut prendre la parole ? op. cit.*

La méthode retenue a consisté à s'appuyer sur les catégories d'analyse déjà élaborées pour interroger les situations maliennes, afin, dans un premier temps, de comprendre l'évolution des choses à Samé, et notamment d'analyser les diverses formes des dispositifs de participation au sein desquels le programme de réhabilitation a été mis en œuvre. En particulier, les observations et les analyses réalisées en zone rurale, nous avaient déjà conduits à analyser la légitimité des collectivités territoriales (ou les attentes formulées à leur endroit) selon deux dimensions en partie (mais en partie seulement) corrélées[32]. De manière schématique, la légitimité de la collectivité territoriale comporte une dimension **instrumentale**. Du point de vue de la population, la collectivité est alors surtout considérée comme une institution prestataire de services, administratifs mais seulement (voirie, assainissement, éclairage, etc.). Du point des agents et élus municipaux, elle a un devoir opérationnel : notamment prélever les impôts pour assurer ces services. L'activité de la ville s'analyse alors moins en termes de procédures qu'en termes de résultats. Il s'agit d'abord de « gérer » la ville. Elle peut même être vue comme une entreprise. Une autre dimension de la légitimité des collectivités territoriales est de type **politique**. Il s'agit de « gouverner » la ville. L'accent est alors mis sur les manières d'exercer le pouvoir[33] et/ou d'associer les populations aux décisions et à la mise en œuvre des politiques. Ces deux dimensions ne sont pas indépendantes : la conception instrumentale, soucieuse d'efficacité, s'accommode le plus souvent de pratiques politiques peu préoccupées par la forme proprement participative de la démocratie locale. C'est ce que nous pouvons observer : que ce soit à Samé ou à Zébou, l'argumentation dominante qui commande les pratiques politiques est toujours d'abord d'ordre technique. Plus : la compétence de l'expert est reconnue bien au-delà des seuls aspects techniques des problèmes posés, imposant aux aspects sociaux de ceux-ci des conceptions simplistes, a-historiques, qui trouvent leur formulation savante dans l'expression « ingénierie sociale ».

Ce travail théorique fait, nous avons soumis les programmes étudiés à Zébou aux grilles issues de cette première enquête. L'inadéquation s'est révélée féconde sur plusieurs plans. Il est apparu qu'« inventer de bons comparables » risquait fort de ne pas aboutir, si nous nous obstinions à les chercher au niveau des acteurs. Nous avons, du coup, cherché à dégager des pratiques à la fois « constituantes » de la fabrique du politique et « constitutives » : expériences et expérimentations qui nourrissent ; du point de vue du

[32] M. Leclerc-Olive, « Les nouvelles collectivités territoriales entre aide internationale et pouvoirs locaux: légitimité instrumentale ou légitimité politique ? » *op. cit.*

[33] Ou de ne pas pouvoir l'exercer : il est intéressant par exemple de noter que, moyennant rétribution, il arrive qu'un maire béninois célèbre un mariage dans le lieu choisi par la famille, et non à la mairie.

citoyen, deux formes de pouvoir qu'il convient de distinguer analytiquement[34] : le « pouvoir sur » et le « pouvoir de ». Le pouvoir d'agir ensemble qui trouve sa concrétisation première dans les diverses formes d'assemblée, et le pouvoir de domination, que l'on exerce sur les gens. Cette approche nous semble offrir une grille féconde pour analyser la manière dont ces nouvelles collectivités territoriales sont « appropriées »: appropriation conditionnée à la fois par la conception qu'en ont leurs promoteurs et par les expériences antérieures faites par les citadins. Ce qui sera donc rapporté ici, ce sont les effets induits par la mise en œuvre à Zébou du RFU de Porto-Novo, programme implicitement porteur d'une conception purement instrumentale de la collectivité territoriale (minorant du coup la pouvoir d'agir ensemble qu'il pourrait contribuer à développer) et les conséquences du programme de réhabilitation de Samé, initié par ses habitants qui a, in fine, contribué à disqualifier l'espace politique local, au profit d'une expérience du politique qui fait peu de cas d'un pouvoir d'agir ensemble, voire qui confine au clientélisme.

Comment analyser l'action politique située ?

Qualifier les enjeux créés par les programmes d'aide au développement, requiert de se donner préalablement un cadre analytique adéquat.

La première idée consiste à s'inspirer des travaux de J. Dewey sur les situations problématiques[35]. Une situation, marquée par une forte indexicalité, devient problématique dès lors que l'on a réussi à l'arracher à une complète indétermination, dès qu'elle a pris la forme d'un problème à résoudre, lequel requiert une enquête. Cette enquête est « contrôlée » par la situation, et la mise en œuvre d'une solution consiste, dans le vocabulaire de Dewey, à produire une situation « déterminée ». « Dewey attribue à la situation « une capacité de « contrôle de l'expérience » et pas seulement un statut de contenant, sans propriétés ni structures propres[36] ». Dès lors, dire d'une action qu'elle est située, c'est mettre l'accent sur le fait qu'elle exploite de manière active les circonstances particulières au sein desquelles elle se déroule. Mais c'est même, me semble-t-il, en dire un peu plus. L. Quéré cite Goffman qui, sur ce point semble s'accorder avec Dewey : « Je définirais une situation sociale comme un environnement fait de possibilités mutuelles de contrôle, au sein duquel un individu se trouvera partout accessible aux perceptions directes de tous ceux qui sont « présents » et qui

[34] P. Ladrière, « Espace public et démocratie : Weber, Arendt, Habermas » dans *Espace public et légitimité : les figures de l'espace public, Raisons pratiques* n° 3, 1992.
[35] J. Dewey, *Logique. La théorie de l'enquête*, PUF, 1993
[36] L. Quéré, « Présentation » dans *La logique des situations, Raisons Pratiques* n°10 , 1999.

lui similairement accessibles. (…) Des règles culturelles régissent la manière dont les individus doivent se conduire en vertu de leur présence dans un rassemblement[37]. »

Ce point de vue semble considérer que les actions qui s'inscrivent dans un environnement formé de normes, de données, de savoir-faire, etc., s'ajustent à cet environnement. Il me semble que pour analyser l'action politique située, nous avons besoin d'une distinction conceptuelle supplémentaire. En effet, on peut considérer que l'action politique ne se réduit pas toujours à résoudre des problèmes conformément à des normes partagées. Je ne prendrai qu'un exemple qui relève d'une enquête sur l'usage du terme « public » au tournant du XVIIème siècle, au moment où les normes et les pratiques de publication sont sur le point de se transformer. La fécondité et la pertinence de la distinction entre prévalences (ou préséances) normatives et préférences normatives pour analyser les actions politiques situées, peut être entrevue lorsqu'on examine ces pratiques (et les arguments qui les accompagnent) de « publication ». Leibniz, écrivant à l'abbé de Saint-Pierre, en réponse à son *Projet de Paix perpétuelle,* s'interroge : comment faire entendre raison aux grands qui ont plongé l'Europe dans cinquante ans de guerre ? Le projet de Paix perpétuelle de l'abbé de Saint-Pierre voudrait y contribuer. Mais à qui adresser ce message pour que le projet soit entendu de ceux qui gouvernent le monde ? « Le mal est qu'il est difficile de le faire entendre aux grands princes. Un particulier n'ose s'y émanciper ; et j'ai même peur que de petits souverains n'osassent le proposer aux grands. Un ministre le pourroit peut-être faire à l'article de la mort, surtout si des intérêts de famille ne l'obligeoient pas de continuer sa politique jusqu'au tombeau et au-delà. Cependant, il est toujours bon d'en informer le public ; quelqu'un en pourra être touché, quand on y pensera le moins[38] ». Diverses « chaînes de publication » (publication étant pris au sens large de rendre public) sont envisagées pour atteindre les princes. La publication « pour un public », éventuelle préférence en matière de diffusion des idées n'apparaît ici que comme une des manières de faire, la plus éloignée sans doute de celles qui prévalent à cette époque pour ce genre de texte.

Il parait donc difficile, au moins pour les périodes de possibles changements dans les manières de faire, de parler de « logique » des situations. L'action politique peut viser à modifier les normes en vigueur dans l'espace qui est le sien. Il me paraît, dès lors, indispensable de distinguer le cadre normatif (les façons de faire, liées à une forme de vie donnée, une forme de « lebenswelt » wittgensteinien), ce qui a cours et que j'appellerais

[37] E. Goffman , « La situation négligée », dans *Les moments et leurs hommes*, Seuil/Minuit, 1988, pp. 146-147.
[38] Leibniz, *Observations sur le Projet de Paix perpétuelle de l'abbé de saint Pierre*, Bibliothèque de philosophie politique et juridique, Université de Caen, 1993, p. 326.

volontiers les **préséances** normatives[39], des normes implicites affiliées aux actions engagées, les **préférences** normatives[40]. L'action politique ne vise pas seulement à résoudre des problèmes concrets (organisation de l'éducation et de la santé par exemple), elle concerne également les normes de l'action politique elle-même. Elle n'est que partiellement affiliée à la situation, au sens où les normes qu'elle préconise ne coïncident pas forcément avec celles en vigueur. Je propose donc d'analyser les espaces politiques selon ces deux horizons normatifs : d'une part le dispositif de règles qui prévaut pour prendre des décisions et énoncer les décisions retenues, les préséances normatives et, d'autre part, les règles ou les normes inscrites dans l'action elle-même : les préférences normatives (place accordée à tel ou tel trait identitaire, à telle ou telle pratique, les répertoires d'action, les registres de justification, les images qui peuplent l'imaginaire politique, etc.) affiliées à la forme de l'engagement, au style politique de l'action qui peut être congruent ou non avec le cadre normatif en vigueur. Cet écart constitue d'ailleurs parfois un argument pour discréditer des propositions politiques innovantes. Notre enquête vise précisément à examiner comment les préférences normatives portées par des programmes de développement urbain, et observables notamment dans les dispositifs de participation qui les accompagnent, viennent conforter ou invalider les préséances normatives de l'espace politique dans lequel ces programmes s'inscrivent. Bien évidemment, dans les villes du Sud, la succession déjà ancienne de tels programmes de développement urbain, a eu pour effet de faire coexister différents systèmes de préséances normatives[41].

Les enquêtes menées antérieurement dans l'espace sahélien nous avaient conduits à distinguer trois idéaux-types d'espaces politiques locaux, mais l'enquête menée au Bénin nous a obligé à élargir la problématique. En revanche, le cadre théorique retenu pour l'analyse des préférences normatives portées par les dispositifs participatifs parut ajusté aux deux situations.

Les préférences normatives : analyse des dispositifs participatifs

Les propositions analytiques qui suivent sont issues de la confrontation de diverses enquêtes empiriques (à Samé et à Zébou, notamment) avec des travaux théoriques empruntés, pour certains, à d'autres domaines de recherche.

Nous nous intéressons, rappelons-le, aux processus de légitimation/déligitimation des acteurs collectifs (collectivités territoriales, pouvoirs locaux, etc.) aux yeux des citadins. Ce sont donc

[39] Cette expression est empruntée à M. Hunyadi. Il désigne ainsi la prééminence et l'antériorité logique de l'auto-constitution communautaire sur la délibération publique dans la philosophie politique de M. Walzer, Voir M. Hunyadi, *L'art de l'exclusion*, Cerf, 2000.

[40] On trouve déjà une idée voisine chez H. Becker, lorsqu'il distingue l'ajustement à la situation et l'engagement (commitment).

[41] M. Leclerc-Olive, « Arènes sahéliennes… » *op.cit.*

principalement les « manières de faire » au sein des dispositifs participatifs, tels qu'ils ont fonctionné au cours de la mis en œuvre des programmes.

1) Le premier axe d'analyse concerne la décision elle-même. Il convient de distinguer d'un côté la formation de la décision et de l'autre, la procédure (ou l'énonciation) de cette décision. Une première discrimination porte donc sur ce fait : le dispositif de participation inclut-il, ou non, la procédure de décision elle-même ? Quel est donc son niveau de **complétude** ? Il est clair que pour certains éléments essentiels d'un programme de développement urbain financé par l'aide au développement, la décision est complètement inaccessible aux acteurs locaux bénéficiaires : par exemple, les décisions concernant le budget, les arbitrages en matière de volume d'activités se prennent dans le cadre de l'espace politique d'appartenance de l'agence de développement et non dans le leur.
2) Le second axe d'analyse concerne l'**ouverture** du dispositif. Un dispositif pédagogique est réglé sur une issue connue et plus ou moins prévisible : il s'agit de faire partager aux participants (les étudiants) un savoir que l'enseignant cherche à transmettre de manière d'autant plus efficace, pense-t-on, qu'il procède de manière active c'est-à-dire participative. À l'inverse, l'issue de nombreux dispositifs n'est pas connue à l'avance : c'est le cas par exemple des dispositifs électoraux. Ce sont des dispositifs ouverts (le plus souvent mais pas toujours !).
3) Par ailleurs, de nombreux dispositifs de vote ne sont pas **réflexifs** : répondre à un sondage se fait en général en ignorant l'opinion d'autrui, si bien qu'il n'est pas possible de revenir sur ses propres préférences après qu'on ait été informé des points de vue retenus par les autres.
4) Enfin, un dispositif participatif peut-être plus ou moins public, **publicité** étant pris ici au double sens de **visibilité** et d'**altérité** : c'est-à-dire, prise en compte plus ou moins large de l'ensemble des acteurs concernés par le programme et transparence de la procédure (information, ordre du jour, comptes rendus des débats, etc.).

En analysant les procédures judicaires, N. Luhmann montre comment un dispositif participatif ouvert, où les rôles de chacun sont prédéfinis et effectivement endossés, peut réduire progressivement le champ des possibles et aboutir, non pas, à proprement parler, à un apprentissage par les participants du point de vue défendu par l'instance qui instaure et met en œuvre le dispositif, mais à une simple « adoption » (Goodman, N. et Elgin, C. Z. [1994]) des décisions prises, ou de ce à quoi aboutit le dispositif. Le seul fait de prendre part au dispositif, d'y assumer un rôle, a pour effet de légitimer les décisions qui en sont issues. Non pas que tout sentiment de frustration aurait disparu (notamment si j'estime que mes intérêts n'ont pas été pris en compte), mais cette frustration est intériorisée, et rien ne semble pouvoir légitimer l'engagement d'une action collective pour modifier ces décisions : le contenu des décisions prises est le point de départ des comportements à venir (nous avons été consultés, nous avons été entendus, nous avons contribué au processus de détermination des choix, etc.). Ce processus, certes ouvert au départ, est, cependant un resserrement progressif de l'éventail des possibles. Nous l'appellerons, après Luhmann, une **procédure de légitimation**. Lorsque le dispositif a défini intégralement l'issue à laquelle il doit aboutir, et que sa mission est purement pédagogique, nous l'appellerons **dispositif de communication**.
En revanche, certains dispositifs, qu'ils incluent on non la prise de décision (qu'ils soient ou non complets), permettent qu'une issue qui ne figure pas dans le champ des décisions

envisagées au début du processus, devienne une issue possible. C'est le cas des **forums hybrides** étudiés[42] par M. Callon, P. Lascoumes et Y. Barthe [2001]. Ces forums constituent un troisième type-idéal, différent des procédures de légitimation et des dispostif de communication, en ce que les contributions des participants ont modifié le champ des issues possibles, qu'ils sont en général réflexif et que leur niveau de publicité est plus élevé..
Nous pouvons nous inspirer également des travaux d'A. Cottereau [2003] sur les **publics intermédiaires**. Il désignent ainsi les « bureaux de conciliation » que furent les prud'hommes lors de leur instauration, au moment de la révolution française. Ces « bureaux » constituent pour A. Cottereau un « public intermédiaire » dans la mesure où ils sont des espaces de mixage entre deux logiques et deux légitimités d'action irréductiblement hétérogènes ». Pour notre propos, notons que l'auteur souligne que « la philosophie de la conciliation (…) n'était pas celle de l'arbitrage, ni celle du compromis compensatoire des torts. Il ne s'agissait pas de liquider amiablement les conflits. Il s'agissait, si possible, de se réconcilier, et, à défaut, de se mettre d'accord sur les règles du métier à ajuster et à sauvegarder[43] ». La formation des communes issue, à la même période, de la « révolution municipale », répond au même idéal-type. Nous en retiendrons l'idée qu'un dispositif participatif peut aller au-delà la résolution d'un problème particulier, pour produire des normes locales ayant valeur de jurisprudence.

Préséances normatives : quels espaces politiques locaux ?

Une telle enquête avait déjà été menée en zone sahélienne. Elle semblait nous fournir des catégories adéquates pour notre recherche comparative. L'enquête menée à Porto Novo en a montré le caractère incomplet. Avant de présenter l'apport spécifique de l'enquête empirique menée à Zébou, il convient de rappeler rapidement les concepts élaborés pour analyser les espaces politiques locaux en zone sahélienne.

Les quartiers (comme les villages) fondés par plusieurs familles ont eu à se donner des règles pour gouverner le terroir et les gens. Les sous-quartiers disposent chacun en général d'une place qui porte le nom d'un ancêtre éponyme. Au centre du quartier : une place appelée la place publique[44]. C'est là que se réunit le conseil de quartier et que se tiennent toutes les manifestations protocolaires, notamment l'accueil des étrangers. La société est divisées en lignages nobles, en familles de « castés » (forgerons, cordonniers, griots) et en famille de descendants de captifs. Seuls les lignages nobles ont accès à la chefferie. Lors d'une réunion de conseil, chaque conseiller prend la parole à tour de rôle, éventuellement pour dire qu'il n'a rien à ajouter à son prédécesseur. Le dernier à prendre la parole est le chef de quartier (ou son représentant). Un bon chef de quartier tient compte des différents points de vue énoncés ; sa parole vaut décision unanime. De nombreuses catégories de personnes ne

[42] Ces auteurs proposent également des grilles d'observation de ces dispositifs participatifs à partir de l'étude des forums formés autour de grandes questions techniques comme le traitement des déchets radioactifs, des tracés de lignes de TGV, etc. M. Callon, P. Lascoumes et Y. Barthe, *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Seuil, 2001.
[43] C'est nous qui soulignons.
[44] En soninké, elle est désignée par l'expression *kora jore* (lieu où toutes les décisions sont prises) ou *juro jaso kora* (l'endroit où les vieux se réunissent). Le quartier de Samé n'a pas de place publique. Les réunions importantes se sont tenues chez le chef de quartier ou chez un conseiller.

peuvent accéder au conseil : les membres des familles de « castés » et de descendants de captifs, les femmes et les jeunes (entendez les moins de cinquante ans) quelle que soit leur appartenance familiale. Les réunions du conseil de quartier et de l'assemblée générale des chefs de famille se tiennent sur la place publique, sous le regard de toute personne qui souhaiterait y assister. Mais les spectateurs ne sont pas des « parlants virtuels » ; les rôles d'acteurs et de spectateurs ne sont pas interchangeables, et selon les questions abordées, l'engagement de chacun est prédéfini. La scénarité fige les places de chacun. Le public ne monte pas sur la scène. Qu'est-ce que cette publicité rend visible ? Les discussions qui engagent la communauté (les règlements divers relatifs aux taxes, aux amendes ou aux relations avec les éleveurs par exemple). Lorsqu'il s'agit de prendre des décisions qui se traduiront par une répartition du travail entre les « bras valides » de toutes les familles du quartier (entretien d'une voie, participation à des travaux d'intérêt collectif de manière générale), on réunit l'assemblée générale des chefs de famille : l'accord de tous est indispensable. Si les formes de prise de parole sont ritualisées, ces assemblées, réunies sous le regard d'un public silencieux, ne sont cependant pas de simples forums où les conseillers n'auraient qu'à approuver ou refuser une décision. Les décisions sont l'aboutissement d'une délibération qui en examine le contenu dans le détail. En revanche, échappe à ces pratiques de discussion publique, ce qui a trait précisément à la formation du groupe de ceux qui ont la parole. On ne rencontre que des mémoires, pas d'histoire. Par exemple, l'exposé de l'histoire du quartier ne peut se faire « sous le regard des femmes et des enfants ». En étant exclue de la parole publique, la hiérarchie sociale se trouve en quelque sorte naturalisée.

Cette arène politique présente à première vue les traits de l'espace communautaire tel que le décrit Étienne Tassin, lorsqu'il oppose celui-ci à l'espace public. Dans un espace politique public, « l'unanimité a cessé depuis longtemps et sans ambiguïté d'être une bonne chose[45] » rappelle C. Taylor.

Bien sûr, l'espace communautaire du quartier n'est pas « public » ni au sens d'E. Tassin, ni au sens de C. Taylor : ce qui permet la participation à la décision, c'est l'affirmation d'une origine, d'une appartenance, d'une solidarité déjà donnée. C'est l'apanage d'un groupe qui a le pouvoir de définir la communauté. Mais cette communauté est une communauté intentionnelle, l'appartenance n'est pas une simple donnée de nature : des familles ont été « admises » à participer à cette communauté à des places déterminées. Cette arène communautaire n'est donc pas publique, moins parce qu'elle délibérerait dans le secret,

[45] C. Taylor, " Invoking civil society " dans *Philosophical Arguments*, Harvard University Press, 1985, p. 205.

ou parce que les assemblées constitueraient de simples forums, que parce que d'une part, le groupe des personnes qui participent à la décision n'est pas fondé sur la pluralité des appartenances et l'égalité des droits, et que d'autre part, les procédures, réglées sur l'unanimité, ne reconnaissent pas le dissensus.

Pour autant, la reconnaissance du dissensus, de l'égalités des droits et de la pluralité des appartenances ne suffit pas à caractériser un type alternatif unique d'arènes politiques. L'opérationalité de la distinction dualiste entre espace communautaire et espace public est limitée pour décrire les situations dans lesquelles s'inscrivent les actions de développement urbain.

Il convient d'établir une distinction – observable dans les pratiques – entre des arènes que l'on peut appeler « civiles » et des arènes « publiques ». Cette distinction s'ajuste aux courants qui traversent les théories de la démocratie, et qui explique le pluriel retenu dans le titre de cette recherche. D'un côté, les conceptions de la démocratie qui mettent l'accent sur le rôle des acteurs de la société civile accordent du coup une place centrale à la défense d'intérêts catégoriels et aux affirmations identitaires. De l'autre, les conceptions qui gravitent autour de la notion d'espace public, décrivent le processus démocratique comme un mécanisme qui transforme les préférences[46] par le débat public[47] ou la délibération[48].

La notion de société civile est chargée de multiples significations[49]. Nous l'employons ici dans le sens qui lui a été attribué récemment[50], et sur lequel sont arc-boutés les textes programmatiques de la coopération internationale. Dans les arènes civiles, l'action est organisée préférentiellement autour de regroupements volontaires. Ce qui est au principe de la formation des associations de la société civile, c'est le partage d'un intérêt (entendu au sens le plus large) ou d'une identité. Et c'est au nom de cette identité partagée, de cette spécificité, que les représentants d'une association prennent la parole, qu'ils **négocient** avec des partenaires sociaux et agissent auprès des pouvoirs publics et des décideurs politiques (*lobbying*) pour obtenir des décisions conformes à leurs vœux. L'expression et la défense de ces intérêts catégoriels, ces négociations se déroulent le plus souvent à l'abri des regards indiscrets. La mise en cohérence des demandes et des points de vue différents, l'habillage du dissensus, la mise en compossibilité est ultimement l'affaire d'arbitres. « La coordination vient après ; soit elle est renvoyée au secret des bureaux, soit abandonnée aux providentiels

[46] J. Elster, « Argumenter et négocier dans deux assemblées constituantes », *Revue Française de Sciences Politiques*, 44, 1994.
[47] J. Habermas, *Droit et démocratie*, op. cit. p. 365.
[48] B. Manin, « Volonté générale ou délibération ? », *Le débat*, n° 33, 1985.
[49] Voir M. leclerc-Olive, *De l'usage de la notion de société civile*, note rédigée pour le PRUD.
[50] *Civilgesellschaft* et non *bürgerlich Gesellschaft*.

ajustements de la « main invisible[51] ». Les actions de développement génèrent plus souvent des arènes civiles où prévalent à la fois la défense d'un bien commun (plutôt que la responsabilité d'un bien public) et l'expérimentation de la négociation plutôt que celle de la délibération.

Les arènes publiques, adossées également à la reconnaissance du dissensus, traitent autrement de la différence : on y voit mettre l'accent sur la délibération publique comme forme de préparation, d'élaboration et de critique des décisions d'action politique. Régies par un principe de délibération, ces arènes font vivre le dissensus sous une forme qui ne fige pas les attentes et les opinions initiales, car la préséance normative de l'action est l'ouverture à la différence. C'est non seulement la reconnaissance du dissensus de fait, mais plus radicalement la reconnaissance de sa fécondité qui est alors en jeu. La publicité des débats est ici essentielle, même si elle ne caractérise pas toutes les étapes du parcours de la parole. La place de l'argumentation y est plus importante, en partie sous la contrainte de la publicité.

Les arène « civiles » qu'ouvrent les programmes d'aide se constituent dès lors, dans certains cas, comme des alternatives, voire des obstacles, à la formation d'arènes proprement publiques, où prévalent des pratiques de délibération, d'élaboration d'une vue d'ensemble qui ne se réduit pas à une agrégation d'opinions ou à un marchandage (*bargaining*) entre des intérêts particuliers[52].

Deux remarques s'imposent enfin. D'abord, les arènes civiles et les arènes publiques apparaissent toutes deux comme des prolongements alternatifs des arènes communautaires. Si toutes deux engagent possiblement une modification de l'arrière-fond normatif (qui conduirait à la reconnaissance du dissensus et de l'égalité des droits), en revanche, au niveau des formes d'engagement, les premières renforcent la préférence accordée à l'expression de l'appartenance partagée et à la défense d'intérêts particuliers, dans des formes de discussion orientées vers la négociation, tandis que les secondes s'appuient plutôt sur les pratiques délibératives – la palabre ! – pour élargir le groupe des décideurs et articuler et faire évoluer les préoccupations particulières.

Par ailleurs, cette notion d'arène civile désigne des espaces de discussion incluant peu d'acteurs, où les négociations se déroulent le plus souvent dans des face-à-face à l'abri des regards, ces discussions « verticales », asymétriques, visant à **obtenir** une décision. Les

[51] M. Gauchet, *La religion dans la démocratie. Parcours de la laïcité*, Gallimard, 1998, p. 124.
[52] B. Manin, « L'idée de démocratie délibérative dans la science politique contemporaine », Entretien avec Blondiaux, *Politix* n°57, *Démocratie et délibération*, 2002, p. 45.

arènes publiques engagent un grand nombre d'acteurs très divers, en public, dans des discussions « horizontales » qui visent à **prendre** une décision. Il est clair que cette seconde orientation est fragilisée par les conditions matérielles et financières de la résolution des problèmes, et notamment par l'extraversion massive des finances locales.

L'élaboration de ces ressources théoriques a été largement nourrie des enquêtes antérieures menées au Mali. La confrontation de ces propositions avec le terrain béninois a conduit, d'une part, à préciser le cadre théorique d'analyse des processus de décision, et d'autre part à revenir sur la notion d'espace communautaire. Ce dernier point, dans la mesure où son élaboration théorique n'est pas aboutie, sera présenté dans el chapitre consacré à l'analyse des matériaux. En revanche, la conceptualisation des processus de décision ayant acquis à présent une forme relativement autonome par rapport aux contextes empiriques dont elle est issue, peut être présentée dès maintenant, même si, évidemment, il convient de prolonger l'enquête.

Formation et formulation de la décision

La problématique consiste à distinguer deux moments dans le long cheminement qui conduit à une décision. Dans un premier temps, avant de mettre en mouvement la procédure officielle (formelle, coutumière, rituelle, etc.), avant ce parcours institutionnel de la parole, il y a une phase plus ou moins longue, plus ou moins ouverte, au cours de laquelle chacun de ceux qui auront à participer à cette phase institutionnelle, délibère en son for intérieur, discute avec ses proches, est approché par diverses personnes, consulte des experts, etc. Nous avons appelé cette phase, la « formation » de la décision. Il est intéressant de noter que ces interactions multiples sont analogues aux interactions de *partage* dans la configuration d'un événement biographique majeur. La seconde phase correspond à la *sanction* qui clôt pour un temps le parcours sémantique de l'événement. Ceci permet d'établir un pont entre ces recherches sur les espaces politiques et celles menées depuis plusieurs années sur les événements biographiques. Comment appeler cette seconde phase de la production d'une décision ? Énonciation ? publicisation ? Le choix appartient à l'enquête qu'il convient d'engager pour consolider cette problématique. Dans ce cadre analytique, le consensus semble concerner principalement la seconde phase comme une modalité d'énonciation (espace communautaire sahélien) ou comme horizon de la délibération (Habermas). L'associer d'emblée à une affirmation identitaire, comme le fait P. Rosenvallon[53]

[53] P. Rosanvallon, « Avant-propos », dans M. Détienne, *Qui veut prendre la parole ?* dans *Le genre humain, Seuil*, 2003, p. 8.

peut découler de ce que l'on ignore cette première phase de formation de la décision. Le dissensus (ce terme veut ici subsumer toutes les nuances qui vont du désaccord au différend), quant à lui, concerne possiblement et en tous lieux la première phase, et dans certains contextes socio-historiques seulement, la seconde. Même s'il est à coup sûr plus difficile de mener des enquêtes empiriques sur la première phase, celles-ci ne sont impossibles. Il y a lieu par ailleurs d'observer la production de consensus au cours de la seconde phase : les témoignages déjà recueillis en Afrique subsaharienne soulignent que bien souvent « ce n'est pas facile d'aboutir à un consensus ». Il se peut que les styles de formation de la décision ne soient pas rigidement corrélés aux procédures d'énonciation de publicisation (formulation ?) de celle-ci. Une telle enquête menée dans des espaces politiques différents pourra s'inspirer de l'étude sur les dispositifs participatifs.

Des espaces politiques sans assemblée ?

Il ne semble pas que l'on puisse utiliser la notion d'espace communautaire issue des situations sahéliennes, pour caractériser l'espace politique que les pouvoirs qui se réclament de la tradition ouvrent par les diverses initiatives qu'ils prennent aujourd'hui. En effet, la société portonovienne antérieure à la colonisation, dont certains aspects semblent trouver une vigueur renouvelée (ceci est précisément au cœur de nos résultats), ne semble pas être une « société à assemblée ». Non pas que les personnes ne discuteraient pas entre elles pour évoquer les problèmes rencontrés. Mais, délibérer ne se confond jamais « avec un échange de paroles informel, un bavardage, une conversation que nous appellerions privée ». « S'assembler pour délibérer des « affaires communes » ne peut se confondre avec palabrer sur des questions diverses sans que chacun oublie jamais sa place dans la hiérarchie sociale[54] ». Et ces pratiques d'assemblée, qui peuvent être considérées comme une expression fondamentale du « pouvoir d'agir ensemble » n'appartiennent pas à tout espace politique, alors qu'en revanche dans tout espace politique, on identifie toujours des formes de « pouvoir sur » les populations. Participer à une assemblée semble toujours présupposer (au moins à titre de projet) la possibilité d'atteindre la seconde phase de la prise de décision, c'est-à-dire que cette pratique à potentiellement une dimension institutionnelle.

Cette affirmation selon laquelle l'espace politique autochtone de Porto Novo (en tant que forme idéal-typique) n'est pas un espace politique « à assemblée », demande à être validée, elle ne repose que sur une enquête incomplète. Nous ne pouvons pour l'heure

[54] *Idem.* .

qu'indiquer quelques raisons qui nous poussent à formuler cette hypothèse. D'abord, l'autorité que prétend exercer un chef de collectivité cultuelle, qui se présente comme le roi des collectivités de Zébou, Mito Agboton, ne concerne pas un territoire, mais s'applique sur un réseau de collectivités. Il ne se considère pas comme le porte-parole des populations, mais comme une personne-ressource pour tout pouvoir en place. Ensuite, l'autorité qu'il revendique, se soutient du pouvoir qu'exerce le culte vodun sur les populations : pouvoir qui repose sur le secret et sur la peur[55]. Enfin, le Fâ, oracle auquel chacun a recours, n'est pas seulement consulté pour prendre une décision importante ou faire face à un événement décisif, il est également interrogé pour valider des décisions collectives. Ainsi, à l'issue de l'élection d'un président au sein d'une assemblée institutionnelle, on peut avoir recours au Fâ pour valider cette désignation. En cas d'échec, il est arrivé que l'on procède à une nouvelle élection au sein du conseil. Il ne semble pas, à travers ces indices, que le « pouvoir sur », la domination qui organise cet espace politique local autochtone, soit tempéré d'aucune pratique de « pouvoir d'agir ensemble », de pratiques d'assemblée qui pourrait se prévaloir d'un début de souveraineté.

Cette hypothèse, par sa fragilité même, ouvre sur de nouvelles enquêtes empiriques, notamment sur la configuration des quartiers et les lieux d'assemblée.

[55] K. Elwert-Kretschmer, « Vodun et contrôle social », *Politique Africaine*, n° 59, 1995.

SAMÉ ET SON PROJET

Le terrain d'enquête est constitué principalement du site du quartier de Samé, de l'Ong Alphalog et de l'association de quartier ACDSK. Un bref aperçu des caractéristiques de ces différents éléments est fait pour permettre d'appréhender de façon globale les données de base de l'enquête de terrain.

I – Samé : entre Bamako et Kouliniko

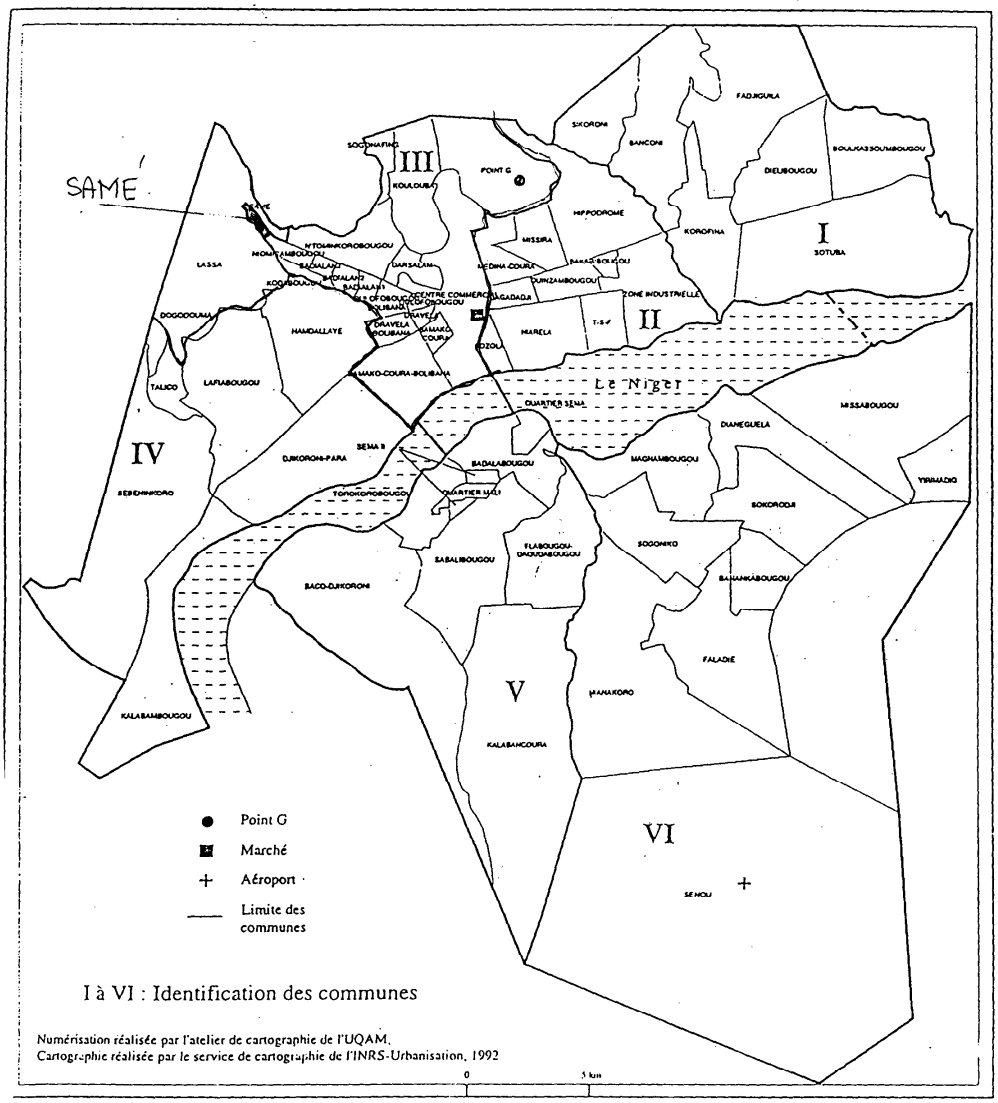
Fondé en 1958 à partir des terres de culture d'un petit village dénommé Kouliniko, Samé est un quartier de la Commune III du District de Bamako. Situé à la périphérie Nord - ouest de la ville, le long des rails qui lient Bamako à Dakar, le quartier de Samé est distant de 5 kilomètres du centre ville. Le quartier se caractérise par un relief très accidenté et un sol rocheux. Y vivent environ 3000 habitants.

Avant son aménagement, Samé avait été recensé comme quartier spontané présentant les caractéristiques de ce type de quartier : occupation de l'espace sans plan d'urbanisme et suivant le régime coutumier, absence de canalisation pour évacuer les eaux de pluies et les eaux usées, absence d'éclairage public, habitat construit avec des matériaux locaux. Le quartier ne disposait pas d'école, de centre de santé, de marché, de rues bien tracées.

A la faveur des opérations de réhabilitation, le quartier spontané de Samé comprend aujourd'hui deux parties :

- le tissu ancien réhabilité, situé entre le Chemin de fer Dakar – Niger et le marigot appelé « Farako ». Sa superficie est de 10 hectares 52 ares environ. Après réhabilitation, le nombre de parcelles est de 182, soit 182 ménages ; ce qui correspond à une réduction du nombre ménages qui était de 411 avant la réhabilitation (29 ménages ont dû déguerpir).
- La zone de recasement à l'ouest du marigot « Farako », délimité au sud par les collines. Sa superficie est de 21 hectares 90 ares environ. 208 parcelles ont été créées dans la zone de recasement. Les 29 ménages déguerpis de l'ancien tissu réhabilité ont été recasés dans cette zone.
- La commune III dont Samé est un quartier, est elle-même une des six commune du District de Bamako. En effet, la ville de Bamako, à la faveur de la réforme de décentralisation, a été dotée d'un statut particulier pour prendre en compte sa spécificité de ville-capitale. Chacune des communes est dotée d'un conseil communal qui dispose en son sein d'un bureau communal présidé par un maire. A l'échelle du district se trouve un

Carte 1: Identification des quartiers et des communes de Bamako



Source: Morin et al. (1995)

conseil qui comprend les conseillers délégués par les différents conseils communaux. Le conseil du District est présidé par le maire du District. Ce dispositif institutionnel ne prévoit pas de relation hiérarchique entre le maire du District et les maires des six communes. Chaque exécutif élu dispose de compétences propres qui s'appliquent sur des champs différents. Mais, la pratique montre qu'il y a toujours des chevauchements qui sont parfois la source de l'inaction de ces autorités ou qui engendrent des fois tensions entre elles (par exemple, l'assainissement de la ville est mal pris en charge par les autorités élues du fait que c'est une compétence partagée ; la gestion du foncier constitue également des sources de conflits de compétences entre ces autorités).

II – L'ONG ALPHALOG

Création :

L'ONG malienne « Association Libre pour la Promotion de l'Habitat et du Logement » (ALPHALOG) a été créée en 1988 et agréée par l'administration publique en 1989. Les cinq fondateurs de cette ONG occupaient à l'époque de sa création des fonctions dans l'administration publique malienne, notamment dans le secteur de l'urbanisme. Leur souci commun était de mettre en place une organisation souple et plus proche des populations pour contribuer au développement urbain en prenant en compte les préoccupations des quartiers défavorisés.

Objectifs :

En investissant le champ urbain, l'Ong voudrait contribuer à l'amélioration du cadre de vie urbain et des conditions socio-économiques des zones défavorisées à travers :
la mobilisation de la population autour d'action des actions de développement ;

- l'augmentation de la couverture des quartiers par des actions diverses d'assainissement ;
- l'accès des populations défavorisées aux infrastructures et équipements collectifs ;
- la gestion communautaire des équipements collectifs par des associations de quartier ;
- la création d'emplois et l'augmentation des revenus.

Zone d'intervention :

La zone d'intervention générale de l'Ong est le milieu urbain en général au Mali. Toutefois, l'Ong est très présente dans le district de Bamako (Communes III et IV) depuis 1992, dans la ville de Ségou depuis 1990 et à Niono depuis 1997. Toutes ces localités sont des collectivités territoriales urbaines, engagées dans le processus de décentralisation.

Axes d'intervention :

Les interventions prioritaires de l'Ong portent sur l'assainissement, la réalisation d'infrastructures et d'équipements collectifs et les activités génératrices de revenus. Les niveaux d'intervention privilégiés sont le quartier et la commune dans son ensemble. Les groupes cibles visés sont les individus et les groupements d'individus (associations diverses).

Organisation interne :

Conformément à ses statuts et règlement intérieur (version 1995), l'organigramme de l'Ong respecte les normes classiques d'une association :

- l'assemblée générale, organe suprême de l'Ong, définit les orientations générales, approuve le programme d'activités et le budget de l'Ong ;
- Le conseil Exécutif, issue de l'assemblée générale, est composé de cinq (5) membres. Il veille au bon fonctionnement et à la bonne gestion de l'Ong, et à l'application des orientations et directives de l'assemblée générale ;
- Le comité de contrôle, constitué de trois (3) membres, a pour mission de veiller au respect des statuts et règlement intérieur et d'effectuer des contrôles de la gestion de l'Ong ;
- Une coordination nationale, qui est l'organe de gestion, d'exécution et de coordination de l'Ong. Dirigée par un coordinateur national, les compétences des membres de cet organe ainsi que son organisation et fonctionnement internes sont définis par le Conseil Exécutif.

Dans chaque zone d'intervention, un programme de développement urbain est mis en place composé d'une équipe d'au moins trois (3) personnes qui collaborent directement avec les groupes cibles dans les trois domaines prioritaires d'intervention. Ainsi, ces équipes reproduisent en leur sein la structuration standard suivante :

- un Responsable de programme, chargé du volet Equipements Collectifs et Infrastructures ;
- un Responsable du volet Assainissement ;
- un responsable du volet Activités génératrices de revenus.

Si en 1990 le personnel salarié de l'Ong était au nombre de cinq (5), en 1999 ce nombre a augmenté jusqu'à 30 employés.

Dans sa première phase d'activités (jusqu'en 1993), l'Ong a travaillé avec un budget total d'environ 80.000.000 FCFA. Et dans sa deuxième phase(1994-1997), ce budget a presque quadruplé en passant à 300.000.000 FCFA. Aujourd'hui (2000-2002), le budget annuel de l'Ong est de plus de 350.000.000 FCFA.

Questions urbaines abordées :

L'Ong a perçu les problèmes urbains en termes d'accès et de gestion qui prennent leurs sources de la croissance démographique rapide des villes maliennes et de Bamako la capitale en particulier.

Problèmes d'accès : à la terre, au logement, aux services de base (santé, éducation, sport et culture), aux infrastructures de voirie et réseaux, aux équipements marchands (marchés, gares routières,…), aux revenus, à l'emploi et au crédit.
Problèmes de gestion : du patrimoine foncier, des infrastructures et équipements, des organisations communautaires et de la participation, des ressources financières locales.

Ces problèmes se trouvent concentrés et se posent avec acuité dans les quartiers dits spontanés[56].

En 1993, au démarrage du projet de Samé, 63% de la superficie totale de Bamako était occupée par des quartiers spontanés (24 quartiers sur 62) 17% par des quartiers partiellement

[56] Un quartier spontané est un quartier qui a anarchiquement poussé sous l'effet de l'accroissement urbain, en dehors des zones officiellement attribuées à des usages d'habitation. C'est un quartier qui n'a aucun statut juridique, aucun plan de lotissement légal, dont l'occupation est illégale. C'est aussi un quartier généralement habité par une couche de populations composée pour l'essentiel, ou de ruraux récemment venus en ville, ou d'anciens citadins pauvres, incapables, de supporter les conditions du centre-ville. C'est enfin un quartier dépourvu le plus souvent d'équipements collectifs

lotis ou viabilisés (9 sur 62). 51% de la population de la ville de Bamako vivaient dans ces quartiers spontanés et partiellement lotis[57].

Logique d'action de l'Ong : l'approche processus

La logique d'action de l'Ong Alphalog s'est fondée, durant la période d'exécution du projet de Samé, sur « l'approche processus ». Le concept de cette approche a été développé dans les 1980 par la Banque Mondiale, puis a été largement utilisé par le monde des ONG dans les années 1990 comme étant le fondement de leur logique d'action.

L'Ong Alphalog a pris ce concept comme fil conducteur de sa logique d'action à partir de la SNV-Mali avec laquelle elle entretenait des relations de partenariat. L'Ong, ayant adopté l'approche processus en 1993, a participé aux réflexions de la SNV-Mali sur l'opérationnalisation du concept et lui donna une réalité dans toutes ses zones d'intervention.

En tant que concept de développement, l'approche processus part du principe que l'acteur local ne participe plus dans le projet d'un acteur externe, mais que c'est l'acteur externe qui participe dans un processus de développement dans lequel l'acteur local se trouve engagé de son propre initiative. Il s'agit donc d'agir sur le processus de l'acteur local à différents niveaux à travers la mobilisation, la stimulation du potentiel de l'acteur local en vue d'aboutir à un changement socio-économique et politique.

L'approche processus : finalités et limites

Principe :

- prise de décision par les bénéficiaires du projet
- Contribution des bénéficiaires dans les investissements
- Planification à long terme et ouverte (on ne sait pas tout au démarrage)

Caractéristiques :

- transfert de technologie et de connaissance, avec accent sur les changements d'attitudes plutôt que les grandes réalisations physiques
- système de planification ouverte, avec un démarrage modeste

[57] Cf. page 16, Document d'Alphalog et de la SNV intitulé « Approche processus en milieu urbain : capitalisation des expériences Alphalog. Rapport final Février 1999 » rédigé par Anne Kéïta Conseillère Technique au Programme d'Appui Institutionnel de la Coordination Nationale de Alphalog

- liaison entre participation et processus de décentralisation
- Assistance technique constituée principalement par le personnel local, en vue d'assurer le désengagement et la durabilité ; personnel expatrié minimum

Conditions de réussite :

- engagement à long terme (10 ans au moins)
- allocation des fonds à partir des objectifs généraux
- disponibilité du personnel approprié
- environnement macro-économique favorable
- existence ou création d'organisation des groupes cibles pour faire l'intermédiation

Finalité :

L'approche processus doit en principe entraîner un développement socio-économique et politique d'une zone de façon à ce que chaque acteur arrive à y jouer pleinement son rôle. Il s'agit donc à terme d'un renforcement des capacités des acteurs locaux (« empowerment »).

Limites et faiblesses :

L'approche processus exige un temps long qui prend en compte le rythme d'évolution des acteurs locaux, alors que les logiques de financement des bailleurs de fonds se conçoivent dans un temps court qui ne s'accommodent pas de la complexité et de la lenteur du jeu local des acteurs.

Dans l'approche processus, le processus n'est pas complètement ouvert : les stratégies d'intervention et les plans d'actions sont déjà élaborés au début. Ces contraintes constituent des limites quand on sait que le jeu des acteurs au niveau local se traduit souvent par une remise en questions régulière de choses convenues au préalable.

Par ailleurs, l'approche processus est confrontée à un problème d'effet visible et d'impact réel sur l'autonomie des acteurs locaux. Le fait d'être dans un processus endogènes mais appuyés de l'extérieur n'est pas forcement synonyme de préservation de son autonomie ou de création des conditions de son autonomisation. Au contraire, la présence d'acteurs externes dans un processus interne peut perturber le jeu relationnel interne renforçant le poids relatif de certains

acteurs locaux « proches » de l'acteur externe par rapport à d'autres qui en seraient plus éloignés. Cette situation peut prendre de l'ampleur avec l'accès à des financements externes.

III – L'association de quartier ACDSK

Création :

L'assemblée des chefs de familles de Samé existait autour du chef de quartier de façon informelle. C'est à la faveur du projet de réhabilitation qu'elle a été érigée en association créée formellement et reconnue par l'administration publique suivant récépissé daté du 28 février 1993. Cette association a pris le nom d'ACDSK (Association Communautaire pour le Développement de Samé et Koulouniko).

Objectif général :

L'objectif principal de cette association est la mobilisation des habitants de Samé autour des actions de développement du quartier. C'est dans ce cadre qu'elle a joué un rôle mobilisateur essentiel dans le projet de réhabilitation du quartier de Samé avec l'appui de l'Ong Alphalog.

Organisation de l'association:

La structure de l'association répondait aux normes classiques des associations au Mali. Le premier bureau de l'ACDSK fut dirigé de 1993 à 1998 par BOUREIMA COULIBALY qui était en même temps président de l'association et chef de quartier de Samé. Dans ce bureau, il y avait des personnes qui ont joué des rôles importants dans la préparation et la mise en oeuvre des travaux d'aménagement à Samé. Parmi ces personnes, on retiendra Seydou COULIBALY (ingénieur topographe), à la base de la création du projet d'aménagement. Il y avait aussi dans ce premier bureau Karounga DIAKITE, il était le conseiller municipal de Samé pendant la réhabilitation ; il a dirigé la commission locale de réhabilitation qui était chargée de faire la répartition des parcelles dans la zone de recasement. On notait aussi la présence de Madame CAMARA Assitan SOUKO dans ce bureau, elle était la présidente des femmes de Samé, elle était la représentante des femmes dans le bureau.

Pour la population de Samé, ce bureau a mieux travaillé pour la réhabilitation que celui qui lui a succédé. Le renouvellement du bureau a eu lieu en 1998 par suite d'une crise de confiance entre le bureau sortant de l'ACDSK et la population au sujet de la répartition des parcelles à Samé. Le second bureau, qui continue jusqu'à ce jour, fut mis en place à la suite

d'une assemblée générale tenue à Samé. Il a comme président GEORGES KEITA. Il est composé majoritairement de jeunes, mais on note le retour dans ce bureau de certains anciens démissionnaires du bureau sortant. Parmi ces revenants dans le second bureau, il y a Tidiani SISSOKO, président des groupements de maçons de Samé et Koulouniko, promoteur d'un G I E à Samé. Il est le délégué de Samé au niveau de la fédération des artisans en commune III. Il a pris part en tant que maçon dans les travaux d'aménagement. Grâce à cette réhabilitation sa popularité a dépassé l'échelle du quartier pour s'étendre à toute la commune III. Madame Django KEITA fait partie de ce nouveau bureau, elle occupe le poste de secrétaire aux relations extérieures de l'ACDSK, elle représente les femmes de Samé dans ce bureau.

L'ACDSK dispose d'un secrétariat permanent. Le secrétaire permanent actuel est Mamadou Traoré, ingénieur d'élevage de formation. Le rôle du secrétaire permanent est de faciliter la liaison (le contact) entre Alphalog et l'ACDSK. A cet effet, il reçoit les correspondances venant d'Alphalog et les transmet au bureau de l'ACDSK, il communique aux membres de l'association les informations venant de l'Ong et vise versa. Il reçoit une indemnité mensuelle payée par Alphalog.

Rôles de l'ACDSK dans le projet de réhabilitation :

L'ACDSK a occupé une position centrale dans le projet de réhabilitation de Samé. Comme rôles joués, nous pouvons retenir que le premier bureau s'est chargé de la mobilisation de la population pendant les travaux de réhabilitation, il s'est occupé également du recensement des déguerpis ainsi que l'immatriculation des parcelles en collaboration avec ALPHALOG et la Mairie de la commune III. Il était impliqué aussi dans la distribution des parcelles à Samé ; mais le rôle central à ce niveau fut joué par la Mairie de la commune III.

Le second bureau de l'ACDSK a joué un certain rôle, même si ses actions ne sont pas tangibles comme celles de l'ancien bureau. Il a facilité l'installation de panneaux solaires ainsi qu'un château d'eau à Samé. Ils ont fait des entretiens de caniveaux réalisés pendant la réhabilitation.

Situation actuelle de l'ACDSK

L'association souffre actuellement du départ des membres de l'ancien bureau. Actuellement, son premier partenaire financier ALPHALOG a arrêté de financer les travaux de réhabilitation. Si ALPHALOG a fait ses premiers essais de promotion de l'habitat à Samé et

qu'elle n'intervenait qu'à Samé seulement dans les années 1993, aujourd'hui l'Ong a étendu son intervention non seulement à l'ensemble de la commune III de Bamako, mais aussi à d'autres villes de certaines régions du Mali.

Outre le problème de financement, l'association traverse une crise profonde née de la gestion de la répartition des parcelles lors de la réhabilitation. Cette crise qui perdure constitue un handicap sérieux pour la relance des activités de développement à Samé à tel point que certains membres du bureau de l'ACDSK et une frange de la population estiment que l'association est menacée de disparition, voire qu'elle n'existe que de nom. Beaucoup de personnes interviewées ont répondu qu'actuellement l'association ne tient pas de réunions, il n'y a pas non plus de tenue d'assemblées générales pour informer les habitants du quartier de la situation dans laquelle se trouve l'ACDSK. Le nouveau bureau ne mène plus des actions qui vont dans le sens du développement du quartier. La population ne parle plus du renouvellement du bureau existant, tout le monde se contente de dire que l'association n'a rien fait depuis que l'ancien bureau est parti.

IV – « Sauvons Notre Quartier »

Le Projet de réhabilitation du quartier de Samé est une composante d'un grand programme du District de Bamako dénommé « Sauvons Notre Quartier ». Même si le projet de Samé est une initiative locale, il a dû s'arrimer à ce vaste programme étatique appuyé financièrement par la Banque Mondiale. C'est pourquoi, pour bien faciliter la compréhension de cet arrimage, nous avons choisi de précéder la biographie du projet de Samé d'un aperçu d'ensemble du Programme « Sauvons Notre Quartier ».

Le Programme « Sauvons Notre Quartier » :

Sa mise en place :

Initié par le Conseil du District de Bamako en 1992 et approuvé par le Conseil des Ministres de mars 1995, le Programme Spécial de Réhabilitation « Sauvons Notre Quartier » a été mis en place pour faire face à l'aménagement des quartiers spontanés de la ville de Bamako. Il a concerné 24 quartiers, représentant 45% environ de la population des 6 communes de Bamako.

Le programme visait l'amélioration dans un bref délai des conditions de vie des populations à l'intérieur des quartiers spontanés et la suppression à terme des occupations spontanées dans

le District de Bamako. Pour ce faire, le Gouvernement a autorisé au Conseil du District l'occupation anticipée du domaine privé de l'Etat en vue de l'exécution de projets de réhabilitation.

Un cahier des charges des opérations a été élaboré pour permettre aux communes d'atteindre à la fin du programme la restructuration de leurs tissus spontané en créant des infrastructures et équipements collectifs et l'aménagement de zones de recasement pour l'accueil des personnes déplacées.

Les modalités de déroulement :

Avec un délai prévisionnel fixé à 5 ans, les travaux devraient se dérouler en 4 phases dont trois de 06 mois et un de 18 mois. Les coûts des opérations sont supportés par les bénéficiaires avec un appui financier de l'Etat pour la réalisation des infrastructures d'intérêt général. Le tableau suivant donne par commune les frais supportés par les habitants des quartiers :

COMMUNES	**Frais de viabilisation (par ménage) fcfa**	**Frais d'édilité (par ménage) fcfa**	**Total des frais (par ménage) fcfa**
Commune I	50.000	100.000	150.000
Commune II	150.000	100.000	250.000
Commune III	*110.000*	*100.000*	*210.000*
Commune IV	néant	100.000	100.000
Commune V	45.000	100.000	145.000
Commune VI	95.000	100.000	195.000

Source : ce tableau a été fait à partir des données du Rapport d'Evaluation du Programme Spécial de Réhabilitation « Sauvons Notre Quartier ». Bamako, Janvier 1999. Pages 25,26,27.

Avec ce tableau, il apparaît clairement que les frais demandés aux populations des quartiers spontanés ne tiennent pas suffisamment compte du pouvoir d'achat des catégories de personnes qui vivent dans l'habitat dit spontané dans les quartiers périphériques. Cette disproportion crée les conditions pour qu'ils soient victimes de spéculations foncières pouvant les conduire à quitter leurs quartiers réhabilités pour aller former un nouveau quartier spontané.

Pour la conduite du programme, des rôles ont été confiés à différents acteurs institutionnels :

- *Maître d'ouvrage* : Ministère chargé des collectivités territoriales et de la sécurité. Il est chargé de la coordination général des opérations, de la sécurité, de l'assistance à la mobilisation des ressources nécessaires à la mise en œuvre complète du programme ;

- *Maître d'œuvre* : Ministère chargé de l'Urbanisme et de l'Habitat. Il doit veiller à l'élaboration et à l'approbation diligente des cahiers des charges particuliers par quartier, superviser les opérations menées sur le terrain ;

- *Maître d'œuvre délégué* : Gouvernorat du District de Bamako ; Il reçoit du maître d'œuvre les délégations de pouvoirs. Il est chargé de l'élaboration des dossiers techniques et des cahiers des charges qu'il soumet à l'approbation du Maître d'œuvre.

- *Personne Responsable des Opérations* : Maire de la commune bénéficiaire. Il est chargé de la mobilisation des ressources financière et humaines requises.

- Contrôleur : la Direction Nationale de l'Urbanisme et de la Construction est chargée du contrôle général et du suivi des opérations sur le terrain.

Les travaux se déroulaient dans les différentes communes suivant les phases suivantes :[58]

Phases	**Durée**	**Actions à mener**
Phase I	06 mois	Sensibilisation et organisation des populations du quartier. Balisage de l'ensemble du périmètre du projet, bornage des îlots et piquetage des parcelles (ancien tissu et zone de recasement). Mise à disposition des personnes déplacées des parcelles qui leur sont destinées dans la zone de recasement.
Phase II	06 mois	Ouverture des voies dans l'ancien tissu. Dégagement des emprises nécessaires pour les équipements publics existants à agrandir. Elaboration de plan – type de construction. Organisation d'une assistance à la population dans le cadre de la réalisation d'un système d'assainissement plus performant.
Phase III	18 mois	Adduction d'eau. Eclairage public par système solaire. Traitement des voies créées dans l'ancien tissu.

[58] Cf. Rapport d'évaluation du Programme Spécial de Réhabilitation « Sauvons notre Quartier ». Ministère de l'Administration Territoriale et de la Sécurité, Bamako, Janvier 1999. Page 3.

		Amélioration des équipements publics existants et création de nouveaux. Suite assistance à la population pour l'amélioration du cadre de vie individuel. Début de régularisation foncière avec récupération des coûts des parcelles.
Phase IV	06 mois	Poursuite regularisation foncière avec recuperation des coûts des parcelles. Actions d'éclairage public. Suite assistance à la population. Evaluation et diffusion des résultats.

Les problèmes rencontrés dans la mise en œuvre du programme

Le Programme a connu d'énormes problèmes au cours de sa mise en œuvre sur le terrain. Tout d'abord, la moralisation recherchée dans la distribution des parcelles à travers la mise en place de commissions de réhabilitation n'a pas été obtenue : les listes des bénéficiaires n'ont pas été établies de façon transparente. Ensuite les terrains occupés de façon anticipée n'ont pas été régularisés dans bien des cas, ce qui a créé une situation d'occupation illicite d'un point de vue juridique et administratif. Enfin sur le plan opérationnel, la mobilisation des populations pour une gestion participative ne s'est pas faite de manière satisfaisante.

En réaction à la situation de tensions dans les quartiers liées à la gestion domaniale et foncière contestable faite dans le cadre du Programme, le Gouvernement a décidé en Novembre 1996 de suspendre jusqu'à nouvel ordre les attributions du domaine privé de l'Etat[59].

Evaluation du programme :

L'évaluation qui a été faite du programme, dont le rapport est sorti en janvier 1999, a abouti à des conclusions négatives. La principale conclusion du rapport a été la suivante :

« Si le Programme Spécial de Réhabilitation « sauvons notre quartier a des objectifs nobles, force est de reconnaître qu'il a péché dans sa mise en œuvre. En effet, qu'il s'agisse du niveau minimum d'aménagement requis par quartier, de l'organisation et de l'encadrement des populations pour une gestion participative et pour une meilleure préservation des réserves foncières de l'Etat, de la régularisation foncière des ayant-droits et des quartiers concernés, du délai de mise en œuvre ; aucun de ces volets n'a donné un résultat satisfaisant. Aussi, les différentes structures impliquées n'ont pas permis d'assurer toutes les garanties de transparence et de régularité et d'éviter les dérapages constatés dans la gestion des

[59] Cf. Note sur le Programme Spécial de Réhabilitation « Sauvons Notre Quartier ». Ministère de l'Administration Territoriale et des Collectivités Locales. Bamako, 13 mars 2000.

opérations. Par ailleurs, le programme a servi de prétexte à l'occupation de la quasi totalité des espaces libres des communes. »[60]

En d'autres termes, le programme a donné lieu à une pratique généralisée de spéculation foncière qui a, une fois de plus, fait des populations des quartiers spontanés des laissés pour compte. Initié au départ en leur faveur, le programme s'est réalisé beaucoup plus au profits d'autres personnes, car les habitants de ces quartiers périphériques se sont vus envahis par ceux du centre ville. Aussi, les plans et normes d'urbanisme des communes concernées n'étaient plus respectés puisque l'aménagement a ouvert à la spéculation foncière les espaces libres dédiés initialement aux aires de jeux, aux espaces verts et aux jardins publics.

Le projet de Samé :

Son objet :[61]

Pour sortir le quartier de Samé de son caractère spontané, le projet intitulé *« Accès au logement et au foncier, Projet pilote de réhabilitation du quartier spontané de Samé en Commune III du District de Bamako »* a été mis en place. Le projet visait les objectifs suivants :

- Le lotissement du quartier
- La réalisation des canalisations pour l'évacuation des eaux des pluies
- La réalisation des équipements collectifs :école centre de santé
- L'électrification et la réalisation des adductions d'eau
- La promotion des groupes sociaux et professionnels composés des femmes, des jeunes, des maçons, des briquetiers et des ferrailleurs.

Ses initiateurs et leur rôle :[62]

Le projet de réhabilitation du quartier de Samé fut monté en 1989-90 avec la collaboration de l'O.N.G dénommée ALPHALOG (Association Libre pour la Promotion de l'Habitat et du Logement) et l'ACDSK (Association Communautaire pour le Développement de Samé et de

[60] Rapport d'évaluation du Programme Spécial de Réhabilitation « Sauvons notre Quartier ». Ministère de l'Administration Territoriale et de la Sécurité, Bamako, Janvier 1999, page 34.
[61] Ce sujet a été abordé dans les entretiens avec les personnes suivantes : Karounga Diakité, Tiémoko Coulibaly, Seydou Coulibaly.
[62] Cf. Entretiens (résumés en annexes) avec : Jérôme Keita, Tiémoko Coulibaly, Seydou Coulibaly, Madame Sanogo Karidia.

Kouliniko) qui représente la population du quartier. Cette association existait de façon informelle à Samé depuis les années 1980 et était constituée des chefs de famille du quartier. A cette époque déjà, ces chefs de famille avaient émis le vœu de réhabiliter leur quartier.

Quelques personnes ressources résidant à Samé avaient sollicité tout d'abord l'intervention de l'administration pour l'exécution du projet. Cette demande n'ayant pas connu de suite favorable, la population s'est tournée vers ALPHALOG pour demander l'aide de cette Ong pour la réhabilitation du quartier. Les premières rencontres entre la population et ALPHALOG se sont déroulées chez le chef du village en 1990. Après, d'autres rencontres eurent lieu et un programme de réhabilitation du quartier fut élaboré. Avec l'appui de ALPHALOG, l'association des chefs de famille fut structurée. Elle a obtenu son récépissé le 28 Février 1993 et elle a pris la dénomination ACDSK.

Cette phase d'initiation du projet d'aménagement de SAME a coïncidé avec le programme « Sauvons notre Quartier » initié par le district de BAMAKO (sur financement Banque Mondiale – 3ème Projet Urbain -) et qui avait pour but de mettre fin à l'extension des quartiers spontanés tout en les réhabilitant. Comme SAME était dans ce cas, l'Etat, à travers ALPHALOG, a inséré le dossier de SAME dans son programme. Il faut noter que la réhabilitation du quartier de SAME a mobilisé plusieurs acteurs associatifs administratifs(ACDSK, la Mairie de la commune III) et O.N.G nationale(ALPHALOG) et internationale(la NOVIB). Compte tenu de la diversité des acteurs leur attente était différente.

Pour l'ACDSK qui agissait au nom de la population, le but principal était la réhabilitation du quartier et la promotion des groupes socioprofessionnels ainsi que la réinstallation des déguerpis. Cette attente ne cadrait pas globalement avec celle des habitants individuellement pris qui aspiraient se saisir de cette occasion d'aménagement du quartier pour avoir chacun une parcelle pour y bâtir une maison. Mais lors de la distribution des parcelles, une opération qui a été faite par la Mairie de la commune III, certains n'ont pas bénéficié de parcelle. Ce qui a suscité un mécontentement et créé une crise de confiance au sein de la population de SAME, crise qui a étiolé la légitimité de l'ACDSK par la suite. Comme rôle joué, cette association s'est chargée de la mobilisation et de la sensibilisation de la population, du recensement des déguerpis(victimes des démolitions). Elle a effectuée au niveau de la Mairie les démarches pour l'immatriculation des parcelles en vue de leur régularisation. Elle a également participé aux visites techniques des chantiers. En 1997-98, le bureau de l'association a été renouvelé à

95 % lors d'une assemblée générale. Un nouveau bureau a été mis en place, mais il n'a pas atteint les performances de l'ancien bureau et il a du mal à exécuter son mandat comme il faut.

La Mairie de la commune III n'a agit que de façon ponctuelle dans le processus des travaux d'aménagement de SAME. Elle s'est imposée surtout dans le domaine de la distribution des parcelles de recasement, en faisant prévaloir les droits que les textes légaux et réglementaires lui confèrent en la matière ; ce qui a entraîné l'ACDSK dans une situation de trouble sans précédent.

ALPHALOG qui a cherché le financement auprès de la NOVIB pour réaliser les travaux, a eu une certaine légitimité auprès de la population et de l'Etat. Ce qui lui a permis d'étendre son domaine d'intervention à d'autres quartiers du district et à d'autres villes. Elle a également mené auprès de la population un travail d'animation et de formation en appuyant la mise en place des groupements de femmes d'associations socio-professionnelles(maçons, ferrailleurs, puisatiers, menuisiers) .

Sa mise en route :[63]

Pour mener à bien les travaux de réhabilitation du quartier, il fallait choisir des interlocuteurs à SAME qui devaient être les portes parole de la population. Le choix de ses interlocuteurs s'est fait sur la base des compétences des individus. Parmi ces individus il y avait un ingénieur, un représentant des maçons , une représentante des femmes. Ceux-ci, tout en défendant l'intérêt général de la population, défendaient l'intérêt de leurs groupes respectifs.

Au démarrage du projet, les différents partenaires ont signé des conventions entre eux. Ainsi une convention dont la durée officielle était de trois ans fut signée le 1er Février 1993 entre ALPHALOG et ACDSK. Une autre convention fut signée le 16 Juillet entre la Mairie de la commune III et ACDSK. Enfin, une dernière convention fut signée entre le District de BAMAKO et ACDSK. Chaque partie signataire s'est engagée au respect des accords passés pour le déroulement normal des travaux.

[63] Cf. Entretiens (résumés en annexes) avec : Madame Sanogo Karidia, Tiémoko Coulibaly, Karounga Diakité, Seydou Coulibaly

Ses résultats :[64]

Les réalisations de ce projet sont d'ordre physique, organisationnel et administratif.

Sur le plan physique, les actions essentielles sont relatives à la réalisation de voies et de caniveaux, la constructions d'équipements collectifs (école, centre de santé, panneaux solaires, forages, électrification, etc.)[65].

Sur le plan administratif, le projet a permis la régularisation de la situation foncière du quartier, l'accès des habitants à des parcelles à un tarif réduit, et l'adaptation de certains règlements au contexte local du quartier (réduction de la servitude des rails). Le tableau suivant donne un aperçu global des résultats de la réhabilitation dans les quartiers de la Communes III concernés par le Programme « Sauvons Notre Quartier ».

Quartier	Nombre ménages recensés	Nombre ménages maintenus	Nombre ménages déplacés	Nombre ménages déplacés recasés	Nombre ménages non recasées	Nombre parcelles zone de recasement	Superficie zone spontané	Superficie de recasement
Point G	471	286	185	0	185	296	24ha	22ha 84a
Samé	211	182	29	29	0	208	10ha 52a	21ha 90a
Niomiram-bougou	171	154	17	17	0	70		4ha

Source : extrait du Rapport d'évaluation du Programme Spécial de Réhabilitation « Sauvons Notre Quartier ». Ministère de l'Administration Territoriale et de la Sécurité, Bamako, Janvier 1999. Page 15.

Sur le plan organisationnel, la réhabilitation de Samé a été l'occasion de création d'associations de développement du quartier, de promotion de groupements sociaux et professionnels tels que les jeunes, de femmes les maçons et les ferrailleurs. Ces organisations communautaires ont bénéficié d'appuis financiers et d'aide à la structuration.

Les faiblesses relevées par l'Ong dans la réalisation de ce projet étaient liées à l'ACDSK qui n'a pas su défendre les intérêts des couches les plus défavorisées du quartier. Comme résultat de cette faiblesse, le Chef de quartier, Président de l'ACDSK s'est retrouvé dans une position inconfortable qui a abouti à sa destitution. En guise de conclusion de cette expérience, l'Ong a

[64] Cf. Entretiens (résumés en annexes) avec : Sékou Diallo, Seydou Coulibaly, Jérôme Keita, Bourama Coulibaly.

[65] La liste de l'ensemble des investissements réalisés dans le quartier de Samé est donnée en annexes.

considéré que « malgré tout respect pour l'autonomie d'une association de quartier, le désengagement de l'Ong ne peut s'opérer avant que la structure n'ait obtenu les compétences requises pour bien jouer son rôle. L'engagement doit mettre l'accent sur le renforcement organisationnel et de l'association de quartier et des groupements ; le désengagement doit s'opérer de façon progressive en s'appuyant sur les critères de maturité »[66].

Depuis la fin de ce projet, les actions de l'Ong dans le quartier de Samé ont été très timides. Dans son rapport d'activités 2000-2001, l'Ong fait mention d'une seule action en faveur de l'association de gestion du centre de santé (ASACO) qui « a bénéficié d'équipements divers pour le renforcement de ses capacités d'intervention (réalisation d'un forage, électrification du centre, amélioration de la communication, chaîne de froid, pharmacie communautaire, etc.). »[67].

V – La participation autour du projet

La participation a été utilisée par l'Ong Alphalog comme le maître-mot. Toutefois, il y a lieu de voir sous quelles formes cette participation a pu se manifester (« publics intermédiaires », « forum hybride », « procédure de légitimation »[68]).

Tout d'abord, dès le démarrage du projet de Samé, une commission de réhabilitation a été mise en place. Comme dans les autres quartiers où le Programme « Sauvons Notre Quartier » est intervenue, la Commission de Réhabilitation avait la composition suivante : le maire ou son représentant, le conseiller communal du quartier, le chef de village et ses conseillers, les représentants des services techniques du District, les représentants des associations de quartiers. La Commission de Réhabilitation se devait de « garantir la participation populaire et la transparence… »[69]. Cet espace de participation a eu au début de son existence le fonctionnement d'un « public intermédiaire ». L'association de quartier ACDSK a pu, à travers cet espace de concertation, peser de tout son poids pour modifier les normes de

[66] Tiré de la page 58 du document d'Alphalog et de la SNV intitulé « Approche processus en milieu urbain : capitalisation des expériences Alphalog. Rapport final Février 1999 » rédigé par Anne Kéïta Conseillère Technique au Programme d'Appui Institutionnel de la Coordination Nationale de Alphalog.
[67] Document Alphalog intitulé : « Rapport d'activités Année 2000-2001 » du Conseil Exécutif, Février 2002, page 5.
[68] Pour la définition et le cadre théorique de ces concepts, voir le chapitre consacré à la problématique.
[69] Rapport d'évaluation du Programme Spécial de Réhabilitation « Sauvons Notre Quartier ». MATS, Bamako, Janvier 1999. Page 4.

l'emprise des rails en vue de prendre en compte la spécificité de Samé. Seydou Coulibaly, un membre du bureau de l'ACDSK à l'époque explique :

« Après l'élaboration des premiers projets [de plans], l'administration a essayé d'appliquer les normes techniques pour les voies dans le tissu spontané. Là, il y avait des voies de 10 mètres, de 20 mètres…Donc, quand on appliquait directement les normes techniques pour dégager les voies, ça allait poser d'énormes problèmes…»
« En ce moment, il y avait l'emprise du chemin de fer, il fallait 50 mètres, Il y avait aussi l'emprise du marigot, il fallait 15 mètres de chaque côté et les voies de 20 mêtres aussi. Si on essaye d'appliquer ça dans le tissu spontané, ça allait poser d'énormes problèmes. Pour avoir une solution adéquate, nous avons convoqué une assemblé générale car ma voix seule ne pouvait pas faire changer une décision de l'administration. Donc, il fallait passer par une association structurée qui est l'ACDSK. Nous avons envoyé le P.V. au Maire. Nous avons été écouté par l'administration. Le District a envoyé les agents techniques sur le terrain. Ils sont venus constater que vraiment, si on essayait d'appliquer les normes dans le tissu spontané, ça va poser des problèmes. »
« …Nous avons pu avoir satisfaction... Ainsi, dans le tissu spontané, ils ont fait des voies de 6 mètres et de 8 mètres. … Quand le plan a été élaboré une nouvelle fois, la population était satisfaite. »

La présence au niveau du quartier de Samé de la commission de réhabilitation a permis de prendre en charge les préoccupations des habitants et de produire de nouvelles normes spécifiques et adaptées au contexte du quartier. Cette adaptation a été possible parce que le dispositif de participation dans le cas de figure était suffisamment ouvert quant à son issue.

Par ailleurs, en se référant aux premières années de mise en place du projet (entre 1990 et 1993), la forme de participation qui peut être observée est assimilable à un forum hybride ouvert aux habitants du quartiers. Les assemblées de quartier sont les lieux d'expression des opinions de toutes les catégories sociales vivant dans le quartier. Voilà à ce sujet l'opinion de Assetou Souko, la présidente de la première association des femmes de Samé :
« …Nous faisions des réunions avec les hollandais. C'est juste après ces prises de contact que le lotissement a été fait…. S'il y avait un travail à faire, j'informe les femmes qui font partie de notre association…C'est nous qui avions fait les premières démarches pour la

réhabilitation du quartier jusqu'à ce que Dieu nous ai aidé puisque la réhabilitation a été faite. »

Au cours des rencontres de cette première période, les habitants de Samé faisaient librement leurs suggestions. L'assemblée des chefs de quartiers qui se tenait autour du chef de quartier était un véritable forum hybride ouvert, où les suggestions des uns et des autres étaient à inclure dans le champ des décisions possibles. Aussi, les avis consensuels qui en sortaient donnaient lieu à des études techniques de la part de l'Ong Alphalog pour les documenter et les analyser sérieusement.

Par la suite, Alphalog a poussé à la transformation de cette assemblée traditionnelle en association formelle. Après cela, l'Ong a signé une convention d'assistance avec l'association, dans laquelle les rôles de l'association sont rigoureusement définis. Par finir, l'association ne faisait que légitimer les décisions de l'Ong auprès de la population.

Cette évolution de la situation fait entrer le processus participatif dans le quartier dans une nouvelle période qui est celle de la légitimation des décisions de l'Ong et de l'administration publique auprès de la population. Madame Sanogo dira à ce sujet :
«…l'association était quand même l'interprète de l'autorité administratives au niveau de la population par rapport aux question qui nous… aux décisions qui devraient être prise ».

L'entrée de l'ACDSK dans cette forme de participation (procédure de légitimation) a créé une tension entre son bureau et la population. La tension s'est exacerbée à telle enseigne qu'en 1998, une évaluation externe, organisée par Alphalog, est arrivée à la conclusion / recommandation de renouveler le bureau de l'ACDSK, conformément à ses statuts et règlement intérieur. Ce renouvellement a eu comme conséquence le départ des membres influents de l'ancien bureau et la destitution du Chef de quartier qui cumulait la présidence de l'ACDSK.
La légitimation de l'action d'Alphalog et surtout de l'administration publique dans la gestion des parcelles s'est donc accompagnée d'une procédure de délégitimation des personnes physiques initiatrices du projet.

VI – Légitimités des acteurs

Alphalog par rapport à ACDSK :

Alphalog justifie son intervention dans le quartier de Samé et son appui à l'ACDSK, à partir de ses compétences techniques (maîtrise d'une méthodologie d'animation locale, connaissances techniques des problèmes et besoins de Samé, disponibilité de personnes physiques avec un bon niveau d'instruction) et de sa capacité à mobiliser des ressources financières externes au profit de Samé (relations avec les organisations de financement, disponibilité d'un système de gestion administrative et financière qui inspire confiance). Ses compétences et capacités ont été reconnues à la fois par l'ACDSK et les autres acteurs du quartier de Samé. Cette légitimité d'action, qui pourrait s'appeler « légitimité technique », est en fait la reconnaissance par les acteurs locaux de Samé du rôle que peut jouer l'Ong dans le développement du quartier. Ce rôle prend la forme d'apport financier et de mobilisation de prestataires de services pour réaliser le projet de quartier, d'appui à la structuration et à la légalisation des associations de quartier. « La population de Samé reconnaît Alphalog comme le principal bailleur du projet de réhabilitation du quartier ». (entretien de Mamadou Traoré, actuel secrétaire permanent de l'ACDSK).

Toutefois, il est à noter que cette légitimité, loin d'être constante, a évolué en courbe avec une phase descendante. Cette phase descendante correspond à l'épuisement du financement (non renouvelé), à la clôture des travaux d'infrastructures et à la redistribution des bénéfices acquis du projet (notamment, la distribution des parcelles loties). Alphalog a été contestée dans la neutralité et l'objectivité de ses décisions et conseils (renouvellement du bureau de l'ACDSK), dans sa capacité à poursuivre son action par la mobilisation de nouvelles ressources financières (réticence du nouveau bureau à collaborer avec l'Ong, découragement des organisations locales face à l'inaction de l'Ong aux multiples demandes d'appui). Cette situation a conduit à une perte de confiance entre l'Ong d'appui et les acteurs locaux bénéficiaires. Alphalog qui avait ouvert une antenne à Samé, a fini par se rétirer de ce quartier pour installer son antenne au Badialan III, un quartier voisin. *(Entretien de Sékou Diallo, jeune natif de Samé)*. Ce retrait montre bien combien la position de l'Ong était devenue difficile à tenir dans le quartier.

ACDSK par rapport aux organisations sociales et professionnelles de Samé :

L'ACDSK dans sa forme actuelle est une association de droit positif malien qui agit en faveur du développement du quartier de Samé. Mais, cette association a émergé au niveau local en tant que regroupement « informel » des chefs de famille du quartier non spontané de Samé.

Dans cette première forme, elle était l'instance de représentation des différentes familles auprès du Chef de quartier. Son rôle consistait à discuter des différentes questions importantes intéressant le quartier et à donner son avis consultatif dans la gestion des affaires courantes du quartier. Dans cette fonction, ce regroupement était à la fois écouté par le Chef de quartier et respecté de la populations dans ses différentes couches et sensibilités. Il détenait en fait une légitimité politique qui lui permettait d'une part de conseiller le Chef de quartier et, d'autre part, de veiller à la bonne application des décisions prises pour dans le sens du maintien de la quiétude sociale.

L'ACDSK a été propulsée dans sa deuxième forme, - association formalisée conformément à la législation malienne - , par l'Ong Alphalog qui souhaitait avoir comme interlocuteur une structure qui relève du même droit positif que lui, disposant de la personnalité morale. La « formalisation » de l'association a été motivée essentiellement par la nécessité, du point de vue d'Alphalog, d'avoir une structure locale reconnue légalement par l'administration publique, capable de gérer au nom des habitants de Samé un projet conçu pour eux. (« Nous avons formalisé ACDSK ; donc c'est Alphalog qui a donné à l'ACDSK une existence officielle, c'est-à-dire reconnue par les autorités administratives », *entretien de Tiémoko Coulibaly, agent de l'antenne de l'Ong Alphalog)*. Erigée comme telle, l'ACDSK a accueilli en son sein de nouveaux adhérents qui n'étaient pas des chefs de famille ; elle a commencer à jouer le rôle de gestionnaire « formelle » du projet de quartier. Elle a été désormais reconnue et utilisée comme porteur du projet. . A ce titre, elle a signé des accords juridiques avec Alphalog, la mairie de la commune III et le gouvernorat du District de Bamako.

Il y a là un passage de la légitimité politique à la légitimité technique pour les besoins de la cause.

Par la suite, l'ACDSK a perdu de son dynamisme au même moment que le projet est entré dans sa phase terminale de distribution des parcelles. Des dissensions sont nées, affectant

ainsi la crédibilité de l'ACDSK. Une crise de confiance est apparue à la fois en son sein (contestation du bureau exécutif actif) et autour d'elle (relations difficiles avec Alphalog, avec les autres groupements sociaux et professionnels, méfiance des habitants de Samé). La légitimité de Samé a été ainsi largement entamée, lui enlevant et sa fonction technique et sa position de porte-parole des habitants.

L'autorité traditionnelle par rapport aux différents acteurs :

Le Chef de quartier, autorité traditionnelle, a connu une succession de dé légitimation. Tout d'abord, en tant que pouvoir local, il n'a pas été reconnu par Alphalog comme étant capable de porter le projet, et à été remplacé par l'ACDSK. Ce faisant, il a néanmoins cherché à récupérer cette association en acceptant de devenir le Président de cette association, réussissant ainsi à conserver le droit de regard qu'il a toujours eu sur le regroupement des chefs de familles.

Au moment de la distribution des parcelles, il s'est retrouvé au centre des choses avec la mairie de la Commune III, car «le premier interlocuteur de la mairie, c'est la chefferie. Donc, malgré que l'ACDSK était là, il faut savoir que c'est la chefferie du village qui discutait le problème foncier avec la mairie. Donc le Chef de quartier n'était pas en marge du problème foncier. » *(entretien de Mamadou Traoré, actuel Secrétaire Permanent de l'ACDSK).*

Par la suite, avec les péripéties de la distribution des parcelles loties, il a été confronté à un problème de légitimité, mais aussi de légalité. Cette contestation, menée surtout par les jeunes du quartier aussi bien au niveau de l'assemblée générale de l'ACDSK qu'à celui de l'assemblée de quartier, a eu raison de lui, et il a perdu à la fois son poste de Président de l'ACDSK et sa fonction politique de Chef de quartier *(entretien de Sekou Diallo, jeune natif de Samé).* Cette déchéance a montré les limites de la combinaison dans une même et unique personne de la légitimité politique et de la légitimité technique.

Les pouvoirs publics locaux (mairie) par rapport aux autres acteurs :

Les pouvoirs publics locaux, notamment la mairie de la Commune III a se sont manifestés en mettant en avant la légalité de leur intervention, au détriment de leur légitimité. La mairie est restée sous le couvert de la légalité pour agir et son interaction avec les autres acteurs ne reposait pas sur une démarche de légitimation. Elle a fait irruption dans le jeu des acteurs locaux à l'occasion du lotissement et de la distribution des parcelles. Elle s'est présenté

comme dépositaire de la légalité, donc maître des jeux dans l'exercice de distribution des terrains lotis. « La mairie a fait le bornage. C'est la mairie qui a fait la distribution des parcelles dans la zone de recasement. » (entretien de Karonga Diakité, conseiller Communal à l'époque de la réhabilitation). Les rapports de force (force de la loi) étant en faveur de la mairie, son intervention « légale » a été acceptée avec résignation par les habitants de Samé et notamment par les membres de l'ACDSK. « On ne peut pas parler d e recasement sans parler de la mairie. Donc le processus de recasement s'est fait par la mairie qui est le maître suprême du foncier. La mairie est propriétaire du foncier. C'est elle qui est chargée de la gestion du foncier au niveau de sa commune. A ce niveau, on reconnaît que seule la mairie a le droit de décider sur le foncier. » *(entretien de Mamadou Traoré, secrétaire permanent de l'ACDSK).*

Par son action, il a été constaté que très peu d'habitants de Samé ont été bénéficiaires de parcelles dans la zone de recasement. Le maire a pris la direction des opérations et a contrôlé tout le processus de distribution des parcelles, mettant ainsi à mal toute la dynamique locale qui s'était mise en place au cours de la réalisation du projet de quartier. L'ACDSK, le Chef de quartier et Alphalog se sont tous trouvés dans une situation très inconfortable qui a abouti à une perte de confiance aux yeux des habitants de Samé. Il y a le cas particulier du Conseiller communal Karonga Diakité, élu de Samé dans le conseil communal de la Commune III qui a perdu la confiance de ses électeurs à cause du constat fait par les habitants qu'il ne défendait pas leurs intérêts dans la commission chargée de la distribution des parcelles ; il avait failli à son devoir d'être l'œil et l'oreille de la population. Aux élections communales qui ont suivi, il a été remplacé par un autre du nom de Jérôme Keita, ce dernier ayant bénéficié du soutien massif des jeunes de Samé.

Dans le cas de figure, la légalité ne s'est pas accompagnée de légitimité, ce qui fait que l'acteur qui a joué de sa prérogative légale, l'a fait au détriment de sa propre légitimité et de celle des autres acteurs locaux. « La réhabilitation a pris fin, je ne vois pas d'autres rôles que la mairie a joué ». Donc par là, on comprend que la mairie n'est intervenue dans le processus de réhabilitation que pour faire la répartition des parcelles. Dès que la réhabilitation a pris fin, elle s'est désengagée du quartier de Samé *(cf. entretien de Mamadou Traoré, secrétaire permanent de l'ACDSK).*

VII – Évolution de la place et du rôle du pouvoir traditionnel

Le pouvoir traditionnel, représenté par le chef de quartier et ses conseillers, était derrière l'ACDSK à l'époque du premier bureau de cette association. Le Chef de quartier en assurait même la présidence. Il a voulu combiner sa compétences politique avec une compétence technique en devenant le président de l'ACDSK. La transformation de l'assemblée des chefs de famille en association formelle (ACDSK) a servi d'opportunité pour faire cette jonction.

Avec cette double casquette, il s'est mis au centre de tout ce qui concernait le projet de réhabilitation. C'est lui qui signait les écrits et les chèques au noms de l'ACDSK *(cf. entretiens de Tiémoko Coulibaly et de Seydou Coulibaly).* Les paiements des ouvriers qui travaillaient sur le chantier des travaux d'aménagement étaient fait sous son contrôle *(cf. entretien de Boureima Coulibaly, ancien chef de quartier).* Il était membre de la commission de réhabilitation.
« le chef de quartier était membre de la commission de réhabilitation, car on ne peut pas traiter ce problème foncier sans les autorités locales. Il était fortement impliqué… » (entretien de Tiémoko Coulibaly)

Dans cette première phase, la combinaison de compétence correspond à une volonté délibérée du pouvoir traditionnel de profiter de la nouvelle situation créée par le projet pour réaffirmer son autorité politique et morale sur les habitants de Samé. Le chef de village, au démarrage du projet, s'est positionné comme le responsable moral du quartier ; et rien ne pouvait être entrepris dans le quartier sans que le chef de quartier ne soit mis au courant. D'ailleurs, les assemblées générales se tenaient chez lui et c'est lui qui les dirigeait en tant que chef suprême du quartier exerçant son pouvoir sur les citoyens du quartier. *(cf. entretien de Karounga Diakité)*

Lorsque le projet de réhabilitation est arrivée dans sa phase de gestion des parcelles de la zone de recasement, le chef de quartier marqué cette étape également de sa présence. Bien que la mairie de la Commune III a joué le rôle déterminant (position légale), le chef de quartier a aussi été associé à la gestion des nouvelles parcelles à distribuer (position légitime). En effet, le chef de quartier, en tant que pouvoir traditionnel détient la gestion du quartier au nom de la tradition et des coutumes. Son rôle de ce point de vue est reconnu par les habitants du quartier et jugé comme incontournable dans le domaine du foncier Le premier interlocuteur de la

mairie était le chef de quartier. Il n'était pas en marge du problème foncier. *(Cf. entretien Mamadou Traoré)*

Cette intervention du chef de quartier dans cette phase de gestion des parcelles, qu'elle soit de près ou de loin, lui a été finalement très préjudiciable. Lorsque les dissensions se sont créées entre les gestionnaires des nouvelles parcelles et les habitants de Samé, les regards de ces derniers se sont tournés vers leur chef de quartier, le pouvoir traditionnel qui à leur yeux représentait l'autorité morale capable de trouver les solutions adéquates. Mais, lorsque le chef de quartier, dépassé par le cours des événements *(Cf. entretien Bourama Coulibaly)*, n'a pas pu réagir garantir la quiétude sociale, une frange de la population s'en est pris à lui pour et a réussi à le destituer.

Cette deuxième phase correspond à la contestation de la réaffirmation du pouvoir traditionnel. Le Chef de quartier, ayant outrepassé son champ de légitimité politique et morale en investissant le champ de légitimité technique, s'est mis complètement à découvert vis-à-vis des citoyens du quartier qui pouvaient disposer d'arguments contre ce rôle qu'il s'est donné. Au lieu d'être dans la position de clé de voûte d'un dispositif participatif, tel que l'imaginaire populaire se le représente, le Chef de quartier est descendu dans l'arène publique et est devenu une partie du problème foncier a tort ou à raison. La conséquence a été son éviction de son poste de président de l'ACDSK et sa destitution de son autorité de chef de quartier. La tentative de réaffirmation de l'autorité du pouvoir traditionnel s'est soldée en l'occurrence par un échec. Aujourd'hui, l'ancien chef de quartier, auteur et victime de cette situation, est totalement écarté et de la scène publique, mais aussi de l'arène civile et communautaire du quartier. Son successeur, n'a pas su encore, jusqu'à ce jour redonner au pouvoir traditionnel son autorité politique et morale d'antan. *(Cf entretien de Bourama Coulibaly).*

ANNEXES

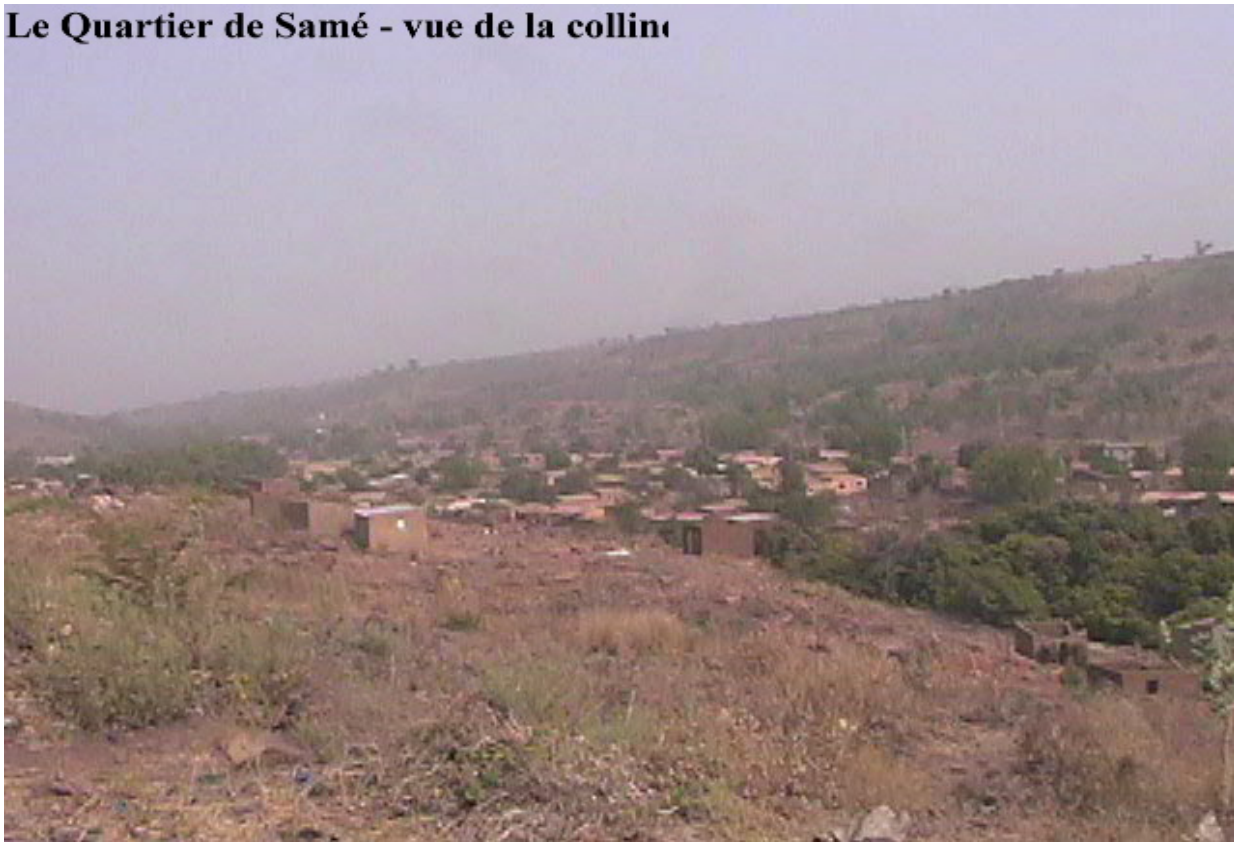
Annexe A :

TABLEAU DES ACTIONS D'AMENAGEMENT REALISEES A SAME

Action	Auteur	Entretien Source
Avant le projet de réhabilitation		
Construction d'une salle de classe à l'ouest, derrière le marigot	Population de Samé	Sékou Diallo, page 6
Réalisation d'une borne fontaine	Population de Samé	Madame Camara Assitan Souko, page 2
Réalisation d'un petit pont à Samé	Population de Kouliniko	Madame Camara Assitan Souko, page 4
Construction d'un CSCOM	Population de Samé	
NB : Il est à noter que la population du quartier de Samé et de son village d'origine Kouliniko ont, à travers ces réalisations montré l'essentiel de leurs préoccupations que sont l'enseignement scolaire de proximité, l'accès de proximité à l'eau potable et l'aménagement de voies d'accès		
Pendant le projet de réhabilitation		
Création de l'ACDSK	Alphalog + ACDSK	Madame Sanogo Karidia, page 6
Création des groupements de femmes	Alphalog + ACDSK	Madame Sanogo Karidia, page 4
Création d'un groupement de maçons	Alphalog + ACDSK	Jérôme Keïta, page 1
Création d'un GIE d'assainissement à Samé	Alphalog + ACDSK	Tiémoko Coulibaly, page 11
Réalisation des levées topographiques	Alphalog + Mairie CIII	Tiémoko Coulibaly, page 3-4
Aménagement de 3 rues et 3 caniveaux à l'ancien site de Samé	Alphalog + ACDSK	Tiémoko Coulibaly, page 11
Réfection de 2 rues de l'ancien site de Samé	Alphalog + ACDSK	Tiémoko Coulibaly, page 11
Aménagement des caniveaux dans la zone de recasement	Alphalog + ACDSK	Tiémoko Coulibaly, page 11
Construction de salles de classes à Samé	Alphalog + ACDSK	Madame Sanogo Karidia, page 5
Equipement du CSCom de Samé	Alphalog + ACDSK	Madame Sanogo Karidia, page 7
Réalisation de 2 bornes fontaines	Alphalog + ACDSK	Madame Camara Assitan Souko, page 2
Réalisation des pompes à eau l'ancien site de Samé	Alphalog + ACDSK	Madame Camara Assitan Souko, page 2

Action	Auteur	Entretien Source
Ouverture d'une caisse d'épargne par les femmes dans l'ancien site de Samé	Alphalog + ACDSK + groupement des femmes	Jérôme Keïta, page 1
Ouverture d'une pharmacie par les femmes dans l'ancien site de Samé	Alphalog + ACDSK + groupement des femmes	Jérôme Keïta, page 1
Assainissement du quartier de Samé	Alphalog + ACDSK + GIE	Mamadou Traoré, page 3
Organisation d'ateliers de formation pour la 2 équipe dirigeante de l'ACDSK	Alphalog + ACDSK	Jérôme Keïta, page 3
NB : A l'issue de cet important travail d'aménagement du quartier et de création de nouvelles structures au sein de la population, et lorsqu'il a fallu répartir les parcelles de la zone de recasement, des dissensions sont apparues notamment au sein de l'ACDSK. Ce qui s'est traduit par la réclamation du renouvellement des instances dirigeantes de l'ACDSK. Une nouvelle équipe dirigeante a fini par être mise en place		
<u>Après le projet de réhabilitation</u>		
Réalisation de panneaux solaires pour l'éclairage public	Alphalog + ACDSK	Tiémoko Coulibaly, page 21
Confection et pose des dalles sur les caniveaux	Alphalog + ACDSK	Madame Sanogo Karidia, page 6
Entretien des caniveaux	Alphalog + ACDSK	Tidiani Sissoko, page 5
Ateliers de formation pour les maçons	Alphalog + ACDSK	Tidiani Sissoko, page 11
Alphabétisation de la population de Samé	Alphalog + ACDSK	Mamadou Traoré, page 15
Sensibilisation de la population sur les MST/SIDA	Alphalog	Madame Sanogo Karidia, page 7
NB : Ces actions ont été réalisées avec le nouveau bureau de l'ACDSK, mis en place après la distribution des parcelles de la zone de recasement qui a provoqué une vive tension à Samé et au sein de l'ACDSK		

Annexe B

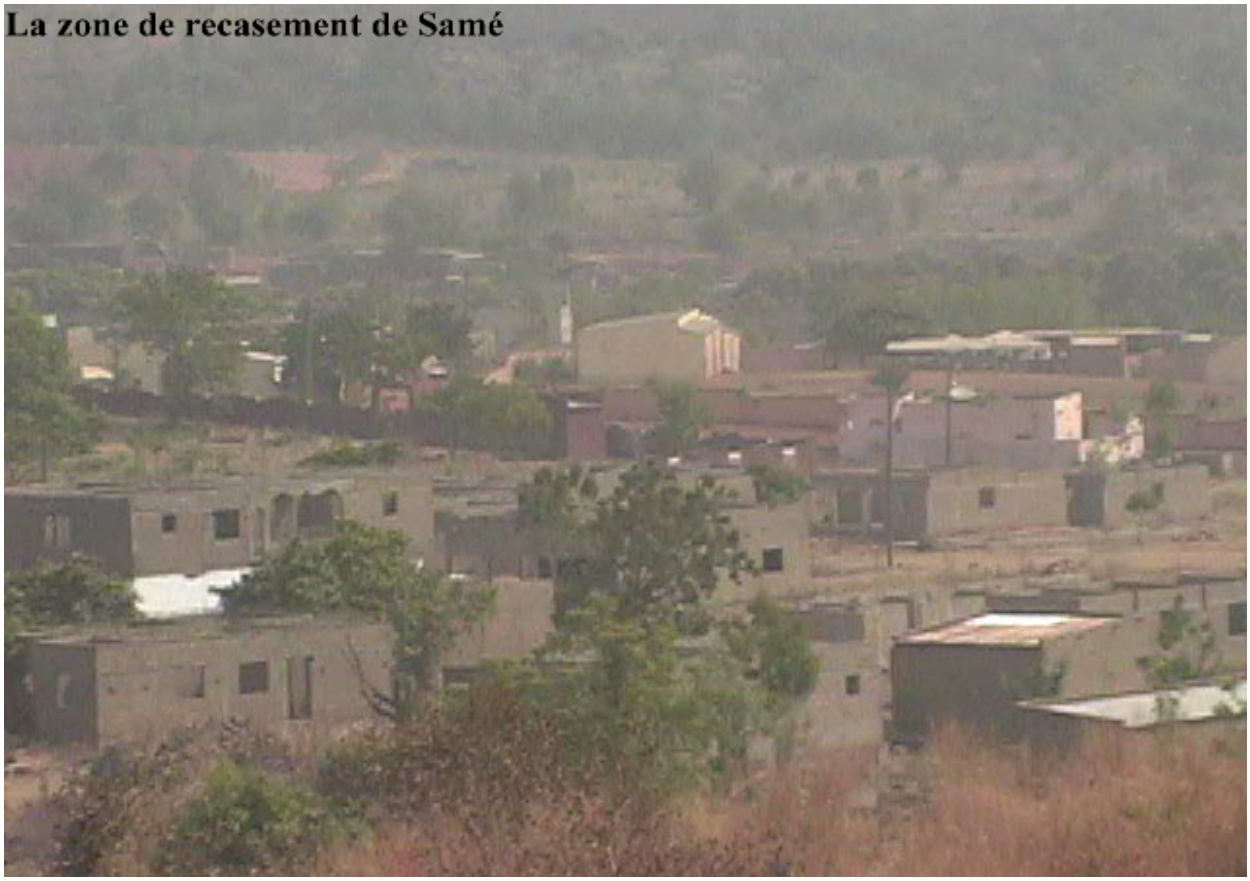

Le Quartier de Samé - vue de la collin

Le village de Kouliniko (derrière la colline qui surplomble Sam

Pont de Samé entre l'ancien tissu et la zone de recasement

Le Centre de Santé de Samé - Zone de recasement

La zone de recasement de Samé



Construction en étage zone de recasement

ANNEXE C

Les matériaux disponibles

a). Les entretiens réalisés :

Plusieurs acteurs, impliqués dans les travaux d'aménagement du quartier de Samé, ont été contactés et des entretiens ont pu être faits avec eux. Par type d'acteur, les entretiens suivants ont été réalisés :

Auprès de l'acteur ONG : L'ONG ALPHALOG qui a mobilisé le financement pour les travaux d'aménagement . Les personnes qui ont été rencontrées au niveau d'ALPHALOG sont les suivantes :

- *Seydou DIAKITE , directeur de L'ONG* . Il était chargé de la mobilisation des ressources financières et en même temps de développer le partenariat entre le quartier de Samé et les autorités municipales de la commune III.
- *Madame SANOGO Karidia COULIBALY, coordinatrice de l'antenne ALPHALOG en commune III*. Elle a participé en partie à la conduite de terrain du projet d'aménagement, notamment vers la fin.
- *Tiémoko COULIBALY, membre de l'antenne ALPHALOG en commune III*. Homme de terrain d'Alphalog, il a participé activement depuis le début à la réalisation du projet d'aménagement de Samé.

Auprès des acteurs municipaux : La Mairie de la commune III est l'acteur municipal qui s'est chargé de la répartition des parcelles dans la zone de recasement de Samé . Les personnes rencontrées en tant qu'acteurs municipaux sont :

- *Jérome KEÏTA :Actuel conseiller municipal de Samé,* ingénieur topographe de formation .
- *Karounga TRAORE :ex-conseiller municipal de Samé,* professeur d'enseignement secondaire de formation .

Auprès des acteurs associatifs du quartier : l'ACDSK est l'association qui a porté le projet au niveau du quartier de Samé. Elle comprenait tous les chefs de famille de Samé . Les personnes rencontrées pour le compte de l'ACDSK et des groupements qui lui sont rattachés sont :

- *Seydou COULIBALY* qui fut le secrétaire aux relations extérieures de l'ex-bureau de l'ACDSK.

- *Tidjani SISSOKO* : démissionnaire de l'ex-bureau de l'ACDSK, membre de l'actuel bureau de l'ACDSK , président du groupement des maçons, délégué auprès de la chambre des métiers de la commune III.
- *Mamadou TRAORE* : secrétaire permanent du bureau actuel de l'ACDSK .Ingénieur d'élevage de formation
- *Madame Django KEÏTA* :elle est secrétaire aux relations extérieures d'un groupement associatif de femmes.
- *Madame Camara Assitan SOUKO,* Présidente du groupement des femmes du quartier de Samé.*)*
- *Sékou DIALLO* : membre du groupement des jeunes
- ***Auprès de la chefferie traditionnelle :*** Le chef du quartier et ses conseillers, représentant le pouvoir traditionnel de Samé, ont également joué un rôle important dans le projet de réhabilitation du quartier. Personne rencontrée :
- *Bréhima Coulibaly*, ancien chef de quartier de Samé, en fonction au moment du déroulement des travaux de réhabilitation

b) Les documents collectés

Les contacts pris avec les différents acteurs concernés par le projet de réhabilitation de Samé ont permis d'avoir accès à plusieurs sources documentaires relatives audit projet.

- Les textes juridiques : 2 importantes conventions ont été signées dans le cadre de ce projet, qui lui servent de base juridiques : 1 accord d'assistance signé le 1er février 1993 entre l'ACDSK et Alphalog ; 1 convention de collaboration signée le 16 juillet 1993 entre la mairie de la Commune III et ACDKS/Alphalog.
- Les documents d'Alphalog : il s'agit de rapports d'étude, de rapports d'activités, de note de présentation concernant l'Ong dans son ensemble et l'intervention de l'Ong dans le cadre du projet de réhabilitation.
- Les documents du Ministère de l'Administration Territoriale : il s'agit des différents rapports d'évaluation et note de présentation du programme urbain du District intitulé « Sauvons notre quartier) et du document de présentation du 3ème Projet Urbain (Projet Développement Urbain et Décentralisation – PDUD)

FICHE D'ENTRETIEN DE TIDIANI SISSOKO

Tidiani Sissoko est maçon. Il habite Samé depuis 1979. Il est président du groupement des maçons de Samé et de Kouliniko. Actuellement, il est promoteur d'un Groupement d'Intérêt Economique (GIE) d'assainissement dans le quartier de Samé. Il est le représentant de Samé au niveau de la fédération communale des artisans de la Commune III. Il est aussi le délégué de la commune III au niveau de la fédération des artisans du District de Bamako. Il a fait partie de la commission locale de l'ACDSK qui a piloté les travaux d'aménagement. Il est membre du bureau actuel de l'ACDSK.

A l'origine du projet :

Selon Tidiani Sissoko, c'est Seydou Coulibaly qui a pensé à la conception du projet. Après, se sont ajoutées à lui d'autres personnes et l'Ong Alphalog. En chômage à l'époque, Seydou a fait les premiers contacts avec les partenaires potentiels de Samé et il a demandé à la population de s'organiser en associations en vue de la réhabilitation du quartier. Plusieurs groupes se sont formés, parmi lesquels on peut citer le groupement de maçons, le groupement des femmes.

L'action du groupement des maçons :

A la création du groupement des maçons et à l'issue d'une assemblée générale de 33 maçons, Tidiani Sissoko a été choisi comme président. D'une trentaine de membres au début, le groupement des maçons s'est réduit par la suite à une dizaine de membres à causes de la résistance des membres à payer les cotisations.

Ce groupement des maçons est encore actif aujourd'hui et il exécute des travaux de construction dans d'autres quartiers de la ville de Bamako (construction de latrines, réalisation de caniveaux, clôture d'école, etc.). Il a participé aux travaux de réhabilitation du quartier de Samé, notamment la réalisation des caniveaux.

Le groupement des maçons ainsi que tous les autres groupements de Samé ont été créés sous l'instigation de l'ACDSK, à travers Seydou Coulibaly. L'ACDSK a donné des formations en matière de gestion d'entreprise et en comptabilité. L'Ong Alphalog, à travers l'ACDSK, a accordé une aide financière et matérielle aux différents groupements à leur démarrage. Le groupement des maçons a reçu à peu près 200.000 FCFA. Les maçons, ainsi que les autres ouvriers dans les travaux, ont été d'accord de reverser 20% de leur rémunération à l'ACDSK comme contribution pour la mobilisation de la participation financière du quartier de Samé.

Par rapport à l'utilisation des caniveaux réalisés dans le quartier, le groupement des maçons a fait une démarche de sensibilisation en essayant de faire comprendre aux riverains de ces caniveaux que cette infrastructure n'est pas destinée à recueillire les eaux des douches et toilettes et de leurs maisons. Ce travail de sensibilisation a été très difficile, les habitants ont eu du mal à respecter la conduite à tenir dans l'utilisation des caniveaux.

Pour Tidiani Sissoko, le groupement des maçons « titube actuellement » à cause du manque de travail depuis la fin du projet de réhabilitation. Il fait ce constat, même si l'année dernière, le groupement a exécuté pour le compte de l'ACDSK deux travaux liés aux caniveaux de Samé Il n'a pas encore obtenu la carte professionnelle qui est le document administratif qui leur permet de soumissionner pour des marchés publics et les travaux d'aménagement sous la maîtrise d'ouvrage déléguée de l'AGETIPE.

Les perspectives

Toutefois, il ne désespère pas car, dit-il, la chambre des métiers de la Commune III, qui vient de s'installer, pourrait leur être utile. Tidiani vient d'être élu successivement comme délégué du quartier de Samé à la Chambre des Métiers de la Commune et comme membre de son bureau exécutif. Grâce à cette position, il a permis à 14 jeunes de Samé d'être formés à la Chambre des Métiers en plomberie, maçonnerie, menuiserie, etc. Cette nouvelle situation constitue de son point de vue une nouvelle opportunité pour le groupement des maçons de Samé.

FICHE D'ENTRETIEN DE DJANGO KEITA

Madame Django KEITA est membre d'une association des femmes de Samé dénommée « Kounandi ». Elle occupe le poste de Secrétaires aux relations extérieures.

Selon elle, les femmes de Samé étaient chargées d'amener de l'eau pour les travaux d'aménagement. Pour cela, plusieurs associations se sont constituées ; 4 associations féminines ont été formalisées et disposent de leur récépissé de déclaration d'association auprès de l'administration publique. Toutes ces 4 associations travaillaient ensemble pour amener l'eau sur le site des travaux.

L'association dans laquelle milite Django Keita est toujours fonctionnelle. Les 12 membres qui la compose se réunissent chaque vendredi. Les cotisations sont déposées dans une caisse. L'association « Kounandi » a bénéficié d'un appui financier d'Alphalog. Elle a ouvert une pharmacie de quartier qui a fini par fermer ses portes à cause de la concurrence de la vente des médicaments au centre de santé communautaire qui a été construite par la suite à Samé. Il se trouve que ce sont les femmes elles-mêmes qui ont fait toutes les démarches pour l'installation du CSCOm de Samé. Les femmes fréquentent beaucoup le CSCom ; ce qui prouve qu'il fonctionne bien.
La présidente de l'association Kounandi s'appelle Aissata Souko qui occupe ce poste depuis la création de l'association jusqu'aujourd'hui. En cas de besoin, le Chef de quartier et ses conseillers font appel aux femmes pour prendre leur avis avant de prendre la décision..

L'association Kounandi est affiliée à la Coordination des Associations féminines et Ong (CAFO) qui est leur représentation nationale. L'association bénéficié de plusieurs séminaires de formation organisés par la CAFO.
Au sein de l'association, les décisions ne se prennent pas par vote. La parole est d'abord donnée à celle qui est la plus âgée, en signe de respect. Puis après, les autres prennent la parole pour donner leur avis. Les femmes parviennent toujours à trouver un consensus.

FICHE D'ENTRETIEN DE MADAME SANOGO KARIDIA

Madame Sanogo Karidia Coulibaly est le Chef d'antenne de l'Ong Alphalog en Commune III. Elle n'était pas encore à Alphalog lorsque le projet de Samé a démarré. Toutefois, elle est arrivée dans l'Ong au moment où le projet était en cours d'exécution.

A l'origine du projet :
Concernant l'initiative du projet, Madame Sanogo Karidia précise que se sont les habitants de Samé eux-mêmes qui ont pris contact avec l'Ong Alphalog pour aborder la question de la réhabilitation du quartier de Samé. La réhabilitation du quartier constituait une forte attente de la population. Il n'y avait aucune infrastructure. Il n'y avait pas de voie d'accès et l'insécurité était inquiétante. Cette démarche fait suite à un contact infructueux avec l'administration publique. Ainsi, Alphalog et les gens de Samé ont conçu ensemble un document de projet.

Les acteurs et leurs rôles :
Le quartier de Samé a créé une association, l'ACDSK, qui a signé avec Alphalog une convention de collaboration. Une convention tripartite a été également signée entre Alphalog, l'ACDSK et la mairie pour la mise en œuvre du projet de réhabilitation. Une commission locale a été mise en place pour traiter les questions liées à la réhabilitation du quartier.

Le rôle d'Alphalog consistait en l'appui financier, l'appui technique et le conseil au quartier de Samé. L'Ong jouait également le rôle d'intermédiation entre les acteurs.

L'ACDSK avait un rôle de mobilisation de la population en vue de son implication dans le projet. Elle était également chargée de recenser la population sur l'ancien site, de recenser les déguerpis, de recenser les propriétaires de champs dans la zone de recasement. Elle devait suivre également les dossiers administratifs au niveau de la mairie.

La mairie a joué un rôle de suivi technique. C'est elle qui a fait les attributions des parcelles dans la zone de recasement en collaboration avec l'ACDSK.

En plus du volet réhabilitation, le projet comprenait un volet qui était celui de la promotion des groupes socio - professionnels au niveau de Samé. Les femmes étaient concernées par ce volet. Au début du projet, il n'y avait pas de groupement de femmes. Selon Madame Sanogo, c'est à la faveur du projet qu'Alphalog a suscité des groupements de femmes. Quatre groupements de femmes ont été formellement constitués et ont participé aux travaux de réhabilitation. Leur apport a consisté pour l'essentiel à l'approvisionnement en eau des chantiers en construction.

Evolutions de l'ACDSK :
Aux dires de Madame Sanogo, tout ne s'est pas bien déroulé dans l'exécution du projet de réhabilitation. Vers la fin du projet en 1998, il y a eu une évaluation externe du projet. Les évaluateurs ont recommandé une restructuration du bureau de l'ACDSK dont, à leurs dires, la population était insatisfaite. Le renouvellement du bureau a été suscité par Alphalog, car ce renouvellement faisait partie des règles statutaires qui disaient que le bureau devait être renouvelé tous les trois ans. Au cours d'une assemblée générale, le bureau sortant a présenté son rapport d'activités et un nouveau bureau a été mis en place. Malheureusement, le bureau qui a succédé n'a pratiquement rien fait par rapport à la réhabilitation. Le président du nouveau bureau de l'ACDSK a pris ses distances face aux questions liées à l'aménagement du quartier.

Les conséquences de la difficulté de la gestion foncière ont fait que le Chef de quartier de l'époque, Bréhima Coulibaly, qui était président de l'ACDSK, a été démis de ses fonctions à la fois de Chef de quartier et de président de l'ACDSK.

FICHE D'ENTRETIEN DE JEROME KEITA

Jérôme Kéïta est ingénieur topographe de formation. Il est l'actuel conseiller Communal de Samé, Kouliniko et Sirakoro. Il est l'officier d'état civil du centre secondaire d'état civil de Koulouba, qui dessert les quartiers de Koulouba et Point G.

Le début du projet :
D'après Jérôme, l'initiative remonte à une quinzaine d'année. Des études ont été faites pour la réhabilitation du quartier. A l'issue de ses études, un projet a été monté entre Alphalog, la population de Samé et la mairie de la Commune III. Ce projet a coïncidé avec un projet de l'Etat dénommé « Sauvons notre quartier » qui concernait les quartiers périphériques tels que Samé. Ainsi, le projet de Samé a été intégré dans ce projet plus large.

La participation :
L'Ong Alphalog a aidé à la création de plusieurs associations à Samé : il y avait une association pour les briquetiers, une pour les maçons, une pour les femmes, une caisse d'épargne, etc.. Ces différentes associations ont bénéficié de l'appui financier d'Alphalog. Mais par la suite beaucoup se sont effondrées, d'après Jérôme Kéita. L'ACDSK était l'association qui englobait les autres. Sa création a été voulue par Alphalog parce qu'elle voulait un interlocuteur dans le quartier. A partir de là, Alphalog ne prenait pas de décision concernant le projet de Samé sans consulter l'ACDSK. Le Chef de quartier et ses conseillers soutenaient tous l'ACDSK à l'époque du premier bureau.

Après la première phase du projet de réhabilitation de Samé qui a vu les travaux d'aménagement être exécutés jusqu'à hauteur de 90%, Alphalog a voulu engager une deuxième phase. Mais le nouveau bureau, mis à place suite au renouvellement des instances de l'ACDSK, a eu beaucoup de désaccord avec Alphalog à telle enseigne que qu'il n'y a pratiquement pas de réalisations faites durant cette deuxième phase. Alors, Alphalog a profité de l'arrivée d'une nouvelle équipe au niveau de la mairie pour étendre son intervention à l'échelle de la commune entière, au lieu de rester seulement sur Samé. Elle a fait un programme qui couvre différents quartiers de la commune III.

La gestion des nouvelles parcelles dans la zone de recasement :
Selon Jérôme, la population de Samé n'a pas été satisfaite parce que les parcelles mises à leur disposition étaient jugées insuffisantes et la répartition de ces parcelles a été également jugées mal faite. Sur 19 déguerpis de l'ancien tissu de Samé, 8 n'ont pas pu avoir de parcelles dans la zone de recasement.

La distribution des parcelle a connu en effet des problèmes. Pour les propriétaires de vergers de manguiers dans la zone de recasement, on leur proposaient une parcelle en échange 40 pieds de manguiers. Lorsque leurs vergers avait moins de 40, la mairie leur proposait 5000 FCFA par manguier. Malheureusement, l'équipe municipale qui était en place au moment des travaux de réhabilitation a été remplacée par une nouvelle et les habitants de Samé n'ont pas été payés conformément aux dispositions convenues avec la mairie. La commission locale de réhabilitation qui a été mis en place dans le quartier, dont le président était un conseiller communal issu de Samé, n'a pu rien faire face à cette situation.

Par ailleurs, le chef de village de Kouliniko avait manifesté beaucoup de réticence à l'idée de voir Samé s'étendre vers Kouliniko à travers la zone de recasement. Mais la décision administrative s'est imposée à lui, d'autant que légalement la terre appartient à l'Etat. Alphalog a cependant procédé par une négociation traditionnelle pour sauver les apparences au niveau du chef de village de Kouliniko. L'Ong est venue voir le chef de village et lui a solennellement demandé les parcelles de la zone de recasement, en lui présentant des noix de colas. En fait, c'était une manière de reconnaître le droit coutumier.

FICHE D'ENTRETIEN DE SEKOU DIALLO

Sékou DIALLO est chauffeur de profession. Il a 37 ans, il est marié et père de 4 enfants. Il faisait partie du groupe des jeunes de l'ACDSK à l'époque de l'aménagement.

La relation entre le quartier de Samé et le village de Kouliniko :
Suivant Sékou, les habitants de Samé et Koulouniko sont des frères parce que les premiers habitants de Samé, en l'occurrence les deux premiers chefs de quartier de Samé, viennent de Koulouniko. Ce sont eux les fondateurs de Samé (mais, on dit aussi que le tout premier habitant de Samé était une vieille femme, qui ayant perdu son mari, s'isola pour venir s'installer sur le site actuel de Samé). Il se trouve que même l'actuel chef de quartier a des parents qui résident à Koulouniko. Les gens de Kouliniko venaient cultiver le mil dans le site actuel de Samé avant que celui-ci ne soit un site d'habitat. La zone de recasement de Samé était auparavant une zone de culture pour les gens de koulouniko.

Situation de Samé avant la réhabilitation :
Selon Sékou Diallo, avant les travaux de réhabilitation il y avait à Samé de l'insalubrité et de l'obscurité dans les rues. Il y avait beaucoup de moustiques. Samé était dans une situation d'insécurité. La plupart des habitants étaient des paysans, il y avait quelques fonctionnaires.

Avant la réhabilitation, les jeunes se sont beaucoup investis pour la construction d'une salle de classe qui était une initiative du quartier, totalement pris en charge par les habitants du quartier. Les jeunes sortaient tous les dimanches bénévolement pour fournir l'effort physique nécessaire à la construction. Dans cette construction, le quartier de Samé n'a sollicité aucun apport extérieur

Destitution du Chef de quartier :
Selon Sékou, la réunion pour la destitution du chef de quartier a été fait chez un vieux qui s'appelait Sory DIARRA. Il y avait des vieux et des jeunes qui assistaient à cette réunion. L'Ong Alphalog était également présente. Le rôle tactique des vieux fut déterminant. Ils n'intervenaient pas de façon directe ; mais, ils donnaient des idées aux jeunes du quartier et les jeunes agissaient selon la démarche que les vieux leur demandaient de suivre.

La gestion des parcelles de recasement :
Aux dires de Sékou, la distribution des parcelles dans la zone de recasement a été pilotée par la mairie qui a procédé à l'octroi des parcelles aux gens. De son point de vue qui semble être partagé par les autres jeunes du quartier, l'ex-conseiller municipal nommé Diakité, résidant à Samé, n'a pas bien joué son rôle de défenseur des causes de la population lors de l'attribution des parcelles, il était considéré comme l'œil de la population de Samé au sein de la mairie. C'est pourquoi aux dernières élections communales (1998), les jeunes se sont mobilisés et ont réussi à le remplacer par Jérôme, qui est l'actuel conseil municipal.

Parmi les 200 parcelles disponibles dans la zone de recasement, la mairie a donné seulement 60 lots à Samé et Koulouniko. Tout le reste a été distribué par la mairie à d'autres personnes. C'est pour cela que d'après lui, beaucoup de personnes qui n'habitaient pas auparavant à Samé ont bénéficié de parcelles. Alors que les habitants de Samé avaient besoin d'avoir plus de parcelles, la mairie aurait dit qu'au Mali désormais, toutes les parcelles appartiennent au Gouvernement et que ce sont les autorités publiques qui décident de tout en matière foncière.

FICHE D'ENTRETIEN DE TIEMOKO COULIBALY

Ancien stagiaire d'Alphalog dans le projet de réhabilitation de Samé, Tiémoko Coulibaly a suivi tous le cycle du projet de Samé, depuis la conception jusqu'au déroulement des travaux et l'évaluation. Il travaille à Alphalog, il s'occupe actuellement du volet assainissement, après avoir été dans le passé responsable du volet AGR (Activités Génératrices de revenus).

A l'origine du projet :

Selon Tiémoko, au moment où Samé soumettait l'idée du projet, cela a coïncidé avec le projet au niveau du District de Bamako, intitulé « Programme Sauvons Notre Quartier » qui visait à réhabiliter tous les quartiers spontanés de Bamako.

En effet, la réhabilitation de Samé est une initiative prise au niveau local par la population qui par la suite a cherché un partenaire susceptible de l'aider à réhabiliter leur quartier. Ce n'est donc pas une initiative de l'administration et encore moins d'une ONG. Quand la population de Samé a pour la première fois rapproché l'Ong Alphalog, il n'y avait pas d'association formelle mise en place. Il y avait une personne ressource au niveau de Samé qui servait de courroie de liaison entre l'Ong et la population de Samé.

C'est par la suite que l'Ong a pensé à mettre en place une association qui va prendre en charge les aspirations de la population. C'est ainsi que l'ACDSK a été créée sur incitation d'Alphalog. La rédaction des statuts et règlement intérieur ainsi que la recherche du récépissé ont été faites en collaboration étroite avec Alphalog. Après cette étape, un accord a été signé entre Alphalog et ACDSK et un autre a été passé entre la mairie et l'ACDSK. Il fallait suivre l'association dans sa dynamique.

La mise en œuvre du projet :

Les travaux de réhabilitation ont commencé à partir de 1995 – 1996. Alphalog avec la commission locale de réhabilitation ont fait le recensement des ayants droit en vue de la répartition des parcelles qui vont être délimitées et loties. La commission locale a déterminé les critères d'attribution des nouvelles parcelles. Mais la répartition des parcelles a crée beaucoup de problèmes . Au point où Alphalog a été amenée à procéder au renouvellement du bureau de l'ACDSK.

Le chef de quartier était membre de la commission de réhabilitation. Le chef de quartier était là pour faciliter les relations entre ACDSK et la mairie. Alphalog a organisé les femmes, les jeunes, les menuisiers en association avant la réhabilitation. Les femmes se sont chargées en particulier de la corvée d'eau.

Après la réhabilitation et suite aux problèmes liés à la gestion des parcelles dans la zone de recasement, on a fait le renouvellement du bureau de l'ACDSK, mais le nouveau bureau ne pouvait plus gérer le problème et la question foncière est restée bloquée. Lors de l'assemblée générale qui a marqué le départ de l'ancien bureau, ce dernier a présenté un rapport d'activités, rapport qui a été rejeté par le nouveau bureau. Selon le nouveau bureau ce qui était dans le rapport de l'ancien bureau n'était pas exact. Par exemple, au niveau de la distribution des parcelles, les membres de l'ancien bureau ont eu a citer des noms dans le rapport pour dire c'est eux qui ont bénéficié des parcelles. Mais le nouveau bureau dit qu'il y a d'autres personnes qui ont eu des parcelles, dont les noms ne figurent pas dans le rapport.

Il n'y a plus de dynamique associative au sein l'ACDSK. Le mandat de l'actuel bureau a également pris fin cela fait plus d'une année maintenant, mais aucune assemblée générale n'a pu être provoquée pour présenter le bilan des activités. Face à cette situation, il y a des gens de Samé qui sont allés voir Alphalog pour renouveler le bureau, mais « Alphalog leur a demandé d'aller consulter la base, c'est à elle de décider ».

FICHE D'ENTRETIEN DE KAROUNGA DIAKITE

Professeur d'enseignement secondaire, Karounga Diakité était conseiller municipal de la commune III pendant la réhabilitation du quartier de Samé.

Samé avant la réhabilitation
Le quartier avait énormément de problèmes : Il n'y avait pas de voies, il n'y avait pas d'eau potable, pas d'électricité, pas de centre de santé, pas d'école. Donc le quartier était défavorisé.

A l'origine du projet
Les initiateurs émanent de la population ; les idées sont venues des habitants de Samé, car ce sont eux qui étaient concernés par les problèmes évoqués. La population s'est organisée en association et puis elle a contacté les autorités pour l'aménagement du quartier car l'aménagement était un problème majeur à Samé. Les attentes se focalisaient essentiellement sur l'électricité, . l'adduction d'eau, l'école, le centre de Santé. L'Ong Alphalog s'est investie aux côtés de la population de Samé dans le processus de réhabilitation du quartier.

Des problèmes à samé à l'occasion des travaux de réhabilitation
Selon Karounga, l'objectif d'Alphalog était d'aménager le quartier, et qui parle d'aménagement parle de voies de sortie, qui évidemment touchent certaines maisons. Les gens dont les maisons ont été touchées, ont eu des parcelles de recasement. Mais, faute de moyen, ils n'ont pas pu construire dans les parcelles qu'on leur a attribué. Il y a d'autres personnes qui s'attendaient à des parcelles dans la zone de recasement, mais qui n'en ont pas eu. Cette situation a créé un bouleversement du paysage social du quartier. Le chef de quartier a été relevé, le bureau de l'ACDSK a été carrément renouvelé. Le nouveau bureau n'a, cependant, pas pu maintenir le contrat avec Alphalog qui a réduit de manière substantielle son intervention à Samé.

La destitution du chef de quartier :
Pendant l'aménagement de l'ancien site, certaines maisons ont été touchées. Leurs propriétaires s'attendaient à avoir des parcelles dans la zone de recasement. Il y avait d'autres aussi qui n'étaient pas concernés, mais qui s'attendaient également à bénéficier de parcelles dans la zone de recasement. Ceux qui ont été touchés ont eu des parcelles dans la zone de recasement, mais ceux là qui n'ont pas été touchés n'ont rien eu. Alors, ceux qui n'ont pas eu satisfaction à leur souhaits ont crée un front contre le chef de quartier et l'ancien bureau de l'ACDSK. Ce front, en complicité avec la mairie (présence d'un adjoint au maire), a provoqué la tenue d'une assemblée générale (conduite par l'agent de la mairie). Après un vote à mains levées, l'ancien chef de quartier s'est trouvé en minorité. Les tenants du front constitué ont choisi un nouveau chef de quartier en présence de l'adjoint au maire qui a pris acte. C'est dans ces circonstances qu'on a procédé au changement du chef de quartier et de l'ancien bureau de l'ACDSK. Depuis lors, rien n'a bougé, notamment en ce qui concerne les travaux à Samé. Selon Diakité, il n'a pas été informé de ces actions là, ni par la population de Samé, ni par la mairie.

La gestion des parcelles de la zone de recasement :
La population à travers ses interlocuteurs a élaborée une liste des « ayants droits ». Cette liste a été envoyée à la mairie. La population de Samé a dressé une liste de 60 personnes.Puis, la commission de suivie de ce dossier, dont Diakité faisait partie, a pris la liste et l'a soumis au maire. Le maire a alors dit qu'il pouvait octroyer seulement 5 parcelles a ceux de Koulouniko dans la zone de recasement, pour aller dans le sens du droit coutumier. Sur cette base la commission est allée voir l'ACDSK. A l'issue de la réunion, l'ACDSK a décidé un partage équitable : 30 pour Samé et 30 pour Koulouniko, malgré le fait que la population de Samé est plus grande que celle de Kouliniko et que la liste pour Samé seulement était 60 personnes. En dernière instance, Samé ne pouvait bénéficié que 30. Donc la moitié seulement de se qu'elle espérait avoir. Cette situation a créé le mécontentement de certains habitants de Samé et a abouti au départ du chef de quartier car les gens ont trouvé que c'est lui qui a causé tous ça.

Rôle de la mairie :
Au sein de la mairie l'équipe municipale était divisée en deux blocs, le bloc auquel Diakité était affilié constituait la minorité municipale, donc ne gérait pas les problèmes et n'avait pas de capacité d'influence de l'action municipale (tout vote était perdu régulièrement par son bloc). De ce point de vue, c'est la mairie qui a fait la distribution des parcelles dans la zone de recasement ; c'est la mairie qui a créée une situation de cafouillage qui a donné lieu à des problèmes autour de l'affectation des parcelles à la population.

Samé étant essentiellement constitué de gens démunis, il y a eu certains bénéficiaires de parcelles dans la zone de recasement qui n'ont pas pu s'acquitter des frais d'édilité (200.000 fcfa) que la mairie a fixé avant de disposer

de sa parcelle. C'est pourquoi, le maire aussi (Djibril Sangaré), qui était en fin de mandat a pris les parcelles à ceux qui n'avaient pas pu payer les frais à la mairie et les a octroyé à d'autres personnes qui n'étaient pas du quartier. Ainsi le cafouillage est né : officiellement, leurs noms figuraient parmi les ayant droit, mais ils n'ont pas obtenu de parcelles parce qu'ils n'ont pas pu payer les frais. Alors, une tension s'est créée à Samé à la suite de cette nouvelle situation.

Rôle joué en tant que Conseiller communal, élu local de Samé :

Pour Diakité, le non renouvellement de son mandat d'élu local en commune III est lié au fait que la population l'a jugé inefficace dans la fonction de représentation des intérêts du quartier. Pour lui, les habitants de Samé se sont rebellés contre lui parce qu'il a lutté contre la dichotomie faite entre les autochtones et les étrangers. Selon Diakité, dans sa position d'élu, il n'y a pas de différence entre les habitants de Samé, quand bien même il s'agirait de la distribution de parcelles.

Pour conforter ses propos, il a pris l'exemple de la distribution de parcelles données par la mairie à Samé et Kouliniko avant le projet de réhabilitation. Ces parcelles, au nombre de 300 et situées à Kalaban Coro, en Commune V, ont été octroyé par la mairie de la Commune V à la mairie de la Commune III. Les localités de Samé et Kouliniko ont eu droit à 7 parcelles chacune. Au conseil de la mairie, le critère d'obtention principal était de donner ces parcelles aux gens qui étaient en location (donc qui n'étaient pas propriétaires de terrain d'habitation. Ceux-ci devaient faire une demande expresse. En tant qu'élu local, Diakité a été fortement impliqué dans la distribution de ces parcelles. Toutefois, les habitants de Samé, surtout les vieux du quartier et le Chef de quartier ont douté de la transparence de la répartition desdites parcelles.

Concernant la gestion des parcelles de la zone de recasement, l'élu local Diakité dit avoir dirigé la commission qui était chargée de la répartition de ces parcelles. Les autres membres de la commission lui devaient obéissance puisque c'est lui qui représentait la mairie ; et les procédures ont été appliquées conformément à ce qu'il leur avait demandé. Diakité se rappelle que même des vieux venaient le voir à domicile pour demander des arrangements hors procédures. Ce qu'il a refusé de faire, si l'on s'en tient à ses propos.

FICHE D'ENTRETIEN SEYDOU COULIBALY

Ingénieur topographe de formation, entrepreneur agréé, reconnu par ALPHALOG et l'ensemble de la population de Samé comme le principal initiateur du projet de réhabilitation de Samé. A ce titre, il était membre du premier bureau de l'ACDSK ; mais fut remercié en même temps que ce premier bureau. Il joua un rôle prépondérant dans la conception et dans l'exécution du projet d'aménagement.

Conception du projet :
« La population de Samé à sollicité l'administration pour aménager le quartier, une demande qui n'a pas abouti à causes de certains facteurs, donc la population s'est tournée vers ALPHALOG pour la réhabilitation du quartier à travers un de nos représentant TRAORE qui était un administrateur, il travaille au service de logement. En 1989-90, avec ALPHALOG nous avons monté le projet, le projet a été financé par la NOVIB en février 1993 »

Histoire de la création de l'ACDSK :
« L'ACDSK, c'est une association qui regroupait tous les chefs de famille de Samé et de Koulouniko. Elle fut crée avant le projet mais de manière informelle. Donc avec l'arrivée de ALPHALOG, ils ont restructuré et légalisé l'association. Ella a eu son récépissé le 22 février 1993, le bureau était composé de 17 personnes et Boureima COULIBALY qui était le chef de quartier, il est devenu automatiquement le président de l'ACDSK »

Signature des conventions :
« Avant de démarrer le projet, il fallait signer des conventions entre l'ACDSK et ALPHALOG, entre l'ACDSK et la mairie de la commune III, les conventions ont été signés.»

Démarrage du projet :
« Quand le financement est tombée, il fallait tout de suite démarrer les travaux ».

Rôle de l'ACDSK :
« Le rôle de l'ACDSK était un rôle local : mobiliser les groupes associatifs pour les impliquer dans les travaux. Ces groupes constituaient la main d'œuvre : les maçons, les femmes, les jeunes, mais ils étaient rémunérés un peu. L'ACDSK, à travers ALPHALOG appuyait financièrement et techniquement ces groupes-là. Il y avait des réunions hebdomadaires qui se tenaient entre ACDSK et ses partenaires pour gérer les problèmes sans que ça ne joue sur les coutumes du village. Il y avait des réunions que l'ACDSK tenait seule ; chaque jeudi et les samedis elle tenait avec ALPHALOG »

Rôles jouée par Seydou COULIBALY
« Moi, en tant que Seydou COULIBALY, je jouais le rôle d'animateur et même aussi un leader. Je faisais la démarche entre ALPHALOG et la population et entre la population et l'administration, j'ai eu à suivre deux dossiers à la fois : le dossier du financement et le dossier administratif. Mon rôle consistait à défendre la cause de Samé au niveau de l'administration : quand l'administration a eu à faire le premier plan de lotissement, elle voulait appliquer les normes techniques dans le tissu spontané de Samé, mais cela allait poser d'énormes problèmes. La population à travers moi a demandé la réduction des dimensions initialement prévues par l'administration, l'administration nous a écouté, nous avons pu avoir satisfaction. Ainsi dans le tissu spontané, ils ont fait des voies de 6 mètres et dans la zone de recasement les normes techniques c'est 8 mètres. Je suivais les agents techniques du district pour l'élaboration de ce nouveau plan ».

Rôle de ALPHALOG
« ALPHALOG nous donnait des conseils, ALPHALOG était notre bailleur de fonds.

Causes de l'adhésion de la population dans le projet d'aménagement :
« Si tu vois qu'il y a beaucoup de gens qui ont adhéré au projet, c'était pour la régularisation foncière, ils veulent avoir des parcelles ».

Problèmes qui ont surgi pendant les travaux d'aménagement :
« En matière d'aménagement il y a toujours des problèmes en amont et en aval. C'est pourquoi après la réhabilitation il y a eu des mécontents parce qu'ils eu de parcelles. Eux ils pensaient que c'est nous (membres du premier bureau de l'ACDSK) qui n'avons pas jouer notre rôle. Pour eux nous n'avons défendu la cause de la population ».

Cause de la destitution du chef de quartier et l'ancien bureau de l'ACDSK :

« Quand les opérations d'aménagement ont pris, il y avait un volet : c'est le volet attribution des parcelles, le maire de la commune III Djibril SANGARE et le gouverneur de l'époque Karamako NIARE ont géré les parcelles à leur gré, donc l'ACDSK n'a pas été impliquer dans ce côté-là. Tout le monde voulait saisir cette occasion pour avoir une parcelle, mais la mairie a donné seulement les parcelles à 50 personnes à la population de Samé et de Koulouniko sur 300 lots disponibles, donc ça été un mécontentement au sein de la population, nous n'avons pas pu gérer ce problème là. Le chef de quartier a perdu sa place, il n'est plus chef à cause de ce problème foncier, or c'est lui qui est le premier habitant du quartier de Samé. La population pensait qu'il pouvait défendre leur cause en ce qui concerne le nombre de parcelle parce qu'il était le chef de quartier et en même temps le président de l'ACDSK, ce problème lui a fait perdre se crédibilité.

Les infrastructures réalisées pendant la réhabilitation :

« Il y a eu des infrastructures qui ont été créées : on a eu des écoles, des marchés, des dispensaires, des routes, des caniveaux »

FICHE D'ENTRETIEN MAMADOU TRAORE

Ingénieur de formation, domicilié à Samé depuis 20 ans, il est le secrétaire permanent du bureau actuel de l'ACDSK

Conception du projet :
« Ce que je peux vous dire par rapport à la conception du projet, c'est un travail qui été commencé par Seydou COULIBALY »

Partenariat :
« Le premier partenaire dans le cadre de la réhabilitation c'est l'ONG ALPHALOG »

Samé avant la réhabilitation :
« Avant la réhabilitation, il y avait des problèmes d'électricité, des problèmes d'adduction d'eau, la réhabilitation est un processus qui a été enclenché au niveau du district et qui envisageait à réhabiliter surtout les quartiers périphériques ».

Les acteurs qui ont pris part dans le processus de réhabilitation de Samé
«Il y avait plusieurs acteurs, ALPHALOG, la chefferie du quartier et même des associations car ALPHALOG a développé le mouvement associatif au niveau du quartier : celles des femmes, des jeunes, des maçons et autres »

Rôle de ALPHALOG :
« ALPHALOG a joué un grand rôle dans le cadre de financement de la réhabilitation, dans l'élaboration du projet, dans la conception des caniveaux, les carrés aussi et surtout l'assainissement du quartier ».

Rôle de l'ACDSK :
« L'ACDSK c'est l'association chargée du développement du quartier était l'organisation mère, elle jouait surtout le rôle d'interface entre ALPHALOG et la mairie, l'ACDSK son rôle c'est de coordonner les activités de l'ONG au niveau du quartier, c'est ce qui a suscité la création du secrétariat permanent dont le rôle du secrétaire permanent c'est de maintenir toujours le contact entre ALPHALOG et ACDSK »

Situation actuelle de l'ACDSK
« Mais l'ACDSK se trouve dans un état de disparition car elle n'arrive pas à travailler actuellement suite à des difficultés. Les membres du bureau de l'ACDSK ne travaillent pas seulement au sein de cette association, c'est pourquoi, moi, en tant que secrétaire permanent, je n'étais pas dans le quartier pendant plus de 2 ans »

Rôle de la chefferie :
« La chefferie c'est un organe authentique qui est considéré comme le principal conseiller de l'association (ACDSK) car cette dernière ne peut pas décider de la réhabilitation sans impliquer au préalable la chefferie. La chefferie jouait le rôle de conseiller, même actuellement on peut considérer que ces gens là sont les détenteurs de la chose, entendez par là, on ne peut pas parler de foncier sans concerter avec le chef de village. S'il s'agit de la gestion du foncier, c'est surtout la mairie di district avec la chefferie. Celui qui était le chef de quartier pendant la réhabilitation c'est Boureima COULIBALY. Celui qui lui a remplacé c'est Moussa COULIBALY, mais quand on procédait au changement de chef de quartier j'étais absent dans le quartier. Mais quand on renouvelait le bureau de l'ACDSK j'étais présent. »

Rôle de la mairie
« C'est la mairie qui est chargée de la gestion du foncier dans le district, donc on ne peut pas parler de recasement sans parler de la mairie, elle est propriétaire du foncier »

Impression de TRAORE du bureau sortant de l'ACDSK
« Le bilan du bureau sortant est globalement satisfaisant, mais le nouveau bureau aussi a eu à travailler en redynamisant toutes les associations surtout celles des femmes. Il (le nouveau bureau) a eu à travailler avec le service social de la commune III pour l'alphabétisation de la population. Le nouveau bureau avec le SYNE-SOLAIRE a mis en place un château d'eau au niveau du quartier, il y a eu des initiatives qui n'ont pas abouti. »

FICHE D'ENTRETIEN MADAME CAMARA ASSITAN SOUCKO

(y compris des interventions d'autres femmes présentes à lors de l'entretien)

Présidente des l'association « KOUNANDI », ancienne membre du premier bureau de l'ACDSK.

Les initiateurs du projet :
« Quant à moi, j'ai travaillé en étroite collaboration avec les hommes jusqu'à ce que le lotissement ait été fait. Je faisais partir des premiers initiateurs qui sont Seydou COULIBALY, Boureima COULIBALY, Magnan COULUBALY, Soumeila N'DIAYE »

La question de lotissement :
« Le lotissement a été fait, mais ce n'est pas un lotissement proprement dit, on a simplement fait un redressement car les lieux sont très étroits. Ils ont fait un premier plan, mais cela devait toucher les bâtiments de certaines personnes, ceux-ci ont dit non à ce plan et ils ont fait un autre plan. »

Relation de l'association « KOUNANDI » avec d'autres associations féminines :
« Nous faisons partir de l'association de femmes dénommée KAFO, nous payons leur cotisation qui est 10.000 F. KAFO a demandé aux différentes associations féminines qui sont à Samé de se regrouper pour former une association qui coordonne l'assemble des associations des femmes, j'ai appelé en assemblée générale tous les groupements de femmes qui sont à Samé qui sont au nombre de 7. Un bureau central qui coordonne tous les groupements de femmes a été en place.

Rôle des femmes dans le processus de réhabilitation de Samé :
« Toutes les femmes de Koulouniko et de Samé sont sorties massivement pour faire le travail, nous avons arrosé durant toute la journée la voie bitumée, mais ce travail nous ne l'avons pas gratuitement, toutes les femmes qui ont fait ce travail ont été payées 1000 F CFA chacun. Moi-même je fais partir de ces femmes car j'ai travaillé aussi et l'argent fut donné à ma présence »

Relation ACDSK et l'association « KOUNANDI » :
« ACDSK et nous, nous n'avons rien fait ensemble jusque là. ACDSK ne nous consulte pas, s'ils ne nous consultent pas, nous n'allons pas les répondre. Tout ce que nous avons eu à faire ensemble, lors des élections présidentielles et législatives, nous avons eu à travailler ensemble. Nous faisions les démarches ensemble pour battre campagne ensemble dans le quartier, après les élections nous n'avons pas eu à travailler ensemble. Lors des réunions ils ne nous font pas appel »

°°

INTERVENTION DE MADAME KEITA ASSITAN DIARRA :

Elle est présidente d'un groupement de femmes appelé « BENKADI », elle réside à Samé avec son mari et ses enfants, elle est ménagère.

Participation des femmes dans le processus de réhabilitation :
« Notre association s'appelle : BENKADI, concernant les travaux qui se sont déroulés ici, moi mon rôle particulièrement était d'informer les femmes qui composait notre association s'il y a quelque chose à faire dans le quartier, nous avons eu à travailler avec les gens de ALPHALOG, ils nous ont aidé, mais il y a certaines choses, nous avons fait seules. Nous avons participé dans les travaux de lotissement, quand on faisait les travaux de la route principale, nous savons transporter de l'eau ».

Participation ou /non aux réunions des hommes :
« Les hommes ne nous appellent pas quand ils font les réunions. Nous travaillons exclusivement avec les femmes qui forment notre association »

°°

INTERVENTION DE MADAME KELEPILY MADINA:

Elle est membre de l'association « KOUNANDI », elle réside à Samé :

Les activités exercées par l'association KOUNANDI :
« Nous avons des chaises des chaises et des bâches à notre disposition, nous les louons aux gens lors de certaines cérémonies moyennant de l'argent. On avait reçu une somme de 500.000F CFA avec ALPHALOG, avec cet argent, nous avons ouvert une pharmacie. Notre pharmacie fonctionnait bien. Mais on construit un centre de santé ici, notre pharmacie a fini par fermer la porte »

FICHE D'ENTRETIEN BOUREIMA COULIBALY

Ancien chef du quartier de Samé, ancien président de l'ACDSK, co-fondateur du quartier de Samé.

Histoire de la fondation de Samé

« Un jour j'ai croisé Gaoussou qui m'a dit qu'il se rendait chez moi, je lui ai demandé la raison. Il m'a dit qu'il venait me chercher pour qu'on aille ensemble voir les propriétaires des champs situés derrière le marigot afin qu'ils nous donnent une parcelle où on peut garer nos bicyclettes. Je lui rétorqué : les champs qui sont de ce côté appartiennent à ma grande famille. Je lui dit de toute façon, allons-y et dès demain sans tarder. Le lendemain matin nous sommes montés sur la colline voir les vieux. Arrivée, nous nous sommes présentés au vieux en leurs indiquant la raison de notre visite. Le vieux accepta en disant que c'est Moussa KONATE qui pourrait satisfaire notre demande, mais le vieux me demanda aussi si je me trompais pas dans mes démarches, je lui ai demandé pourquoi, il me répondit comment-il possible que je sois venu avec dix noix de colas et une bouteille de vin traditionnel pour demander à m'installer sur le champ de mon père. Moi je rétorqua que les décisions anciennes ont parfois besoin d'être renouvelées et actualisées. Le vieux dit dans ce cas il va faire quelque chose, ainsi il appelé Moussa KONATE et l'en informa. Puis ils nous autorisèrent à nous installer.

Une fois installé, nous avons décidé de provoquer une réunion car il fallait construire une mosquée. Le lieu que nous avons identifié est juste à côté, étant dans cette entreprise une dissension entre nous, nous sommes allés voir Wagué, secrétaire général au Badialan, quand est venu voir le site sur lequel on construisait la mosquée, il dit : Bourama, Gaoussou, vous osez faire cela ? Et demain il y a une plainte ? Nous lui avons répondu c'est parce qu'on a le pouvoir de faire cela. Ainsi la frange dissidente construisait de son côté et nous on construisait de notre côté. Quand nous continuions à construire notre mosquée, eux ils ont pris un sac de riz et 15.000 F qu'ils ont remis au directeur du chemin de fer en lui expliquant que nous sommes entrain de creuser à proximité des rails pour construire une mosquée. Un après midi son envoyé est venu nous dire que si jamais nous n'arrêtions pas le travail tout de suite le directeur viendrait le lendemain pour créer des problèmes à tout Samé. Je lui ai dit : vas dire au directeur qu'il n'a pas à se mêler de notre affaire de mosquée. Aussitôt après, vers le crépuscule, il envoya un chariot par les rails avec une équipe de quelques personnes qui mesurent la distance entre la mosquée et les rails. Ceux-ci nous dirent : nous sommes juste des envoyés, construisez votre mosquée, vous avez largement respecté les normes ».

Après quelques temps, nous avons été convoqués à la mairie, nous lui avons expliqué les choses. Il dit c'est vous qui osez faire ça, vous êtes des mauvais africains, vous êtes les ennemis de Modibo KEITA (président de la république à l'époque). Gaoussou a voulu réagir à ses propos, mais il intimida Gaoussou de se taire en le menaçant de l'enfermer en prison. Alors je lui : monsieur le maire vous ne pouvez pas, vous n'êtes pas capable de nous enfermer en prison, ce n'est pas vous qui nous avez autorisé à nous installer là-bas. Nous avons payé quelque chose pour avoir le droit de nous installer là-bas. En réaction il, il nous a demandé où sont les reçus en guise de preuves. Nous sommes partis chercher nos reçus, nous sommes alors partis présenter ces deux pièces le lendemain à la première heure. A la vue de ces reçus, le maire tout confus a baissé sa tête. Je lui ai fait remarquer ceci : « Monsieur le Maire, lorsque l'autorité baisse sa tête, c'est la preuve de la honte ». Le Maire nouse renvoya chez nous sans rien faire »

Choix des interlocuteurs de la population auprès des partenaires impliqués dans le processus de réhabilitation.

« N'Faly TRAORE, un ingénieur de bâtiment qui travaillait à la direction des travaux publics, c'est lui qui a provoqué une rencontre avec l'ONG d'appui. Ils nous ont réuni et nous dit de trouver quelqu'un capable de faire les démarches administratives nécessaires pour l'amélioration du cadre de vie du quartier. La proposition a été faite de prendre Seydou COULIBALY qui avait fini ses études supérieures et qui se trouvait au chômage. Il a fait environ trois ans d'allers et venus au niveau des administrations de la ville. A l'issue de ces démarches, ALPHALOG est venue nous annoncer que les travaux vont commencer, toutefois, elle nous a alors demandé une contribution comme contre partie locale. Nous lui avons répondu que nous allons contribuer avec l'effort physique ».

Démarrage des travaux :

« Nous avons alors commencé les travaux, au démarrage des travaux l'ONG a affecté un fond à notre compte. Les travailleurs venaient réclamer leur argent à la fin de leur journée de travail, je procédais à leur paiement après les avoir fait enregistrer et signer. Seydou leur remettait leur argent sur mes instructions ».

Participation des femmes dans les travaux d'aménagement :

« Nous avons fait également appel aux femmes, elles apportaient l'eau et procédaient à l'arrosage des routes bitumées »

Destitution du chef de quartier

« A la fin des travaux d'aménagement, il y a eu incompréhension entre nous et les autres. Nous avons tenu une réunion durant laquelle des voix se sont élevées pour réclamer ma destitution de ma fonction de chef de village. La raison avancée était que j'avais vendu toutes les parcelles, c'est Seydou, moi et le maire qui vendions les parcelles. Ils m'ont destitué de ma fonction de chef de quartier, alors j'ai déclaré que Dieu fera éclater la vérité.

Il s'agissait d'une réunion provoquée pour traiter de notre cas. A cette réunion la volonté exprimé était que nous soyons démis. Je dis Madame SANOGO, c'est vous notre responsable, c'est vous notre chef à tous. Moi je n'ai rien à dire mais ce que vous direz, nous suivrons cela. Elle répondu qu'elle suit l'avis de la population. Je lui ai dit Madame SANOGO, vous suivez la population, ce n'est pas grave, mais il ne faut avoir peur de la population pour vous mettre contre nous, nous n'avons pas détourné même 5 F, je dis c'est le bailleur qui devait nous accuser d'avoir détourné ses fonds, mais que ce soit les habitants qui nous accusent, cela ressemble à la mauvaise foi »

Distribution des parcelles

« La zone de recasement nous a été affectée afin qu'on l'occupe ensemble avec les habitants de Koulouniko. Les gens devaient recevoir une partie et tout le reste devait revenir à Samé. Mais le Maire s'y est opposé, le Maire, Djibril, il a fait ce qu'il a voulu avec les parcelles. Il a donné 30 à Samé et 30 à Koulouniko »

L'élection du premier chef de quartier de Samé

« Quand nous nous sommes installés, d'autres ont commencé à venir s'installer. Des gens ont commencé à faire de la spéculation foncière, alors je suis allé voir Gaoussou. Je lui dit : Gaoussou, des gens ont commencé à donner des terres n'importe comment. Il nous faut trouver quelqu'un qui sera investi pour s'occuper des lieux. Karamoko KONATE était chef de quartier à Badialan III, je lui ai demandé de venir nous aider. Lorsqu'il est venu, nous avons tenu une réunion. Les gens ont demandé si Gaoussou acceptait de devenir le chef de quartier, je lui ai dit de lever la main pour dire qu'il acceptait. Ce qu'il a fait. Face à cette candidature, il a été proposé de passer au vote pour la désignation du chef de quartier. Nous étions 35 pour et 15 contre. Gaoussou est ainsi devenu le chef de quartier. C'est à la mort de Gaoussou que j'ai été investi chef de quartier ».

Relation entre Samé et Koulouniko

« Nous sommes nés à Koulouniko, nous ne pouvons rien régler ici en leur absence, il n'y a que trois hommes qui sont plus âgés que moi dans le village de Koulouniko, nous ne pouvons rien arranger sans eux. Depuis le début des activités politiques, Koulouniko et ici ne font qu'un ».

PORTO NOVO ET ZÉBOU

I – Histoire de la ville

Capitale administrative et politique du Bénin et chef lieu du département de l'Ouémé, Porto Novo est située à l'extrême sud est du Bénin, à une trentaine de kilomètres de Cotonou et 120km de Lagos. La tradition orale rapporte que la ville aurait été fondée vers le seizième siècle par trois chasseurs « nagots» du Nigeria. Ils se sont installés les premiers au bord de la lagune, à l'Est, à l'endroit même où ils eurent l'apparition d'une divinité dite « Monstre à neuf têtes » auquel ils sont obligés de vouer un culte. Les portonoviens se souviennet de cette fondation grâce à la **légende des trois chasseurs "Yoruba".** Trois chasseurs "yoruba" originaires de Oyo (ville historique de l'est nigérian), guides par une intuition irresistible, suivent à la chasse un animal qui les mènent sur le site de la future ville. Épuisés, ils s'endorment contre une termitière d'où jaillit soudain un monstre à neuf têtes. De retour à Oyo, ils interrogent l'oracle Fâ qui leur révèle que le monstre n'est autre qu'une divinité bienfaisante et protectrice. Ils décident alors de revenir sur les lieux de l'apparition et d'y construire un temple (qui existe encore et que l'on peut visiter). Ils s'intallèrent finalement sur ce territoire et fondèrent les deux premiers quartiers de la ville : Akron et Djassin.

1684 : fondation du royaume

Une branche de la famille royale d'Allada, menée par Tè-Agbantin, demande et obtient par la ruse, du chef des premiers occupants "Yoruba" du site de la future ville de Porto Novo, un terrain sur lequel il fait construire une vaste demeure "hogbonou". Il demande une parcelle de terre si petite qu'une peau dantilope suffirait à entourer. En fait, il découpe la peau de l'animal en fines lanières qu'il attaché les unes aux autres afin d'encercler un vaste terrain. S'en suivent des conflits et l'annexion par Tè-Agbantin de plusieurs villages. C'est ainsi qu'il fonde son propre royaume, auquel sont associés deux noms : Adjatché et Hogbonou. N'ayant pu emporter avec lui les mâmes de l'ancêtre royal, qui seules garantissent sa légitimité, Tè-Agbantin fait choisir un member eminent de sa communauté pour incarner cet ancêtre : c'est le "zunon-père des rois et roi de la nuit", un personage central des cérémonies d'initiation/intronisation dans la famille royale de Porto Novo qui ne doit jamais apparaître en plein jour pour éviter tout risque de rencontre avec le roi (du jour). À la meme époque, est institué le personage du "zangbéto", au masque effrayant, au corps couvert de raphia, à la

voix nasillarde, qui danse en tournoyant sur lui-même et chasse toutes les nuits les voleurs et autres malfaiteurs (voir plus loin).

Tè-Agbantin, premier roi “adja” de Porto Novo dont les gens vont se mélanger aux autochtones “yoruba” pour former une nouvelle ethnie dite “goun”, organise territorialement et administrativement son royaume à l’image de ses ascendants. A l'Ouest il installa son palais royal et le marché central. Les sujets du roi et les migrants, dont les commerçants Yoruba qui s'approvisionnaient au Nigeria, s'organisèrent pour leur installation autour de ces deux infrastructures. La lagune était alors le seul moyen de communication entre la cité, le Nigeria et les autres contrées.

Des cinq familles royales issues de la descendance de Tè-Agbotin est sortie la vingtaine de rois qui se sont succédés sur le trône de Porto Novo jusqu’à l’arrivée des occidentaux.

Arrivée des portugais et traite des esclaves

Porto Novo est devenue une ville prospère pendant la période de la traite des esclaves et du commerce de l'huile de palme. En 1752 un capitaine de voilier portugais lui donna le nom de Puerto Novo. La ville fut considérée par les négriers vers 1760 comme le nouveau et principal centre d'approvisionnement en esclaves surtout vers les Caraibes et le Brésil d'où son nom « Port Nouveau ». L'importance de Porto Novo en la matière était liée au mode de vente des esclaves. Tout propriétaire de la ville pouvait vendre directement ses esclaves aux négriers et leur acheter en échange des produits importés ou des armes sans intermédiaire du roi à la différence d'Abomey. Porto Novo fonctionnait donc comme un port franc, ce qui a suscité la jalousie des autres royaumes et surtout d'Abomey.

Ces relations économiques et politiques avec l’étranger, ainsi que la signature en 1863 du premier accord de protectorat français sur la ville, finissent de brouiller définitivement les deux royautés de Porto Novo et Abomey. C’est aussi l’époque des première missions catholiques et protestantes.

La communauté afro brésilienne ou Aguda : le retour des esclaves affranchis

Ces créoles brésiliens arrivèrent à Porto Novo au début du XIXe siècle et jusque vers 1860. Ils constituaient un élément social très important à l'époque. Ce sont eux qui sont à l'origine des premiers changements de vie (habillement, nouveau style d'habitat, nourriture, religion). Ils furent aussi les premiers conseillers du roi ou du colonisateur. lis ont gardé des

noms à consonance portugaise de leurs mailres. Les Agudas sont des mulâtres de navigateurs, des esclaves affranchis ou des serviteurs de nobles brésiliens. Ils s'installèrent à l'ouest du marché créant aux côtés des négociants européens le quartier Oganla.

TOFFA ler et la fin du royaume de Porto Novo

TOFFA ler garda le trône durant 34 ans (1874-1908) pendant lesquels il entreprit ce qu'aucun de ses prédécesseurs n'osa tenter, notamment la signature d'un traité de protectorat avec la France (en 1863 confirmé par un second accord signé en 1883) destiné à mettre son royaume sous la protection des français face à l'envahisseur Aboméen. Il a entretenu des relations de collaboration directe avec l'administration coloniale, et favorisé le développement d'une politique économique d'ouverture. Après sa mort en 1908, pour se confirmer à l'esprit du protectorat et aux dernières volontés du Roi, le Gouverneur français nomma son fils AKIDJI chef supérieur de Porto Novo, sous le nom de GBEDISSIN avec une indemnité annuelle. Ainsi l'administration coloniale retira aux successeurs de TOFFA le titre de roi et leur conféra le titre de chef supérieur nommé par l'autorité française avec l'accord des Princes et du Comité des Anciens.

Entre temps Porto Novo fut investie capitale de la colonie (siège du gouvernement en 1902) abritant ainsi les services généraux de toute la colonie. La création de Cotonou et la construction du wharf inauguré en 1911 ont entraîné le transfert des maisons de commerce de Porto Novo vers Cotonou. À ce transfert s'est ajouté dans les années 30 celui des services administratifs. Ces évènements ont plongé Porto Novo dans le déclin.

Porto Novo depuis l’indépendance

En 1975 elle devient la capitale de la République du Bénin mais n'a pas connu depuis un développement à hauteur de son statut, les fonctions essentielles de capitale, les sièges des Hautes Institutions et du Gouvernement (hormis l'Assemblée Nationale) étant implantées à Cotonou. Pour pallier cette situation le Gouvernement béninois a lancé en 1997 un Programme Spécial de Réhabilitation de Porto Novo dont l'objectif est de redonner à la ville ses attributs de capitale.

II – Coutumes et “anciens” pouvoirs locaux

(Source : Cellule PPDI de la mairie de Porto Novo. Projet d'Appui au Développement Intégré du Vieux Porto Novo Rapport d'analyse de la situation actuelle. Décembre 2002; AGONDANOU Jean-Pierre. Porto Novo ville d'hier et d'avenir.)

La prise en compte des traditions s'avérait incontournable dans la conduite de l’étude. En effet l'ancienne commune de Zébou se situe dans le noyau ancien de la ville, abritant ainsi plusieurs familles de lignée royale et autres familles princières. La population est encore largement attachée aux cultes de plusieurs divinités. La vie du quartier est organisée autour du culte du fétiche Gbèloko mais aussi autour de différentes manifestations coutumières.

La monarchie centrale

Le roi de Porto Novo est élu par un collège de Princes, de Ministres, de Dignitaires et de Notables du royaume parmi les Princes héritiers au trône et suivant le tour des Dynasties. Une fois élu, trois lunes durant, le futur roi doit se prêter, à huis clos à certains rites traditionnels, à certaines initiations avant d'être présenté publiquement au Palais Royal.

Il a un caractère sacré et vit en étroite intimité avec les chefs et les prêtres vodouns. Il reste sous la faveur des divinités locales.Le Roi partage l'exercice de sa souveraineté avec ses ministres dont les plus importants sont: les MIGAN (Ministre de la justice et de la sécurité), les GOGAN (ler Ministre, éminence grise du Roi), les AKPLOGAN (Ministre du culte)...

Il est intéressant de noter qu'avec la mise en oeuvre de la décentralisation on assiste à une résurgence des revendications royales et coutumières. Mr Jean-Pierre ELONG MBASSI, coordinateur régional du Partenariat pour le Développement Municipal (PDM), la décentralisation « a ouvert un espace de revendication pour les pouvoirs traditionnels qui avaient jusque là été niés par la colonisation et les Indépendances. La decentralization ouvre la renégociation sur la place des autorités traditionnelles dans la construction de l'Etat africain, sur la reconfiguration des pouvoirs quel qu'ils soient d'ailleurs traditionnels mais aussi religieux. (...) Même pour des hauts dignitaires de l'Etat le droit immanent s'impose au droit positif. Mais on reconnail ça de façon informelle, pourquoi ne pas l'officialiser ? »

Concernant la construction des légitimités des nouvelles municipalités il ajoute : « Les élections ne rendent pas les élus légitimes mais simplement légaux. Les gens ne les reconnaissent pas, heureusement, ils ont toujours plus peur du vodoun que du maire. La légitimité est à conquérir et pour ça ils doivent réussir à établir une transaction positive avec la société, à renégocier le pacte social. »

Les entités coutumières et religieuses

Les Zangbéto : Zan= Nuit, *Beto*= chasseur, symboliquement le *Zangbéto* est donc le chasseur de la nuit. Son rôle a évolué pour devenir celui de gardien du territoire du roi, il est chargé d'assurer le maintien de la sécurité la nuit pendant que le roi dort.

Son origine vient de l'idée d'un prince accompagnant Tè AGBALIN devant fuir Allada. Il fabriqua des cases coniques et portatives qu'il enroula de feuilles sèches de bananier avec des yeux de boeuf. Il initia ceux qui pourraient s'en servir et leur donna des défenses d'éléphant leur servant de porte parole avec une sorte de rugissements inspirant la terreur. Le *Zangbéto* était utilisé comme subterfuge et permit à Tè AGBALIN et son cortège d'atteindre Porto Novo sans entraves. Arrivés à destination Tè AGBALIN a conservé le *Zangbéto* et l'a organisé sur des préceptes secrets pour en faire un fétiche sans pratique religieuse. C'est donc une société secrète ayant pour but la protection du roi et de la ville contre les malfaiteurs et éventuels ennemis. Il existe une confrérie des *Zangbéto* pour régler les divers rapports entre eux. Les *Zangbéto* jouent un rôle important dans la gestion des problèmes sanitaires, les élus locaux font souvent appel à eux pour sensibiliser la population quant à la collecte des ordures car les populations les craignent et les respectent. Leur autorité s'impose beaucoup plus facilement que celle des élus.

Concernant le rôle régulateur de telles entités traditionnelles mais aussi des divinités vodouns, deux chargés d'études du Partenariat pour le Développement Municipal (P.D.M), ont donné l'exemple de la réussite d'un programme du Ministère de l'Agriculture visant à impliquer les populations dans la gestion des espaces forestiers. Plusieurs phases de concertation ont été organisées avec toutes les parties prenantes au projet de préservation : les chasseurs, les éleveurs, les chefferies... Suite à cette démarche l'administration a obtenu leur adhésion au projet c'est-à-dire leur engagement à mettre en ceuvre les pratiques qu'ils avaient élaborées ensemble pour préserver cet espace naturel. En réalité, rien n'a changé la forêt a continué à être pillée, les espèces protégées tuées. Un habitant de la zone a proposé de

s'appuyer sur l'autorité de OGUN la divinité protectrice de cette forêt pour faire respecter la réglementation. Les usagers, les chefs coutumiers et l'administration ont scellé un pacte sous l'autorité de OGUN pour garantir l'engagement de chacune des parties prenantes. Les résultats ont été si satisfaisants que cette démarche a été reconduite pour les projets de protection des espaces lagunaires. Cet exemple illustre très bien le rôle que continuent de jouer les entités cultuelles en terme de régulation sociale.

Le vodoun : La religion primitive du royaume de Porto Novo est le culte des vodouns. Ce ne sont pas toujours des divinités mais parfois les esprits des défunts qui avant de quitter le monde ont imposé à leur lignage des rites propres à perpétuer leur mémoire. Le vodoun sert d'intermédiaire entre Dieu et les hommes pour obtenir des effets bénéfiques et maléfiques. Il a aussi pour rôle de protéger les personnes qui se confient à lui. Les Yoruba abandonnèrent le culte des vodouns qu'ils pratiquaient déjà avant 1688 après leur conversion à l'islam. Les Gouns perpétuent ces pratiques cultuelles. Tè AGBALIN a ramené tous les vodouns d'Allada et leur confia à chacun un quartier. Le sacré fournit au pouvoir sa pérennité tandis que l'espace lui assure sa consistance. Tous les souverains de Porto Novo se sont appuyés sur la religion pour contrôler l'espace. Le respect, la vénération et la crainte voués aux vodouns contribue à renforcer la puissance du roi sur ses sujets. L'espace exploité est un espace codifié selon les principes sociaux édictés principalement par la religion.

<u>Les collectivités familiales traditionnelles, l'exemple des collectivités de Zébou</u>

La famille est confiée par la coutume à un chef différent du chef de ménage. Le chef de famille a son ménage propre et jouit d'une autorité supérieure sur tous les ménages regroupés dans un rayon d'habitation (parfois tout un quartier). Ceux-ci forment une collectivité ayant un nom. Le chef de la collectivité est le plus ancien des membres après la mort de son prédécesseur. Le terme collectivité englobe toutes les personnes ayant un lien de sang aussi éloigné soit il. Les noms peuvent changer d'une génération à l'autre, la polygamie facilitant ce système de constitution sociale. Dans l'ancien royaume de Porto Novo, tous les descendants d'un seul homme sont groupés dans le même quartier ou le même village.

Le domaine collectif est en général bien délimité, c'est une enceinte où l'on accède par une grande porte. Chaque ménage possède son logement. Les habitations laissent au

centre une cour plus ou moins grande où les membres de la famille se réunissent le soir après les travaux.

L'autorité du chef de collectivité est absolue en ce qui concerne les différends affectant les membres de la collectivité. Cette autorité s'exerce aussi en termes spirituels. Le chef dirige les manifestations cultuelles (vodoun). Il organise et préside toutes les cérémonies familiales. L'accomplissement de ces fonctions génère des frais qu'il ne supporte pas tout seul. Toutes les fois que cela est nécessaire il organise une quête à laquelle participent tous les membres. Il est secondé dans cette tâche par la femme la plus âgée de la collectivité. Notons que des querelles intérieures sont très fréquentes au sein des collectivités.

L'exemple des collectivités de Zébou et le culte du Gbèloko

(Source : Entretien avec MITO AGBOTON, Roi des collectivités de Zébou, ministre de la défense du Roi de Porto Novo.)

MITO AGBOTON, roi des collectivités de Zébou, a été intronisé il y a six mois seulement après une vacance du trône de 41 ans. Il n'a donc pas pris part directement aux deux projets concernés par la recherche mais sa position est intéressante concernant la structuration sociale spécifique que constituent les collectivités très nombreuses à Zébou.

Le terme MITO signifie ministre du Roi. En effet MITO AGBOTON assume deux charges fondamentales: il est d'abord le roi des collectivités de Zébou vouées au culte du fétiche Gbèloko c'està-dire une autorité cultuelle. Il assure ensuite la fonction de ministre de la défense auprès de la monarchie centrale. On différencie donc la monarchie centrale des monarchies cultuelles que forment la plupart des collectivités. Ces dernières assurent la protection de la première grâce à leurs puissances spirituelles mais restent sous l'autorité du Roi de Porto Novo.

La collectivité de Zébou, collectivité HOUETO SEDJI, rassemble cinq enceintes appelées concessions. Celles-ci réunissent tous les descendants du roi SEDJI et vénèrent principalement le fétiche Gbèloko mais aussi d'autres divinités ramenées par le roi SEDJI d'Allada sa ville d'origine. MITO AGBOTON est le roi de ces cinq collectivités, l'autorité suprême, le propriétaire comme il l'affirme, du fétiche Gbèloko, créé par son aibul le roi SEDJI. L'ethnologue ADANDE estimait en 1925 la population intra muros de Porto Novo à 15000 personnes et dénombrait déjà plus de 3000 vodouisants de Gbèloko femmes et

hommes confondus. Ce fétiche est symbolisé par l'arbre loko et représente la puissance d'une contrée, la force militaire, l'invulnérabilité d'une collectivité, d'un royaume.

Notons que les temples voués au culte des vodouns ne sont jamais dans les maisons. Dans une maison se trouve souvent une représentation de chaque fétiche destinée à l'adoration propre des habitants. Mais le temple est une structure au sein de laquelle les chefs vodouns initient, recrutent. Concernant le'culte du Gbèloko une trentaine d'adeptes sont actuellement en formation pour devenir des vodounsi à part entière. Le roi des collectivités désigne le chef vodoun et peut pratiquer une autre religion. Les chefs vodoun sont destinés à la pérennisation du vodoun de leur collectivité, ils sont formés de père en fils. Le roi n'intervient que pour participer au financement des diverses manifestations et assumer une partie des différents frais : la nourriture pour les adeptes, l'achat des antibiotiques pour les scarifications, l'enseignement des pas de danse... Les jeunes sont formés par des doyennes qui les entourent. Les femmes adeptes sont appelées les Hounsi, les hommes les Agofè. Le syncrétisme est très développé ainsi beaucoup de gens pratiquant d'autres religions continuent de vénérer le vodoun.

Tous les ménages de la collectivité HOUETO SEDJI vivent dans le quartier de Zébou et sont unis par les liens de sang. La propriété du sol et du bâti dans chaque concession est collective, les habitants sont en situation d'indivision. En effet une collectivité au sens propre est d'abord une maison, un foyer. Dans chaque maison d'une collectivité se trouve le panthéon dans lequel tous les aiéuls sont représentés par des assains. MITO AGBOTON est secondé dans ses tâches par un chef de protocole qui est le chef de collectivité traditionnel. Ce dernier organise toutes les cérémonies et a en charge la gestion quotidienne de la vie des collectivités.

Le roi et le chef des collectivités sont conseillés dans la prise de décision et la résolution les problèmes familiaux par un comité des anciens. Ces personnes ont une mémoire, des références pour trancher les litiges. Le roi aidé du chef arbitre tous les différends affectant les membres de la collectivité. Sa population lui porte des doléances. Les querelles intestines sont très fréquentes : les conflits familiaux, les divorces, les infidélités, les abandons de famille, les vols.

Notons pour finir que ces maisons ne disposent que très rarement de système d'évacuation des eaux usées, d'équipements sanitaires et d'accès à l'eau potable. La

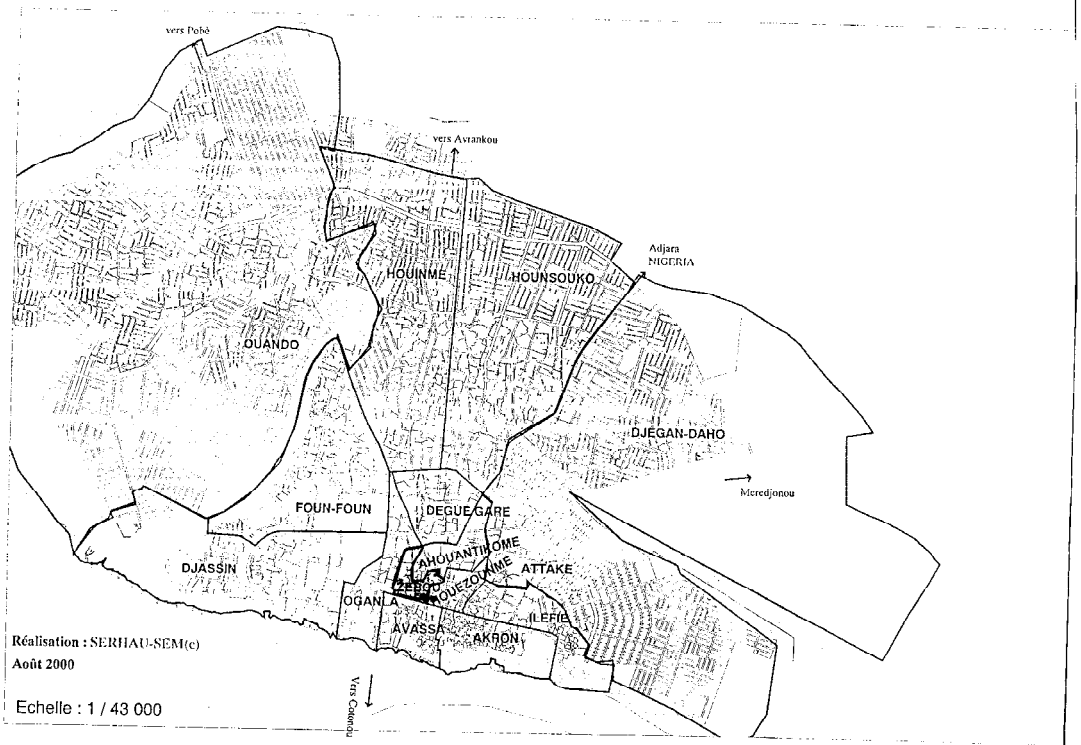
physionomie du quartier se caractérise par l'étroitesse des rues et l'exiguité des espaces familiaux il est ainsi très difficile de raccorder ces maisons aux différents réseaux urbains.

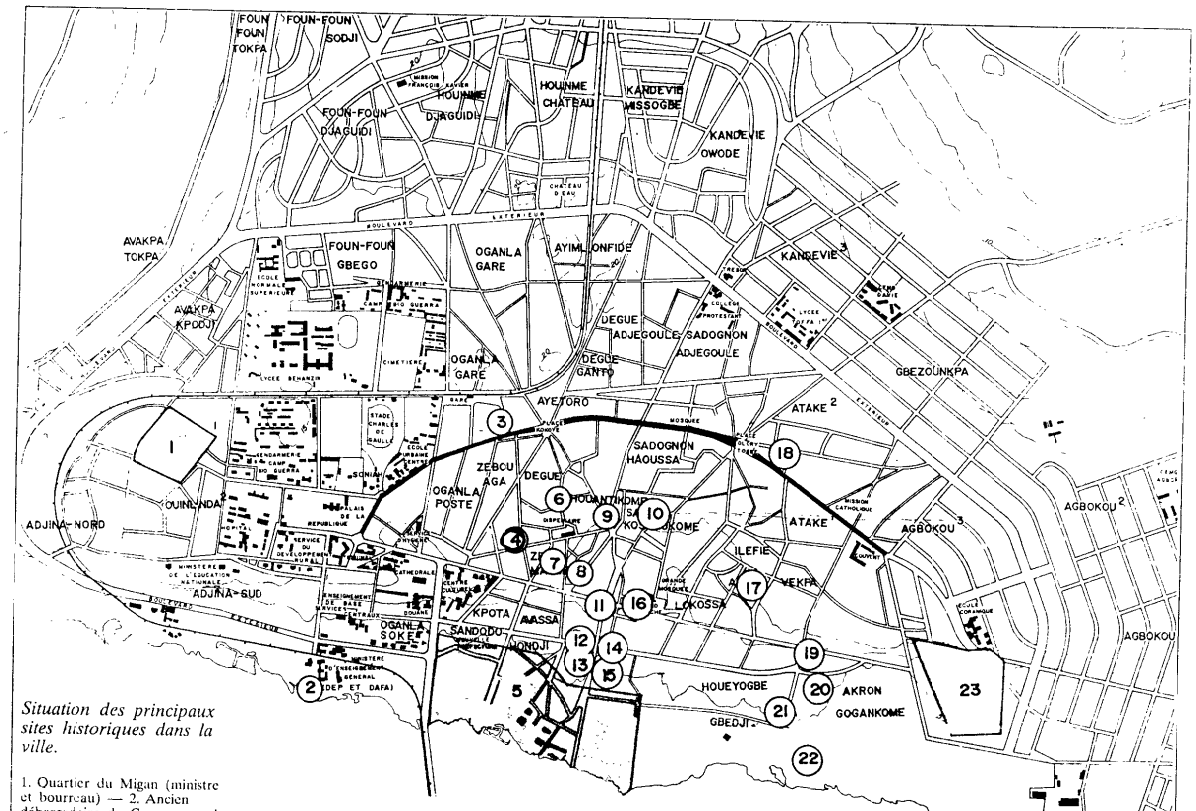
III – Le quartier de Zébou et le marché AHOUANGBO

La commune de Zébou, dans laquelle se situe le marché AHOUANGBO, fait partie des communes les plus anciennes et très peuplées de la ville de Porto Novo. Elle connail de sérieuses difficultés sur le plan de l'assainissement et de l'hygiène du fait de la densité de la population et de l'exiguité des espaces de vie familiale. Elle est située au sud de la ville non loin du pont et regroupe cinq quartiers différents : Zébou Aga à l'Ouest jouxtant le quartier Oganla, Zébou Ita Tigri, Hassou Aguèkomé plus à l'Est et enfin Zébou Ahouangbo et Zébou Massé au Sud. La commune de Zébou s'étend sur 16 hectares environ. Elle concentre beaucoup de collectivités.

Les cartes qui suivent indiquent la situation du quartier dans la ville et celle du marché dans le quartier.

PORT - NOVO : DECOUPAGE PAR ARRONDISSEMENTS





Situation des principaux sites historiques dans la ville.

1. Quartier du Migan (ministre et bourreau) — 2. Ancien débarcadaire du Gouverneur de la colonie — 3. Site de l'ancien camp français — 4. Marché Ahouangbo — 5. Zone commerciale — 6. Temple du vodoun Degué — 7. Quartier de Zounon (Roi de la nuit) — 8. Résidence du Gogan (ministre conseiller du Roi) — 9. Quartier des « ferblantiers » (ceux qui travaillent le fer blanc) — 10. Quartier des forgerons et de potiers — 11. Résidence d'Akplogan (ministre du culte) — 12. Site du premier marché — 13. Palais royal — 14. Quartier des Zangbeto (les espions du Rois) — 15. Grande mosquée centrale — 16. Site de l'ancien marché des esclaves — 17. Temple d'Aholouho — 18. Ecole protestante — 19. Temple du « monstre à neuf têtes » — 20. Résidence privée du roi Sodji — 21. Temple des trois chasseurs — 22. Quartier des tisserants — 23. Résidence privée du roi Toffa.

Le terme Zébou vient du mot IDJEBOU un nom YORUBA désignant une ethnie de commerçants réputés originaires du Nigeria, PARAISO, ancien esclave, Aguda revenu du Brésil et devenu le conseiller du roi Dé Sodji en 1851, a favorisé la venue de ces commerçants. Il a encouragé leur installation dans un premier quartier devenu la commune Zébou, installation qui allait aboutir à l'implantation du marché AHOUANGBO. Les IDJEBOU ont largement participé au développement économique de Zébou en important leur tradition commerciale et en commençant à vendre au bord des voies**.**

Le nom Zébou est dérivé de l'expression ITA IDJEBOU, ITA signifiant le quartier et donc ITA IDJEBOU le quartier où résident les IDJEBOU. La prononciation des mots a amené la déformation qui est devenue Zébou ou Zévou.

La plus importante des nombreuses collectivités de Zébou, est la collectivité Houéto-Sedji. Un de ses membres, Léopold Agboton, vient d'accéder à la charge de "Mito". La "succession" ne fut pas des plus aisées et il fallut même, pour mettre fin aux querelles, interroger le Fâ.

Les colons Français à leur arrivée ont choisi de s'installer dans le quartier opposé à celui de la population. Ainsi devaient-ils à chaque fois pénétrer dans la ville autochtone pour se ravitailler au grand marché. Ils ont fini par construire un marché plus proche de leur zone de résidence et ont choisi à cet effet le quartier où les IDJEBOU avaient commencé à développer des activités commerciales. C'est ainsi qu'a été construit le marché AHOUANGBO en 1912. AHOUANGBO signifie « la guerre est terminée » il s'agit là de la fin des guerres locales entre Porto Novo et le royaume d'Abomey. En effet avec la pénétration française deux protectorats (1863 1883) ont été signés entre le roi de Porto Novo et les autorités françaises pour que celles-ci protègent Porto Novo des envahisseurs Aboméens. La guerre se termina en 1900 et le dernier roi mourut en 1908. La création du marché marqua la fin de toutes ces échauffourées. La population se sentait désormais en sécurité chacun ayant la possibilité de vendre en toute liberté. Zébou est le premier quartier ayant regroupé le monde des affaires grâce à un double mouvement: l'installation des IDJEBOU d'abord et la création par les colons Français d'un marché destiné à leur approvisionnement : AHOUANGBO représentait la frontière entre ville coloniale et ville autochtone.

Une important communauté musulmane vit dans le quartier, en bonne entente voire en symbiose avec les autres communautés (animistes principalement).

De nombreux couvents d'adeptes, avec chacun à leur tête un chef de culte, animent jour et nuit le quartier. Le quartier compte 3 mosquées, et 6 temples publics de "vodun" lignagers ou royaux.

Le palais royal, “homnè houngbogan” de la collectivité Agboton/houéto-Sedji, qui fait face au marché, se trouve à l’entrée de l’artère principale qui traverse le quartier. Il est considéré comme un joyau du patrimoine architectural de Porto Novo.

Le marché Ahouangbo s'étend sur un domaine de 0,42 hectares, mais la superficie réellement occupée est de 0,52 hectares. Le terrain n'est pas inondable mais il ne bénéficiait d'aucun aménagement avant les travaux. 168 vendeuses le fréquentent tous les jours alors que sa capacité est de 120 places.

A l'image de la plupart des habitations du quartier le marché AHOUANGBO, troisième place commerciale de la ville, spécialisé dans la vente de produits alimentaires frais, ne disposait jusqu'aux travaux d'aucun équipement sanitaire (pas de latrines, pas de point d'eau potable, ni dépotoirs d'ordures) ni d'électricité. Les quelques ouvrages de drainage des eaux pluviales se sont transformés en collecteurs d'eaux usées. Il était équipé de 12 hangars, 4 boutiques, une boucherie et quelques étals improvisés. Le droit deplace est de 50 FCFA par jour auquel i faut ajouter une patente annuelle.

On dénombre à Porto Novo 9 marchés : les deux principaux (d'importance régionale) OUANDO et le marché central, puis 7 marchés secondaires le plus important d'entre eux étant AHOUANGBO. Chacun de ces marchés est doté de son propre comité qui le représente au sein du comité municipal de cogestion des marchés. Les membres sont élus par les vendeurs pour une durée de 5 ans. Concernant le marché AHOUANGBO le comité est composé de 5 membres. Ces comités ont pour fonction la sensibilisation des usagers pour le bon paiement des droits de place et sont chargés du suivi et de l'entretien du marché.

Mr WARI Taofik est délégué du quartier de Zébou AHOUANGBO où est implanté le marché. Depuis 1992 il est aussi le président du comité de marché. Il décrit cette instance comme un comité de suivi qui intervient lorsque un conflit surgit notamment entre les vendeuses et les personnes chargées de la collecte des patentes[70]. Il s'occupe aussi de régler tous les problèmes de fonctionnement des équipements du marché. Les gens le sollicitent dès qu'ils ont la moindre difficulté sur le marché. La composition du comité n'a pas changé depuis la déposition des premières plaintes des vendeuses avant les études de 1996, il

[70] Droits de place et patentes : Toutes les vendeuses paient des droits de place quotidiens d'un montant de 50FCFA pour occupation du domaine public.Certaines d'entre elles possédant des grands étalages ou des boutiques doivent payer une patente au service des impôts une fois par an.

est composé de Mr WARI, Mme AKAMBI Micheline présidente de l'association des vendeuses de légumes, Etienne BONOU responsable du moulin à grains, Mme AYITE Désirée, le dernier membre est récemment décédé et n'a pas encore été remplacé.

Il existe aussi au sein du marché AHOUANGBO quatre associations de vendeuses : l'association des vendeuses de tomates, celle des vendeuses de poisson frais, celle des vendeuses de poulets et celle des vendeuses de légumes. Pour leur représentation les membres des associations élisent une présidente qui en cas de problème sollicite le président du comité de marché. Dès qu'un problème se pose le comité invite deux représentantes de chacune des associations par souci de « cogestion » comme nous l'affirme Mr WARI. Quand des doléances lui parviennent celui-ci peut aller à la Circonscription Urbaine, et aujourd'hui à la mairie, en constituant une délégation composée de représentants des associations de sorte que les intéressés puissent eux même poser le problème directement auprès de l'autorité publique.

IV – Les acteurs importants de Porto Novo avant et après la décentralisation

Les prises de décision du temps de la Circonscription Urbaine[71]

La circonscription urbaine est un territoire déconcentré dont l'autorité supérieure, le chef Circ, est nommée par le préfet. Ce dernier est assisté dans la prise de décisions par un comité consultatif créé par une loi de 1990 suite à la Conférence Nationale. Cette instance regroupe les représentants des services déconcentrés de l'Etat et ceux des principales associations de développement de la ville : le comité des anciens cadres et notables de la ville, le conseil de réhabilitation de la ville et l'Association pour le Développement Economique Social et Culturel de Porto Novo (ADESCP). En tant que comité consultatif il ne possède pas de droit de veto. Néanmoins les associations membres constituent de puissants lobbys comme l'affirme l'ancien chef Circ (1996-1998) Mr VIDEHOUENOU David :

« ... Je les appelle les forces d'appui étant donné que vous êtes nommé, vous dépendez d'un pouvoir central, lorsqu'il y a des décisions à prendre et que les gens veulent vous coincer (...) c'est ces forces d'appui là qui ne dépendent de personne qui sont capables d'aller voir l'autorité pour dire : C'est nous qui avons décidé cela. (...) si vous êtes dans ce rôle là et que vous ignorez complètement le rôle de ces gens vous êtes fichus. C'est-à-dire en

[71] Voir en annexe un tableau récapitulatif des structures administratives avant et après la décentralisation.

quelque sorte ce que moi j'appelle les propriétaires de la ville. » (Source Entretien avec Mr VIDEHOLIENOU David, ancien chef Circ., le 16.07.2003).

S'il arrive au chef Circ. de prendre une décision contraire aux recommandations faites par les représentants de ces associations, ces derniers engagent alors souvent une démarche directement auprès des ministres et même du chef de l'Etat pour contrecarrer son action. Cependant un tel acte n'est possible que si les trois associations s'accordent sur une même position. Le chef Circ. sait que s'il ne tient pas compte de l'avis des associations celles-ci peuvent bloquer ses initiatives en jouant sur leurs relations. Ces pratiques existent toujours mais ont bien moins d'impact maintenant que les municipalités sont élues et dotées d'un conseil municipal à qui il revient de gérer les affaires locales de façon autonome. Citons à cet égard Mr Igor AGUEH, coordinateur de la cellule PPDI de Porto Novo :

« Maintenant c'est le conseil municipal qui décide. (...) Parce que la légitimité c'est le conseil municipal, les associations de développement ne peuvent que conseiller, elles peuvent écrire au maire. Alors qu'avant elles s'impliquaient je ne dirais pas qu'elles décidaient mais elle pouvaient par exemple dire *non, nous n'en voulons pas.* »

Jusqu'aux élections municipales de 2003, la sphère de décision au niveau de la circonscription urbaine inclue donc des représentants associatifs. Le comité est un espace de négociation où ces derniers peuvent faire valoir leur opinion et influencer la prise de décision en menaçant le chef Circ d'interpeller les hautes autorités. Ils constituent de véritables forces de pression.

Le comité consultatif a été impliqué dans la prise de décision concernant le programme FSD de 1998 qui comprenait la réhabilitation du marché AHOUANGBO. Il a d'abord été consulté sur l'ensemble du programme une fois le contenu des actions déterminé en concertation avec les élus locaux et les représentants des usagers (centres de santé, associations de parents d'élèves, membres du comité du marché) et a ensuite été invité à la grande réunion de validation du programme où toutes les parties prenantes étaient présentes.

<u>L'exemple du comité des anciens cadres et notables de la ville de Porto Novo</u>

Appelé communément “comité des sages” cette association est une spécificité de la ville de Porto Novo créée il y a 18 ans. Par la suite des comités des sages sont apparus un peu partout dans le pays. Composé majoritairement d'anciens fonctionnaires, le comité compte une

cinquantaine de membres dont six femmes. Depuis peu il admet en son sein des actifs dont Mr VIDEHOUENOU David ancien chef Circ. de Porto Novo, la limite d'âge ayant été ramenée à cinquante ans. L'admission au sein du comité se fait sur demande et après enquête de moralité.

Il fonctionne par commissions thématiques, elles sont au nombre de cinq : culture, économie, santé, éducation, transports et infrastructures, relations extérieures, Les membres se réunissent une fois par semaine. La prise de décision se fait par consensus et chaque séance donne lieu à la rédaction d'un procès verbal consignant toutes les décisions prises.

Cette instance était représentée au sein du comité consultatif de la ville. Ses pratiques fondées sur les relations de ses membres ont fait d'elle un groupe de pression puissant, un peu moins aujourd'hui que les villes sont dotées de conseils municipaux élus. Son vice président Mr AGONDANOU Jean Pierre décrit son rôle de la façon suivante :

« Notre rôle a plusieurs faces : d'abord conseil, suggestion, proposition et quand ça ne va pas nous dénonçons pour dire que nous ne sommes pas d'accord. »

Le comité reçoit les plaintes et doléances de la population mais s'autosaisit aussi fréquemment de divers problèmes ayant trait au développement de Porto Novo. Ils semblent incontournables sur la scène urbaine du fait de leur pouvoir de blocage. Si une décision prise au niveau de la CU et aujourd'hui de la municipalité ne leur convient pas ils interpellent les plus hautes autorités de l'Etat pour manifester leur désaccord et faire en sorte que la décision soit avortée. Bien souvent leur démarche aboutit du fait de leur relations au sein de la sphère politico administrative héritées de leurs fonctions passées.

Mais ces pratiques inquiètent et dérangent. En effet elles peuvent être perçues comme un facteur de blocage de la responsabilisation des citoyens devenue si cruciale avec la mise en œuvre de la décentralisation. Aussi existe-t-il une certaine tension, concurrence entre cette instance et les autorités publiques locales comme l'évoque Igor AGUEH :

« ... c'est clair qu'ils s'imposent ! C'est un groupe de pression. Il faut reconnaître également qu'ils sont actifs parce que eux ils prennent le taureau par les cornes, c'est des gens ils vont voir le ministre au moment où nous on est en train d'écrire. Eux, ils vont même voir le

ministre directement et il les reçoit pour proposer des choses. Mais, ce ne sont pas des gens de dossier. (...) Quand les gens veulent porter quelque chose au chef de l'Etat on prend par ce canal là car eux ils obtiennent un rendez vous à la présidence c'est du relationnel. »

A l'occasion de la réhabilitation du marché AHOUANGBO le “comité des sages” a reçu une fois avant les travaux et aussi au mois de Janvier 2000 une délégation de vendeuses de poissons qui se plaignait de l'état de dégradation du marché et ensuite de la mauvaise qualité des travaux.

L'espace politique communal

Jusqu'aux élections municipales, la ville était divisée en communes elles-mêmes constituées de différents quartiers. Là commune de Zébou comprend alors cinq quartiers. La population de chaque commune élit un maire (pour une durée de cinq ans) assisté dans son travail par des conseillers municipaux et des délégués de quartier eux aussi élus par la population de leur localité. Concernant l'ancienne commune de Zébou Mme AYITE Désirée est restée maire de 1986 à 2003 et Mr WARI Taofik est délégué du quartier Zébou AHOUANGBO depuis 1992.

Il revient aux élus locaux de gérer les affaires du quartier en collaboration avec la CU. Le maire tient des réunions régulières avec ses conseillers et les délégués de quartier dans le local de la commune, ces derniers assurant l'interface entre la commune et la population. A ce type de réunion s'ajoute parfois la tenue d'assemblées générales où les élus rencontrent « la population au niveau des couches. Par exemple les jeunes ou les femmes pour des activités spécifiques. » (Source: entretien avec Mme AYITE Désirée, ancien maire de la commune de Zébou, le 11.07.2003).

Les élus locaux s'emploient à la résolution de tous les problèmes quotidiens rencontrés par la population et particulièrement à la gestion des conflits surgissant au niveau des ménages et des collectivités. Le maire assure la production des actes d'état civil.

Ces différentes réunions constituent les instances délibératives de la commune et permettent une gestion concertée et collégiale des affaires publiques locales. Elles offrent à la population, un espace de débat, une voie d'accès à la parole publique. Les élus via la gestion et la prévention des conflits quotidiens assurent un rôle essentiel en matière de régulation

sociale. Mme AYITE nous décrit la démarche suivie quand il s'agit de problèmes présentant des aspects plus techniques :

« On se réunit d'abord avec les chefs quartier et ensuite on voit le chef Circ qui fait suivre au chef DST ».

Ainsi le maire a-t-il pour mission de faire remonter tous les problèmes sortant de sa compétence lors des réunions périodiques ayant lieu à la CU avec le chef Circ.

L'organisation de rencontres entre les différentes parties prenantes aux affaires locales (population, délégués de quartier, maire, Chef Circ., services techniques) aménage une remontée de l'information vers l'autorité compétente : les populations font part de leur doléances au délégué de quartier qui à son tour expose le problème lors des réunions avec le maire et les conseillers municipaux. Dès qu'un problème dépasse le champ de compétence des élus locaux le maire en fait part au chef Circ. Ce dernier n'est principalement sollicité que pour la résolution de difficultés techniques (travaux à réaliser), les élus locaux constituant les autorités politiques locales. Depuis les élections municipales de 2003 les maires ont disparu et la ville a été divisée en arrondissements. Les délégués de quartier, quant à eux, demeurent. Aujourd'hui encore, ils assurent l'interface entre les chefs d'arrondissement et la population mais vont aussi porter les doléances de leur localité directement auprès de la municipalité.

Les autorités coutumières dans la vie locale : **l'exemple des Zangbetos à Zébou**

La commune de Zébou est l'une des plus anciennes de la ville de Porto Novo. Sa population vit toujours au rythme des pratiques cultuelles vodoun, elle craint et respecte les entités coutumières. Les plus connues d'entre elles sont les veilleurs de nuit appelés *Zangbetos.* Mme AYITE nous explique pour quelles raisons elle s'est appuyée sur leur autorité afin de faire respecter certaines règles d'ordre public :

« Y a aussi les veilleurs de nuit qu'on appelle Zangbetos, ça nous aide parfois à résoudre beaucoup de problèmes. (...) Quand vous sentez que la population ne veut pas respecter quand on émet des ordres (...) on passe par les délégués de quartier parce qu'étant une femme je ne peux avoir de contact direct avec eux. (...) ils font respecter pour la propreté, les problèmes de salubrité, on fait appel à eux. (...) Parce qu'eux quand vous obtempérez pas ils ont des méthodes pour punir les gens. (...) Parce que les gens ont peur des représailles. (...) Comme c'est des fétiches ! » L'utilisation de ces ressorts traditionnels

permet à l'élu de faire respecter certaines règles de vie en société. Ces autorités coutumières par le respect et la crainte qu'elles inspirent à la population assurent un rôle important en terme de régulation sociale.

V – La mise en place du Registre Foncier Urbain dans l'ancienne commune de Zébou

Le Registre Foncier Urbain a été conçu et développé pour appuyer les collectivités locales béninoises dans la mobilisation des ressources. Il poursuit plusieurs objectifs :

Maitriser, accroître et consolider les ressources fiscales locales

Améliorer la connaissance du patrimoine foncier et créer les bases d'une bonne gestion foncière

Produire et gérer diverses données urbaines et plus spécifiquement celles qui sont nécessaires à la programmation et à la gestion des infrastructures.

La mise en œeuvre du RFU s'effectue dans un cadre qui institue un partenariat entre les différentes administrations impliquées. Ce partenariat est organisé entre la collectivité locale (maitre d'ouvrage), la Direction Générale des Impôts et des Domaines (maitre d'ouvrage du volet fiscal) et la SERHAU (maitre d'ouvrage délégué). Il s'appuie sur une relation contractuelle sanctionnée par l'établissement de protocoles d'accord précisant les objectifs à atteindre, les moyens à mettre en ceuvre et les rôles et responsabilités de chacune des parties prenantes.

La mise en place du RFU comporte plusieurs étapes

Réalisation de la carte de base

Adressage et panneautage

Réalisation des enquêtes foncières et urbaines (collecte des données)

Création des fichiers de base

Opérations d'assiette (volet fiscal)

Opérations de recouvrement (volet fiscal)

Etablissement de la banque de données urbaines

Transmission et pérennisation

Le RFU a été initié et développé au niveau national dans le cadre d'un accord de coopération entre l'Etat français et l'Etat béninois pour permettre à ce dernier d'apporter un appui aux collectivités locales dans la mobilisation des ressources en vue de la future décentralisation. Les circonscriptions urbaines ne sont que de simples récipiendaires de ce nouvel outil comme le confirme Mr Valère HOUNTTOUNDJI, responsable RFU de la SERHAU :

« ... à la limite la ville n'a aucun rôle à jouer dans la convention de départ. (...) C'est une idée de l'Etat, donc la collectivité qui était juste un territoire déconcentré ne pouvait pas refuser. A priori on peut dire que le chef de la collectivité territoriale qui était la circonscription urbaine à l'époque et son équipe ne sont pas réellement engagés »

La mise en œuvre du RFU a été intégralement financée par la coopération française. La sphère de décision n'inclut à aucun moment les bénéficiaires directs du projet que sont les collectivités béninoises : le RFU leur a été livré « clé en main ». Il leur revient néanmoins de participer à la mise en place de l'outil en collaboration avec le maître d'ouvrage délégué, la SERHAU, notamment pour la construction de la base de données via la collecte d'informations auprès de la population. Elles devront aussi permettre la pérennisation de l'outil par la création d'une cellule RFU dans chaque circonscription urbaine.

Concernant le suivi du projet, un comité de suivi est créé dans chaque ville. Il regroupe le chef Circ et son secrétaire général, le directeur des domaines, les services fiscaux, un représentant du ministre de l'Intérieur et la SERHAU.

L'architecture conventionnelle initiale ne prévoit à aucun moment l'implication des élus locaux, des représentants de la population, La prise de décision est réservée à la sphère administrative et aux cadres techniques. Quand nous avons interrogé Mr HOUNTOUNDJI sur cette absence sa réponse fut la suivante :

« C'est dommage mais les maires des anciennes communes n'avaient pas un statut suffisant pour influer la décision de la collectivité locale. Si on les associe ça veut dire qu'on accepte que leur point de vue puisse modifier éventuellement la position des gens de la circonscription urbaine. Et ça c'est pas possible. (...) Le chef de la circonscription urbaine ne peut pas prendre le risque de s'embrouiller avec les maires des communes. »

Le processus décisionnel formel exclut expressément les représentants de la population. Cette démarche réduit une question politique fondamentale, le paiement des impôts, à un problème technique. Aucune phase de sensibilisation préalable n'est officiellement prévue. Il a pourtant bien fallu associer les élus locaux avant le début de la collecte des données comme nous le confirme Mr HOUNTOUNDJI:

« A aucun moment dans ce montage on n'a prévu les élus, mais dans la mise en oeuvre on y est arrivé puisqu'il fallait bien l'adhésion des populations. »

Aussi la SERHAU a-t-elle organisé en collaboration avec la cellule RFU des rencontres avec les élus locaux (maires et délégués de quartier) avant le début du travail de terrain. Les représentants de la population sont finalement associés à la mise en place du projet plus par obligation que par souci participatif. Les élus locaux ont été sollicités pour procéder à la sensibilisation de la population afin de l'amener à coopérer lors de la collecte des données. Mme AYITE nous explique comment s'est déroulée cette opération délicate :

« On invite les chefs Tatas, on leur explique le bien fondé de cet outil ce qu'on va faire avec l'argent. »

Les élus assurent l'interface entre la population et l'administration, ils sont censés prévenir les conflits entre les collecteurs et les habitants. Ce rôle d'intermédiation et de prévention des conflits met les élus dans une position inconfortable. En effet ils peuvent difficilement justifier de façon durable devant leur population leur collaboration avec la CU qui plus est pour la mise en place d'un outil ayant pour principale conséquence l'augmentation des montants d'imposition. Leur participation à la mise en place du RFU semble les positionner au moins pour un temps du côté de l'administration. Du point de vue de la population ils légitiment l'application du RFU par leur coopération. Or les maires et les délégués ont été élus à la différence de la CU. Ce mode de désignation suscite de fortes attentes chez la population. En effet elle attend d'eux qu'ils défendent ses intérêts auprès de la CU laquelle est considérée comme un prestataire de services, une entreprise de travaux publics.

Concernant l'information directe de la population, Mr GODONOU, responsable de la cellule RFU pour la ville de Porto Novo, nous dit avoir organisé « des réunions en place publique (...) pour dire à la population ce que nous voulons faire. » Mr HOUNTOUNDJI a

fait des annonces à la radio et s'est rendu dans chaque quartier pour informer les habitants. Finalement la contribution de la population se résumera à livrer les informations nécessaires à la construction de la base de données sur laquelle va fonctionner le RFU. Notons aussi qu'un comité d'animation a été créé, il regroupe l'administration locale, les élus locaux avec les représentants des maires et des délégués de quartier, le comité des sages, l'ADESCP et le CRV. Mais comme nous l'indique Mr GODONOU :

« ... c'était uniquement pour nous aider à mieux sensibiliser la population. Au plan technique on fait des propositions et on leur explique, des fois ils font des critiques. »

L'application du RFU a suscité de vives réactions au niveau de la population et plus spécialement des collectivités et des familles de lignée royale. Mr GODONOU nous décrit les différents problèmes rencontrés à Zébou :

« L'information était très difficile à avoir dans ce quartier et quand on a fait la distribution des avis les premières délégations sont venues de Zébou. Y avait beaucoup de collectivités, y avait les héritiers qui estimaient que ce n'était pas à eux de payer les impôts et y avait les indivisions, (...) C'est des collectivités qui sont venues directement puisqu'on avait fait des communiqués pour dire si quelqu'un a des plaintes à formuler qu'il vienne à la cellule RFU ou vers les services fiscaux. »

La cellule RFU, à travers ses annonces, a ouvert un espace de contestation. Cette offre d'accès à la parole a largement été saisie par les contribuables qui se sont déplacés directement sans avoir recours à leur intermédiaire habituel : le délégué de quartier.

On distingue deux problèmes principaux soulevés par la mise en ceuvre du RFU à Zébou.

Tout d'abord concernant la situation juridique des membres des collectivités, ils sont en indivision. L'imposition doit -elle être unique et collective ou doit-on procéder à une imposition par unité de logement ? Le choix incombe à la collectivité. Si elle opte pour un impôt unique et collectif le chef de collectivité se portera garant du paiement de l'impôt.

Se pose ensuite le problème des héritiers, des familles de lignée royale qui estiment ne pas devoir être soumis à l'impôt. Ces manifestations témoignent de la prégnance du pouvoir traditionnel et du droit coutumier dans la commune de Zébou. L'application du RFU concerne la levée de l'impôt soit un domaine revendiqué et par le pouvoir légal et par la chefferie traditionnelle. En effet le prélèvement de l'impôt est traditionnellement un privilège du Roi, ses descendants acceptent donc mal d'être considérés comme de simples contribuables. Ils ne s'estiment pas soumis au droit légal puisqu'ils incarnent le pouvoir traditionnel. Leur légitimité est fondée sur les liens de sang qui les unissent, qui attestent de leur descendance. Elle est aussi intimement liée au sacré puisque le Roi est sous la protection des divinités vodouns. Finalement la mise en place du RFU a ouvert un espace de revendication pour le pouvoir traditionnel.

Mr GODONOU essaie d'expliquer les difficultés rencontrées pour prélever l'impôt:

« ... les gens sont habitués à un système de vie dépendant de l'administration pour eux les rues c'est la voirie qui balaye, ils ne s'en occupaient pas, les ordures ils laissaient ça et puis ils ont végété dans cette situation. »

Il soulève ici le défi majeur qu'est la construction d'un contrat social entre la municipalité et la population. Cette attitude d'attente exprime bien la vision instrumentale qu'ont les habitants de l'ancienne CU devenue municipalité élue. Ainsi la population pour accepter l'idée de payer des impôts à la municipalité aurait-elle dû être longuement sensibilisée or l'outil du RFU a simplement et rapidement été parachuté. A cet égard les propos de Mr HOUNTOUNDJI sont éloquents :

« Il faut revenir à la culture de ces populations mais moi je n'ai pas pour mission de modifier les comportements, j'ai comme mission de mettre en place un outil de travail. »

Le RFU a strictement été envisagé comme un outil destiné à l'amélioration des ressources de la CU en tant que future municipalité. Toute la dimension politique de l'imposition a été occultée. L'incompréhension de la population s'explique par un manque d'éducation civique. L'attitude d'attente de la population vis-à-vis des pouvoirs publics perdure même en présence d'une municipalité élue. Mr VIDEHOUENOU ancien chef Circ évoque le problème:

« ... on a tellement fait miroiter aux gens : Vous verrez le maire et les conseillers seront élus en votre propre sein vous allez *choisir*. Mais on ne les a pas sensibilisés sur les responsabilités qui leur incombent aujourd'hui. Certains ont pensé -. Nous avons *choisi* telle personne parce qu'elle a des moyens. Alors que ce n'est pas à lui de sortir de l'argent de sa poche pour le développement de sa ville ».

Les esprits sont encore marqués par les pratiques clientélistes, cet aspect aussi explique l'attitude de la population. L'élu est perçu comme un mécène potentiel, la municipalité comme un prestataire de services et une source de financements. Elle suscite chez la population des attentes simplement techniques et n'est pas encore considérée comme une entité politique, un espace de débat sur les affaires locales.

La construction d'un pacte social demeure le principal défi que doivent relever les nouvelles municipalités.

VI – **La réhabilitation du marché AHOUANGBO**

Il convient avant tout de reprendre clairement les rôles de chacune des parties prenantes au projet. Nous nous placerons pour cela du point de vue du programme FSD dans lequel la réhabilitation a été intégrée.

L'intervention extérieure (ici encore française) est strictement financière à la différence du RFU où l'appui technique de la coopération française a été fondamental.

La circonscription est le maitre d'œuvre, le porteur du projet et du programme. Elle organise des réunions avec les représentants des usagers et les élus locaux et participe à la sensibilisation de la population sur le terrain et au suivi des travaux via la DST.

Les élus locaux eux sont principalement sollicités par la circonscription pour assurer l'interface avec les populations. Ils sont invités avec les membres du comité de gestion du marché à la CU pour participer aux réunions de validation des propositions et des choix faits par l'équipe de la CU et plus précisément par la cellule PPDI. Notons que ces différentes rencontres n'ont pas fait l'objet de procès verbaux sauf pour celles où le chef Circ. était présent. Les élus ont donc été utilisés pour procéder à la sensibilisation des populations.

Concernant le marché Mme AYITE dit avoir joué « deux rôles fondamentaux: celui qui a consisté à la sensibilisation, puis à la délocalisation des femmes du marché et à leur réintégration. »

Elle affirme aussi avoir participé au suivi des travaux ce que réfute absolument le délégué de quartier Mr WARI.

Le comité consultatif de la ville a été sollicité pour valider l'ensemble du programme et a été invité à la grande réunion finale de validation du programme avec toutes les autres parties prenantes. Le comité des sages plus particulièrement a été sollicité avant le début des études de 1996 par une délégation de vendeuses de poissons pour venir constater l'état de dégradation avancée du marché. Une seconde délégation lui a rendu visite au mois de Janvier 2000 pendant les travaux pour se plaindre de la mauvaise qualité de ceux-ci.

Enfin la SERHAU qui a obtenu la mailrise d'ouvrage déléguée pour les onze microprojets du programme a procédé aux choix du cabinet d'architecture et de l'entreprise.

Après avoir recensé les différents acteurs et leurs rôles respectifs revenons sur le processus décisionnel.

La réhabilitation du marché comme nous l'avons vu précédemment est l'aboutissement d'une succession de plaintes des vendeuses. Il est clair que la répétition de ces doléances spontanées a « obligé » la circonscription à intégrer la réhabilitation dans le programme FSD de 1998. La CU ici à la différence du RFU est le porteur des onze microprojets du programme avec des financements français (SCAC et coopération décentralisée avec Cergy Pontoise) et locaux (CU et associations d'usagers) et non un simple récipiendaire. Dans ce programme, elle a la maîtrise du processus décisionnel. De l'identification des besoins à la réalisation des travaux, elle va organiser une succession de réunions avec les élus locaux et les associations d'usagers après avoir effectué les choix fondamentaux en terme de priorités et d'aspects techniques à partir des constats dressés par les études de 1996:

« On a engagé les discussions par secteur. (...) d'abord au sein de la structure, au niveau de la ville puisque la ville dispose des données déjà validées par tout le monde. Il

appartient à la ville de choisir en fonction d'un certain nombre de critères » (Source: Entretien avec Igor AGUEH, le 14.06.2003)

L'administration via ces discussions internes limite les possibilités de choix pour les usagers. Elle opère une première sélection en fonction des informations livrées par les populations et validées par les représentants des usagers et aussi en fonction de ses critères propres (réhabilitation de l'existant, enveloppe budgétaire, prise en compte du financement AFD pour les deux plus importants marchés de la ville). Les élus et représentants des usagers sont ensuite invités à la circonscription pour valider les priorités établies. La population via ses représentants n'a à ce moment aucune capacité créatrice, toutes ses propositions doivent être conformes aux critères fixés par la CU.

Concernant les discussions relatives au contenu des actions pour le marché Mme AYITE et Mr WARI estiment ne pas avoir pris part aux discussions alors que Mr AGUEH dit:

« ... pour en arriver au contenu des actions à mener c'est-à-dire sur le marché quel type de travaux, c'est là où maintenant ce n'est plus l'affaire des gens de bureau et des responsables mais c'est l'affaire des usagers, des vendeuses, de ceux qui sont dans le marché. C'est là où on discute avec les gens. (...) Ils viennent à la mairie. »

Or les populations, dans ces réunions ne disposent d'aucun conseil technique, leur pouvoir de négociation est donc minime étant donné le degré de spécificité, de technicité des considérations comme nous le dit Mme AYITE:

« Non pas sur le contenu sur les plans des travaux on n'a pas participé à ça »

Pour Mr AGUEH à ce stade il est toujours possible pour les représentants de la population de réajuster les propositions de la CU mais dans les limites fonctionnelles et financières fixées préalablement. De façon générale alors que Mme AYITE affirme « On a participé à chaque fois, on nous a fait appel à chaque fois. (...) avec les membres du comité de gestion du marché (...) c'était pour nous informer de ce projet là. », Mr WARI, lui, estime avoir été convoqué « brusquement » pour valider ce que l'équipe de la CU avait relevé et être informé de ce qu'ils allaient faire. Il répète « nous avons été mis devant les faits accomplis ».

La CU suite à cette rencontre aurait exigé que les vendeuses quittent les lieux et Mr WARI affirme qu' « en aucun cas le comité ne s'est assis pour aider la CU à concevoir le contenu des actions » alors qu'il aurait dû être associé tout au long de la procédure.

Concernant le suivi aussi leurs versions des faits sont opposées : Mme AYITE nous dit s'être rendue sur le chantier pour constater l'état d'avancement des travaux et relever ce qui n'allait pas. Elle faisait part de ses remarques au chef DST. Mr WARI lui nous affirme avoir été exclu de toute la procédure. Nous avons aussi rencontré Mr ZOUMENOU Victor, le Directeur des services techniques de la ville. Il nous a expliqué comment fonctionnait le comité de suivi et nous a confirmé la présence (intermittente) des élus locaux :

« L'équipe du cabinet est là et on organisait des réunions hebdomadaires auxquelles je participais en tant que structure technique. (...) Y avait pour le marché par exemple à la réunion c'était le chef de quartier qui fait aussi partie des membres du marché. (...) ... il venait par moment pour poser des problèmes par rapport à la perception de la population, y avait aussi l'ancien maire de la commune. »

La CU a organisé la participation des représentants de la population tout au long de la procédure, de la collecte des besoins au suivi des travaux. Seules les délégations de vendeuses (avant et à la fin des travaux) ont pris des initiatives non sollicitées et non programmées par l'administration.

Citons enfin les propos de Igor AGUEH qui établit le lien entre participation et responsabilité

: « Consulter les gens, écouter les gens c'est beaucoup plus important. C'est là qu'est la participation, ce n'est pas donner le pouvoir aux gens de décider à la place mais il faut quelqu'un qui décide. (...) Ce sera la mairie puisque c'est le maire qui' engagera sa responsabilité si y a un problème après tout. »

Participer à la prise de décisions signifie aussi assumer les décisions sortantes. Même si certains acteurs ont manifesté leur désaccord durant les discussions leur participation au processus décisionnel a pour effet de légitimer les choix sortants et de gommer la variété des positions.

ANNEXES

ANNEXE A

ORGANISATION DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE EN REPUBLIQUE DU BENIN

Recommandation centrale de la Conférence Nationale (1990), la réforme de l'administration territoriale au Bénin n'a réellement été engagée qu'à la suite des Etats Généraux tenus sur le sujet en 1993.

Et ce n'est qu'à l'issue d'un long et laborieux processus que les cinq Lois, dites de décentralisation, ont pu être promulguées.

Avec l'organisation des premières élections communales (2002) et un début de transfert des compétences de l'Etat vers les nouvelles collectivités territoriales, le pays amorce la phase ultime de consolidation de son ancrage démocratique.

		ENTITÉS	
		AVANT LA DECENTRALISATION	**APRES LA DECENTRALISATION**
NIVEAUX	**NATIONAL**	Etat ministères et services déconcentrés	
	DEPARTEMENTAL	6 préfectures	12 préfectures
	COMMUNAL	77 sous-préfectures (*dont 3 à statut particulier**)	77 communes (*dont 3 à statut particulier**)
	INFRA-COMMUNAL	3828 villages/quartiers° repartis en 569 « communes »	3828 villages/quartiers° répartis en 546 arrondissements

Autrefois fonctionnaires nommés tels des préfets par le gouvernement, les 77 maires béninois (*récemment constitués en association*) sont désormais élus et responsables devant la loi et le peuple de la gestion publique.

Entourés/assistés des divers autres élus locaux (*chefs d'arrondissement et délégués de quartier/village*), les conseils communaux, bien qu'encore sous tutelle préfectorale, commencent à peine et avec peine à prendre la mesure de la mission dont ils se sont investis : réussir le développement à la base des communautés du Bénin.

*En fait de statut particulier, il s'agit d'adapter pour les trois principales villes du pays, Cotonou/Porto-Novo/Parakou, certains aspects législatifs de la décentralisation à leurs spécificités de gestion (*en matière d'urbanisme notamment*).

°La division administrative des communes en arrondissements (*sans personnalité juridique ni autonomie financière*) s'est accompagnée au Bénin d'une subdivision de ces mêmes arrondissements en quartiers de ville dans les zones urbaines et en villages dans les zones rurales. Il est à noter qu'à chacun de ces niveaux infra-communaux, des dispositifs spécifiques de concertation sont institués (*conseils d'arrondissement et conseils de quartiers/villages exclusivement composés d'élus*), à la tête desquels des chefs et des délégués sont démocratiquement désignés.

Ci-dessous, pour illustration, « l'organigramme » de la municipalité à statut particulier de Porto-Novo (*ainsi que la carte ci-jointe du territoire*) :

un seul niveau de décentralisation : la commune

la collectivité territoriale de Porto-Novo

un maire et des conseillers communaux

⬇

premier niveau du découpage administratif : l'arrondissement

5 **arrondissement**s à Porto-Novo

des chefs d'arrondissement (5)

⇩ ⬇**3e** ⇩

second niveau du découpage administratif : le quartier/village

15 **quartier**s subdivisés en 86 « sous-quartiers » à Porto-Novo

des délégués de « sous-quartier » (86)

⇩ ⇩ ⬇**Zébou** ⇩ ⇩ ⇩

Le quartier qui intéresse plus particulièrement notre étude (*Zébou*) se trouve donc dans le 3e arrondissement (*qui compte au total 4 quartiers : Zébou/Foun-Foun/Oganla/Djassin ; ces quartiers étant eux-mêmes subdivisés en « sous-quartiers »*…).

C'est ainsi que le quartier Zébou est à son tour composé de 5 « sous-quartiers » : Aga/Hassou-Aguè/Itatigri/Massè/Ahouangbo !

ANNEXE B

ENTRETIENS et DOCUMENTS

Démarrées en 2002, les enquêtes de terrain sur Porto-Novo du projet de recherche PRUD-Mali/Bénin ont été réalisées par trois « équipes » différentes et successives de chercheurs.

Une première phase d'enquête, menée par une équipe béninoise composée de deux chercheurs (*un professionnel du droit et un étudiant en sociologie*), s'est déroulée de juillet 2002 à avril 2003 et a produit une série d'entretiens (*9 au total*) de personnes plus ou moins représentatives et concernées par les programmes d'aménagement du quartier Zébou de Porto-Novo :

un étudiant en économie « fils » du quartier (Palmain Hintonou)

des vendeuses du marché (notamment Véronique Ahouandjnou, Clémentine Hessou)

une ménagère (Juliette Viniou)

une jeune femme originaire du quartier employée dans un centre informatique (Jeanne Agboton)

une mère de famille couturière (Joséphine Saïzonou)

une directrice d'école originaire du quartier (Adèle Dan Dêhoumon.).

Une seconde phase, menée par une étudiante française au cours d'une mission de quatre mois au Bénin (*mai à août 2003*), a considérablement enrichi la recherche de nouveaux entretiens et de nombreuses données sur l'histoire du territoire où se déroule notre enquête :

- le roi d'une des plus puissantes/importantes collectivités de Zébou (Mito Agboton)
- un responsable RFU à la SERHAU (Valère Hountoundji)
- l'ancien « maire » du quartier (désirée Ayité)
- un ancien chef de la circonscription urbaine de Porto-Novo (David Videhouenou)
- le vice-président du Comité des Sages de la ville (Jean-Pierre Agondanou)
- le responsable des projets de développement de la ville (Igor Agueh)
- un membre fondateur du Comité des Sages (Karim Da Silva)
- le délégué d'un des sous-quartier de Zébou (Taofik Wari)
- le responsable de la cellule RFU à la mairie de Porto-Novo (M. Godonou)

- le directeur des services techniques de la ville (Victor Zoumenou)

La troisième phase, enfin, menée par une étudiante franco-béninoise (*de novembre 2003 à janvier 2004*) s'est attachée à vérifier/valider et préciser toutes les informations précédemment recueillies, à la fois à travers de nouveaux entretiens (*informels*) à la fois à travers la recherche documentaire (*cartographies/statistiques/articles de presse/manuels de procédure, d'exécution, /études-diagnostics*…).

Quatre grands projets d'aménagement urbain, intégrant en partie ou totalité le quartier Zébou, ont ainsi pu être identifiés et caractérisés quant à leurs incidences sur les dynamiques socio-politiques locales :

- le PGUD (*porté par un ensemble de bailleurs de fonds dont la Banque Mondiale*)
- le programme de viabilisation des quartiers commerçants (*initiative de l'AFD*)
- le PSRPN (*initiative du gouvernement béninois et plus particulièrement du chef de l'Etat*)
- le PPDI (*fruit de la coopération décentralisée entre la ville de Porto-Novo et l'agglomération de Cergy-Pontoise*)

ANNEXE C

BIBLIOGRAPHIE

AGONDANOU HOUEZEVI, Jean Pierre, *Porto Novo ville d'hier et d'avenir*, 1972

Ministère de l'Habitat et de l'Urbanisme, Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité et de l'Administration territoriale. Actualisation du plan directeur d'urbanisme Horizon 1999-2009, Rapport de Présentation, mars 1999

Cellule PPDI de la mairie de Porto Novo, Projet dAppui au Développement Intégré du Vieux Porto Novo : Rapport d'analyse de la situation actuelle, décembre 2002

Mission de Coopération et d'Action Culturelle Cotonou. Protocole de Financement FAC - Crédits Déconcentrés de l'Etat, 27 mars 1998

SERHAU SA. Protocole d'accord pour la mise en place du registre foncier urbain de Porto Novo, mars 1996

SERHAU SA et la Coopération française (FAC). Atlas cartographique des villes de Parakou et Porto Novo, mars 2001

SERHAU SA, Circonscription Urbaine de Porto Novo, Mission de coopération et d'action culturelle. Réalisation de projets socio-économiques de quartiers de la circonscription urbaine de Porto Novo. Convention de maîtrise d'ouvrage déléguée, 6 mai 1998.

BIBLIOGRAPHIE COMPLEMENTAIRE

Atlas monographique des communes du Bénin, DGAT- MISD/CIDoCoL

Bienvenue au Bénin : Porto-Novo, la capitale vous invite à la découverte de la ville-mémoire (*dossier de presse*)

Porto-Novo : une ville d'histoire à la rencontre d'une ville nouvelle, Coopération décentralisée Cergy-Pontoise/Porto-Novo

Bilan des activités de la Circonscription Urbaine de Porto-Novo 1996-2001, Mairie de Porto-Novo, Cellule BADI.

Culture des peuples du Bénin, Gaston A.M. AGBOTON, Présence Africaine/ACCT, Dakar, 1997.

Itinéraires au Bénin : histoire, art, culture, Bianca TRIACA, COE, Milan, 1997.

Porto-Novo ville d'Afrique noire, Alain SINOU et Bachir OLOUDE, Parenthèses/ORSTOM/PUB, Marseille, 1988.

Un roi africain et sa musique de cour, Gilbert ROUGET, CNRS, Paris, 1996.

Contribution à l'étude de l'histoire de l'ancien royaume de Porto-Novo, IFAN, Dakar 1953.

Les palais royaux de Porto-Novo : symbolisme et restauration, Macaire A. KOUTINHOUIN, EAMAU, Lomé, 1992

Impacts des chefferies traditionnelles sur les comportements des ménages au Bénin, FNUAP/CEFORP, Cotonou, 2002.

Projet d'appui à la décentralisation, SERHAU-SA/Union Européenne/MISAT, Cotonou, 1999.

Système d'informations foncières et fiscalité locale en Afrique de l'ouest et du centre : exemple du RFU des villes béninoises, Cahiers du PDM n°2, PDM/SERHAU-SEM, Cotonou 2000

Revue permanente du secteur urbain, SERHAU-SA/MEHU, Cotonou 2000

PGUD, plaquette d'information et manuel d'exécution, SERHAU-SEM/MEHU/MISAT/MFE

PGUD, Composante A/Volet « réhabilitation du patrimoine historique de Porto-Novo », synthèse des résultats finaux, SERHAU-SA/EPA/EAMAU, Cotonou, 2003.

PPDI : résumé des politiques sectorielles, Mairie de Porto-Novo, Cellule du PPDI.

Projet d'appui au développement intégré du vieux Porto-Novo, Mairie de Porto-Novo, Cellule PPDI/Agglomération nouvelle de Cergy-Pontoise, 2002.

PSRPN , MEHU- Direction du Programme, 2001.

Importance des marchés dans le développement à la base de la ville de Porto-Novo, Patrice AMOUSSOU, ENA/UNB, Porto-Novo, 1998.

« Coopération France/Bénin », Ambassade de France au Bénin- SCAC, 1998/2000/2001.

« Pleins feux sur le programme spécial de réhabilitation de la ville de Porto-Novo », *Dynamiques Locales* , n°1, hiver 1999

« Le point sur la réhabilitation de Porto-Novo », *Le Républicain,* n°218, octobre 2001

« Le PGUD avance ! », *Eco-Citoyen*, n°8, 1er trimestre 2002

« Spécial PGUD », *Revue de Presse du MEHU*, n°17

« Porto-Nouvelles », *Revue mensuelle d'information de la ville de Porto-Novo*, n°1 à 11

« Intronisation du roi à Porto-Novo », *La Nation*, 14 mai 1996

« Bientôt deux rois autour du trône »,*Les Echos du Jour*, 13 août 1996

« La chefferie traditionnelle aujourd'hui », *Le Matinal*, 5 août 1998

« Villes culturelles : Porto-Novo, la capitale ! », *Le Point au quotidien*, 28 septembre 1998

« Chefferie traditionnelle et décentralisation », *Le Point au quotidien*, 17 décembre 1998

« Porto-Novo : une capitale pas comme les autres », *La Nation*, 8 août 2003

ANALYSE DES MATÉRIAUX

I – Le projet de réhabilitation de Samé

Samé est un quartier récent : les habitants occupent des terres cédées à la fin de années soixante par la communauté villageoise voisine de Kouliniko. Des chefs de famille ont obtenu, il y a plusieurs années, dans le cadre du droit coutumier, l'autorisation de s'installer sur une parcelle. Samé dispose à présent de ses propres structures sociales, mais le quartier est néanmoins organisé selon les règles des communautés villageoises rappelées plus haut. Samé est un des nombreux quartiers « spontanés » de la capitale. Les habitations sont en banco, aucun plan d'urbanisme n'a distribué les parcelles : aucune circulation de véhicules n'est possible. Pas d'évacuation des eaux usées, pas d'éclairage public et, évidemment, aucune infrastructure publique de base : ni école, ni centre de santé, ni marché. La population est jeune et pauvre : des diplômés sans emploi sont venus s'y installer, faute de moyens pour se loger au centre-ville de Bamako.

La question du réaménagement du quartier est posée pour la première fois à la fin des années quatre-vingt. C'est l'assemblée générale des chefs de famille qui engage des démarches auprès de la commune III de Bamako. Celles-ci restent vaines. Ne recevant aucune réponse des autorités municipales, le chef de quartier s'adresse à une ONG malienne Alphalog qui s'est fait connaître auprès de certains habitants du quartier. Les promoteurs de cette ONG sont des gens proches du pouvoir[72]. M. K. travaille à la direction nationale de l'urbanisme. Il sera ensuite coordinateur d'une grande ONG européenne, avant de revenir finalement dans la fonction publique. M. C., quant à lui, est, au moment de la rencontre avec les représentants de Samé, gouverneur adjoint de Bamako, puis il deviendra secrétaire général du ministère de l'urbanisme. L'ONG Alphalog se charge de trouver des financements qui seront accordés par la coopération hollandaise en 1993. Le projet de réhabilitation comprend les volets suivants :

– Aménagement du quartier et lotissement d'un terrain voisin, exploité par des cultivateurs, pour « recaser » les « déguerpis » de la partie réaménagée du quartier ;

– Creusement de canalisations pour l'évacuation des eaux de pluie ;

– Réalisation d'équipements collectifs : école et centre de santé ;

– Électrification et adduction d'eau potable.

[72] À cette époque, les agences de coopération recommandaient aux ONG occidentales de se rapprocher des ONG locales. De nombreuses créations opportunistes datent de cette époque.

La réhabilitation de Samé a été associée dès 1993 au programme du District de Bamako, « Sauvons Notre Quartier » (SNQ), programme financé (en dehors de Samé) par la Banque mondiale. Ce programme concerne 24 quartiers « spontanés » de la capitale (45% de la population y habitent). Il a pour objectif d'y améliorer rapidement les conditions de vie, de sécuriser l'usage des parcelles pour enrayer la reproduction de ces installations informelles et d'associer la population à cette réhabilitation afin d'en réduire le coût et d'enrayer la spéculation foncière. L'attribution des parcelles a été suspendue en 1996 en raison de nombreuses irrégularités. En 1999, seuls trois dossiers sur 24 avaient été approuvés par l'administration. (les autres étaient encore en cours d'examen) et seul Samé avait quasiment mené à bien les différents volets techniques du programme. Malgré cette relative réussite sur le plan technique, depuis 1998, le projet est au point mort et le sentiment général dans le quartier est plutôt celui d'un échec.

Il s'agira, dans les lignes qui suivent, de comprendre ce qui s'est passé, de comprendre l'évolution des rôles et des légitimités des différents acteurs en présence : les pouvoirs publics, l'organisation communautaire, l'ONG, etc.

Deux dates importantes

Entre la fin des années quatre-vingt et aujourd'hui, on peut distinguer trois phases successives, séparées par des événements majeurs qui modifient à chaque fois la nature des relations entre les acteurs et leur légitimité respective. Deux dates doivent être retenues : 1993 et 1998.

1993 : Création de l'ACDSK

Avant d'en arriver à la création de cette association, l'ONG et les responsables du quartier se concertent pour mettre au point le projet d'aménagement. Des études sont réalisées : l'ONG mobilise des étudiants d'une école d'urbanisme allemande, qui viennent séjourner dans le quartier. Ils élaborent les dossiers techniques permettant d'introduire des demandes de financement. Par ailleurs Alphalog convainc l'Assemblée générale des chefs de familles de Samé, avec à sa tête le chef de quartier, de se constituer en association[73]. Est ainsi créée l'ACDSK : Association Communautaire pour le développement de Samé et Kouliniko, dont le président est le chef de quartier de Samé. Cette transformation peut apparaître comme une simple formalité conférant à la structure traditionnelle une reconnaissance lui permettant d'acquérir le statut de personne morale. C'est effectivement le cas. Mais dans le même temps,

[73] La loi malienne de 1959 sur les associations n'est pas très différente de notre loi de 1901.

les modes de fonctionnement, voire les fondements mêmes de l'ex-assemblée générale des chefs de famille s'en trouvent modifiés.

En 1993, trois conventions sont également signées : l'une entre l'ACDSK et Alphalog, les autres avec les pouvoirs publics.

La convention entre l'ACDSK et Alphalog précise les responsabilités et les tâches de l'ACDSK. L'association devra, notamment, établir la liste des familles à reloger, négocier le prix des parcelles, suivre la procédure de recasement, mobiliser la population pour l'exécution des travaux d'aménagement, apporter un appui à la constitution des différents regroupements (jeunes, femmes, professionnels) préconisés dans le programme et contrôler l'exécution des travaux.

Par ailleurs, deux conventions sont signées, l'une avec les représentants de la commune III, l'autre avec le District de Bamako qui pilote le programme « Sauvons notre quartier » financé par la Banque Mondiale. La réhabilitation de Samé, bien qu'elle soit financée par un autre bailleur, aura à se plier aux normes définies dans ce nouveau programme dont l'objectif est de mettre fin à la prolifération des quartiers spontanés dans toutes les communes de Bamako. On verra que l'application de ces normes « occidentales » aura des effets redoutables sur les dynamiques sociales locales. Dans la convention signée avec la commune III, l'ACDSK cesse d'exister pour elle-même : l'interlocuteur de la commune est « le Projet », dénomination qui vise l'ACDSK et l'ONG Alphalog indistinctement. À partir de ce moment-là, les représentants du quartier n'auront plus de relations spécifiques avec leur commune, celles-ci seront médiatisées par l'ONG qui, du coup, exerce une tutelle permanente sur l'organisation du quartier.

1998 : remplacement du bureau de l'ACDSK

En 1998, le bureau de l'ACDSK est « démissionné », presque tous ses membres sont remplacés. L'équipe qui a initié et accompagné la mise en œuvre du projet est complètement délégitimée, le président est démis de ses fonctions. Plus encore, il est également destitué comme chef de quartier, ce qui constitue une mesure extrêmement rare : c'est l'âge et le lignage qui donnent accès à ce statut. Depuis, une nouvelle équipe a été mise en place, mais l'aménagement du quartier, encore inachevé, est au point mort.

Que s'est-il passé ? Nous allons voir que la perte de légitimité des promoteurs du projet est liée d'une part au type de dispositif participatif mis en place par l'ONG et d'autre part à l'intervention de la mairie à un certain moment décisif du processus d'attribution de parcelles. Examinons séparément ces deux aspects.

L’attribution des parcelles : le maître des terres

Rappelons au préalable que le projet comporte trois types d’actions :

1) La redistribution des parcelles où se jouent des intérêts individuels.

2) La réalisation de services urbains (canalisations d’évacuation des eaux de pluie, voie de circulation, etc.) correspondant à des intérêts communs, certains, cependant, étant des services payants (éclairage, adduction d’eau, etc.), d’autres susceptibles de générer des ressources pour une partie des habitants (marché, etc.).

3) La création d’équipements collectifs (école, centre de santé, etc.) destinés principalement aux populations les plus pauvres qui ne peuvent se déplacer au centre-ville, et qui constituent des services publics relevant, au moins en partie, d’un principe de redistribution.

Les promoteurs du projet accordaient une attention toute particulière à la réalisation des équipements collectifs, mais pour la plupart des habitants, seule l’attribution de parcelles individuelles présentait un intérêt. C’est autour de cette question que la légitimité de la première équipe de l’ACDSK s’effondre.

L’ACDSK, formellement association « moderne », reste empreinte cependant de sa culture communautaire. Elle a en charge le suivi de l’attribution des parcelles. La répartition des 300 parcelles dégagées dans la zone de « recasement » se fera, pense-t-elle, en accordant la priorité aux « déguerpis » de la zone à aménager et aux exploitants de ces terres non bâties. Au moment de cette répartition, la commune fait savoir que cette répartition ne peut se faire selon la règle coutumière et rappelle que l’État est seul maître des terres. Le programme SNQ prévoit une double régularisation foncière, d’abord par l’État au profit de la Collectivité, puis par la Collectivité au profit des populations. À ce titre, la Collectivité s’arroge le droit d’attribuer elle-même la plus grande partie des parcelles, n’en laissant que soixante à la disposition du « recasement, » alors même que l’ACDSK avait établi une liste d’une centaine d’« ayants-droit ». L’un des arguments avancés, tant par la mairie que par l’ONG (il figure dans l’un de ses comptes-rendus), est que la vente (évidemment à un prix supérieur) des parcelles à des personnes plus aisées, extérieures au quartier, permettra d’« injecter des moyens supplémentaires pour le développement du quartier ».

Entre-temps, le mode de fonctionnement de l’ACDSK a peu à peu changé, compte tenu des nouveaux statuts qu’il convient de respecter, et des tâches fragmentées qu’il lui faut assumer. Les relations avec la population ne sont plus régies par les règles de l’arène politique communautaire, où les affaires de la cité sont examinées par l’Assemblée générale des chefs

de famille et non par une commission technique. À la suite de l'intervention de la mairie, le bureau est rendu responsable des attributions jugées illégitimes dans la mesure où les demandes des familles du quartier n'ont pas été toutes satisfaites.

Évolution du dispositif participatif de Samé et ses effets sur l'arène politique locale

Revenons aux différentes phases traversées par le dispositif participatif de Samé.

Phase 1 : avant la signature des conventions en 1993.

À cette époque, ce sont quelques habitants et l'assemblée générale des chefs de famille qui expriment le projet, font des propositions, formulent des suggestions, lesquelles sont entendues par les « experts » que sont les responsables de l'ONG Alphalog. L'ONG est à l'écoute de la structure autochtone. Les propositions sont étudiées, documentées ; des études sont menées (des étudiants allemands apportent leur compétence). Il s'agit d'une phase d'exploration des possibilités : tant pour résoudre des problèmes que pour réaliser des projets esquissés par les représentants des populations. À ce travail de conception d'un monde commun, participent les habitants (les « profanes » si on reprend la terminologie de M. Callon) et des techniciens (les « experts »). On peut, pour cette période, parler de « forum hybride » où chacun apporte sa compétence propre, laquelle est prise en compte par les autres, élargissant ainsi peu à peu le champ des possibles, tout en cheminant vers des choix partagés.

Par ailleurs, l'exiguïté du site de Samé, oblige à revoir certaines normes nationales qui concernent les distances à respecter par rapport à certains aménagements. Celles-ci sont révisées dans le cadre de concertations qui finalement permettent d'élaborer des normes locales. Les normes produites localement seront validées un peu plus tard par les pouvoirs publics. Certes, ces dispositions sont relativement secondaires. Il n'a pas été possible de former des arrangements fonciers locaux permettant de dépasser l'antagonisme entre le droit coutumier et le droit positif. Néanmoins, une expérience locale a été menée qui s'apparente à celle des « publics intermédiaires » décrite par A. Cottereau.

Phase 2 : de la convention à la destitution du bureau de l'ACDSK

L'Assemblée générale des chefs de famille, qui est une entité proprement **politique** – elle délibère sur tout ce qui concerne le quartier –, est fondée sur l'autorité des aînés. La fragmentation des prérogatives, la dispersion des pouvoirs et les engagements qu'elle a pris, vont conduire les habitants à confronter les compétences attribuées à l'ACDSK et les attentes qu'elle a suscitées, aux décisions effectivement prises.

Elle devient peu à peu, par le double jeu de ses nouveaux statuts et de la convention avec l'ONG Alphalog, une association où prédominent des logiques **techniques**. Les statuts contraignent à adopter certains modes opératoires et font faire l'expérience d'une conception du pouvoir étrangère aux arènes politiques communautaires. L'organisation en commissions – certaines acquièrent très vite autonomie et pouvoir, notamment la commission d'attribution des parcelles et celle de suivi des travaux – fractionne l'exercice du pouvoir, lui-même à présent fondé sur la compétence technique plus que sur le lignage et la séniorité. Par ailleurs, la convention entre la nouvelle association (qui a remplacé l'assemblée générale) et l'ONG modifie peu à peu les relations entre les habitants et leurs représentants. La présence permanente d'un salarié de l'ONG, l'assistance technique, la tutelle financière, l'interposition dans toute interaction entre le quartier et la commune, dépossèdent l'ACDSK de toute autonomie par rapport à la structure d'appui. Lors des réunions mensuelles de l'ACDSK avec l'ONG, les ordres du jour sont fixés par Alphalog. C'est elle également qui rédige et conserve les comptes rendus de réunions. Le bureau de l'ACDSK ne fait plus qu'informer, après coup, les chefs de famille. C'est finalement à Alphalog, et non plus à la population, que l'ACDSK rend des comptes. L'initiative n'appartient plus à l'association du quartier, et les procédures de fonctionnement sont telles qu'on assiste, en cas de différend, au retrait de ceux qui sont porteurs d'un avis non conforme au projet de l'ONG, plutôt qu'à un débat public. Ceux-ci sont dissuadés, par la façon même dont fonctionne le partenariat, de délibérer ou d'engager une action collective. Comme le dit Madame S., représentante actuelle de l'ONG dans le quartier, « l'ACDSK est la devanture du projet ». En rompant ainsi avec le fonctionnement traditionnel fondé sur l'autorité des aînés, en promouvant le fractionnement du pouvoir, l'ACDSK apparaît comme le simple lieu d'une coordination de commissions techniques et le dispositif de participation comme une **procédure de légitimation** de décisions élaborées pour l'essentiel en dehors d'elle. Chacun ne peut que remplir une fonction dans un jeu de rôles sans réelle capacité créatrice. La question n'est plus d'adhérer à un projet collectif et, considérant l'issue du dispositif de participation comme quasiment inéluctable et sur laquelle on ne peut influer, le moindre désaccord conduit les membres de l'ACDSK à se démettre faute de pouvoir en débattre. Ce type d'évolution, d'un mode d'organisation proprement politique à une technicisation de la décision a pu être observé également dans d'autres situations, notamment dans des structures de coordination de plusieurs ONG.

Phase 3 : depuis 1998

L'année 1998 a vu le renouvellement, presque intégral, du bureau de l'association de quartier, l'ACDSK. Madame S. nous explique ce qui a déclenché ce bouleversement.

« *Il était prévu dans la convention qu'une évaluation externe devait être réalisée. C'est l'évaluation externe qui a recommandé vraiment une restructuration du bureau de l'ACDSK. Ça a été suscité par nous-mêmes, parce que nous, on s'est dit que c'est une recommandation de l'évaluation. Il faut quand même qu'on l'exécute. Effectivement, dans les statuts et règlement intérieur du bureau, il est dit que le bureau doit être renouvelé tous les trois ans. Le bureau était en place depuis plus de trois ans, il n'était pas renouvelé et personne ne revendiquait son renouvellement. Donc, nous, on s'est dit que cela fait partie de nos missions, si la population ne le fait pas, nous on doit attirer son attention sur ça. C'est les règles, ça fait partie des règles de l'association. Donc dans la mesure où l'évaluation a insisté la-dessus, nous on a dit, il faut voir comment on peut aller au renouvellement du bureau. Suite à cela, on a aussi eu des rumeurs qui disaient que l'actuel chef de quartier, ils vont le relever aussi. Il a aussi été relevé.* »

Aujourd'hui, il ne se passe plus rien, ou presque. Un habitant du quartier, aujourd'hui secrétaire permanent de cette association de quartier qui ne mène plus d'activités, lui-même salarié d'une ONG, justifie cette situation en considérant que toute ONG est tributaire des logiques internes qui l'animent. Elle peut décider, pour des raisons qui lui appartiennent, de se désengager. Elle peut agir, au fond, comme un acteur économique qui règle son action en toute autonomie. L'ACDSK elle-même est composée à présent de propriétaires récemment arrivés dans le quartier. Le président déclare ne pas vouloir s'impliquer dans les problèmes d'aménagement. Seules ont été engagées quelques démarches pour régler des différends : tout recours à la concertation et à la délibération est écarté : c'est vers la justice et la gendarmerie que l'ACDSK se tourne pour les régler.

Pour conclure :

Synthèse politique versus fragmentation technique…

En bref, on voit comment les pouvoirs publics de l'époque, face aux attentes des populations, se sont montrés incapables d'organiser la concertation en vue de la production de normes locales en matière foncière qui puissent satisfaire les demandes légitimes des habitants d'accès à une parcelle. On voit, aussi, comment se sont enchaînées les choses : des décisions jugées illégitimes (la répartition des parcelles entre les habitants du quartier et la mairie) ont rendu illégitimes les acteurs en qui ces habitants avaient placé leur confiance (lesquels étaient plus soucieux de rendre des comptes à l'ONG qu'à la population). On voit aussi comment une instance tierce, reconnue comme expert par la population, a contribué la

déligitimation de l'équipe de l'ACDSK, exemplifiant le schéma du processus de déligitimation/légitimation présenté plus haut.

Ce faisant, ce processus a contribué, dans le même mouvement, à disqualifier le politique, le politique étant entendu comme ensemble de procédures de délibération publique pour gérer les affaires de la cité. Lui a été substituée, une conception du politique réduit aux rapports de forces et à l'instrumentalisation du pouvoir dans des rapports clientélistes.

Le programme SNQ avait été partiellement suspendu en 1996, notamment en raison du manque de transparence dans l'attribution des parcelles. Lorsque cette mesure de suspension des attributions est levée en octobre 1999, les « nouvelles » collectivités sont installées[74]. Les recommandations qui accompagnent cette reprise, attribuent aux conseils communaux la pleine responsabilité dans la poursuite des opérations, en mettant notamment l'accent sur « la moralisation des listes des bénéficiaires en les soumettant à la délibération des conseils communaux » (…) et « la poursuite des actions de sensibilisation et d'information pour une large participation populaire à l'opération ». La Collectivité territoriale est investie à présent d'une légitimité proprement politique : transparence, délibération, animation de l'espace public, font partie de ses attributions. Mais les formes autochtones d'organisation et de représentation ne semblent pas être prises en considération…

Pendant ce temps-là, Alphalog, forte de cette première expérience au cours de laquelle elle s'est octroyé le pouvoir de « représenter » un quartier auprès des pouvoirs publics (on se rappelle que pour la mairie il n'y a plus qu'un seul acteur dénommé « le projet » et a démontré sa capacité à capter des fonds de l'aide publique au développement, réussit à élargir son champ d'intervention : elle obtient des « marchés » dans d'autres communes du pays et ce, sur des thématiques (santé notamment) fort éloignées de ses compétences initiales. Sa participation au programme « Sauvons notre quartier » lui a ainsi ouvert de nouvelles possibilités d'action, et a permis à certains de ses responsables d'amorcer ou de confirmer des carrières dans l'administration. Autrement dit, l'action de cette ONG, tout en **disqualifiant le politique** au sens délibératif du terme, au profit d'une approche techniciste des problèmes à résoudre, lui a permis, concurremment, de maintenir et de consolider ses liens avec le **pouvoir**.

En même temps que la mise en place d'un projet et d'un dispositif participatif qui se veulent à la fois modernisateur sur le plan social, et efficace sur le plan technique, on fait prévaloir peu à peu une conception du politique comme pur agrégation d'intérêts, au

[74] Les anciennes communes, comme la commune III de Bamako, sont dotées de nouvelles compétences.

détriment de procédures de délibération « généralistes » en vue de la formation des décisions relatives aux affaires de la cité. Cette expérience de projet de développement urbain – comme d'autres, nous avons évoqué plus haut la commune de S. – participe à la formation d'une certaine idée du politique où les habitants ne sont pas incités à devenir des citoyens à part entière. Dans ce contexte spécifique, les nouveaux pouvoirs publics locaux sont encouragés à se prévaloir à présent d'une légitimité proprement politique, mais l'expérience faite dans le cadre de ce programme, rend plus difficile la mise en œuvre de ce qui pourrait être une mission de démocratie locale : passer de la notion de municipalité à celle de commune au plein sens du terme. Notons enfin qu'il se pourrait bien que la consolidation de cette légitimité proprement politique des collectivités territoriales requiert de ne pas ignorer, dans les procédures de formation des décisions, les formes autochtones du politique.

II – Réhabilitation du marché Ahouangbo de Zébou

La réhabilitation du marché AHOUANGBO a été intégrée à un financement du Fonds Social de Développement (FSD) dont a bénéficié la ville de Porto Novo en 1998.

La Circonscription Urbaine (CU) de Porto Novo dans le cadre de son Programme Pluriannuel de Développement et d'Investissement (PPDI) a identifié, sur la base d'études réalisées en 1996 sur tous les équipements de la ville, des micro-projets de quartiers dont les objectifs sont d'une part l'amélioration du cadre de vie des populations particulièrement vulnérables et d'autre part, la promotion de l'économie urbaine. Ces actions concernent plusieurs secteurs : l'éducation, la santé, l'assainissement et l'économie urbaine avec le réaménagement des marchés.

Le 25 avril 1997 le chef de la CU de Porto Novo, Mr VIDEHOUENOU David, a adressé une demande de financement à la Mission Française de Coopération et d'Action Culturelle pour la réalisation de ces 11 micro-projets représentant un coût global de 176.426.900 FCFA. La subvention demandée et apportée par le SCAC s'est élevée à 123.500.000 FCFA soit 70% du coût total. En outre des financements complémentaires ont permis de faire face aux dépenses occasionnées par la réalisation du programme, il s'agit de la participation de la ville de Cergy Pontoise pour un montant de 11.000.000 FCFA (6,2% du coût total) et de celle des associations d'usagers pour un montant de 18.273.000 FCFA (10,3% du coût total). Enfin la CU a participé à hauteur de 13 5% du coût total soit un montant de 23.654.000 FCFA.

Les actions concernent les quatre secteurs cités précédemment et se répartissent de la façon suivante :

L'éducation : Réfection et renforcement des capacités d'accueil de trois écoles maternelles et acquisition de mobilier.

La santé : Réhabilitation de trois centres de santé dans les quartiers d'Attakè, Houinmè et Accron.

L'économie urbaine : La réhabilitation du marché AHOUANGBO et d'une gare routière. Hygiène/ Assainissement : Construction d'un complexe sanitaire (Douches, WC, Bornes Fontaines) pour la commune de Zébou au sein du marché AHOUANGBO et construction d'un complexe sanitaire à Dotta.

Les actions concernant la commune de Zébou relèvent des secteurs de l'économie urbaine mais aussi de l'hygiène et l'assainissement. Elles ont été motivées par l'état des lieux dressé par les relevés de terrain réalisés en 1996 pour le compte de la cellule PPDI sur l'ensemble des équipements de la ville. En effet lors de ces enquêtes il a pu être constaté qu'étant une des plus anciennes communes de Porto Novo, Zébou rencontre d'importants problèmes en matière d'assainissement et d'hygiène du fait de la densité de la population et de l'exiguité des espaces familiaux. À l'instar de ces habitations le marché AHOUANGBO ne dispose d'aucun équipement sanitaire : pas de latrines ni de points d'eau potable.

La « biographie » de la réhabilitation d'AHOUANGBO

Elle a pu être retracée grâce aux entretiens auprès des différentes parties prenantes du projet. À partir des informations récoltées, plusieurs étapes ont pu être identifiées depuis l'initiation du projet jusqu'à l'inauguration du marché.

a) Les plaintes des vendeuses avant 1996 :

Pour Mme AYITE, ancien maire de Zébou, « La population a toujours souhaité la réhabilitation de ce marché ». Ainsi plusieurs fois déjà avant le début des études en 1996 des délégations de vendeuses du marché étaient venues se plaindre auprès des élus locaux.

Mr WARI (délégué du quartier), dit avoir reçu plusieurs fois des délégations contenant des membres des quatre associations (« c'était un mélange ») dont les présidentes des associations. Elles demandaient la réfection intégrale du marché et se plaignaient particulièrement des toits dégradés, de l'absence de latrines et aussi du manque d'entretien (balayage, récurage).

Lors d'une première discussion avec Mr WARI j'ai pu rencontrer quatre vendeuses du marché déjà présentes au moment des plaintes et pendant les travaux :

AHOUANDJINOU Véronique : Présidente de l'association des vendeuses de poissons par intérim

HOUNKPEVI Elisabeth Vendeuse de tomates, Membre de l'association des vendeuses de divers

HOUNDEGLA Léontine Vendeuse de crevettes, membre de l'association des vendeuses de poissons

LARY Alice: Vendeuse de crabe, membre de l'association des vendeuses de poissons

KOSSOU Léontine : Vendeuses de poissons, membre de l'association

Les premières plaintes auprès du délégué ont été portées par trois vendeuses

AHOUANDJINOU Véronique, KPOSSOU Yeyinou vendeuse de poissons membre de l'association toujours présente sur le marché et VINOU Dossi, vendeuse de poissons membre de l'association mais qui ne vient plus vendre elle-même aujourd'hui.

Ces femmes se plaignaient avant tout de la dégradation des toitures en tôle placées au dessus des étais, elles menaçaient de ne plus payer leurs droits de place. Le délégué a alors décidé de rendre visite au chef CU accompagné de ces trois femmes. M. VIDEHOUENOU les a calmées en leur expliquant qu'il était au courant de la situation du marché. Les vendeuses disent ne pas avoir protesté et être revenues au marché sans avoir de suite.

Plus tard comme chaque année et compte tenu de la visite de la délégation, la CU a réalisé quelques travaux sur le marché : elle a remplacé 5 toits mais non du côté des plaignantes (= les vendeuses de poissons) ce qui les a vivement contrariées. Elles ont alors pensé que cette action était le résultat d'une négociation entre le délégué et le chef CU réalisée

en leur absence. Très mécontentes elles ont rendu visite au délégué pour se plaindre de sa présumée intervention auprès du chef CU. Or celui-ci leur a dit n'avoir rien conclu avec le chef CU et leur a alors proposé de rendre visite une seconde fois à ce dernier pour lui porter des doléances plus précises.

Lors de cette rencontre la délégation était toujours composée des trois vendeuses et du délégué. « ViDEHOUENOU a compris qu'il y avait un conflit » nous dit M. WARI, il a alors tenté de calmer la situation et une fois encore semble y être parvenu. Par la suite la CU a entrepris la réparation des toits des vendeuses de poissons. Après ces opérations le montant des droits de place a doublé : il est passé à 100 FCFA. Suite à cette augmentation et face aux plaintes récurrentes des commerçantes, le délégué et les membres du comité ont formé une délégation pour une fois encore faire connailre à la CU leurs doléances. M. WARI nous a dit avoir réuni une quinzaine de personnes suffisamment âgées pour être capables de s'exprimer correctement devant les responsables de la CU. Il ne se souvient pas de tout le monde et nous signale que plusieurs sont décédées depuis. En tout cas trois des présidentes des associations étaient présentes dont Micheline AKAMBI présidente de l'association des vendeuses de légumes, membre du comité, AGBOTON Massessi présidente de l'association des vendeuses de poissons et enfin la présidente de l'association des vendeuses de poulets dont M. WARI a oublié le nom, Seule celle des vendeuses de tomates n'est pas venue. Lors du départ de la délégation les vendeuses de tomates n'étaient pas encore arrivées sur le marché.

La situation était assez délicate et urgente : les femmes étaient de plus en plus réticentes à payer leurs droits de place et menaçaient de ne plus payer si rien n'était fait pour remédier à l'état de délabrement avancé dont souffrait leur marché. La délégation a été reçue par quatre personnes dont M. VIDEHOUENOU. Elle leur a fait part de ses doléances soit l'absence de latrines, la dégradation des toitures et le manque d'entretien. M. WARI insiste pour nous dire que les gens de la CU ont listé, noté toutes ces plaintes et que suite à cette action le chef Circ. a envoyé sur le marché une équipe pour constater l'état du marché. En effet cette rencontre a coihcidé avec le début des études de la cellule PPDI (début 1996). M. VIDEHOUENOU leur a donc demandé de patienter en leur disant qu'il était déjà au courant et qu'une de ses équipes allait venir pour constater effectivement l'état de délabrement du marché.

Plus tard la même délégation du marché augmentée de quelques vendeuses a sollicité l'aide du comité des sages. Certains d'eux sont venus constater l'état du marché et leur ont dit qu'elles avaient fait le nécessaire en sollicitant la CU et qu'il convenait maintenant de patienter. Ils leur ont promis de soumettre le problème de leur côté au chef Circ.

Comme la CU tardait à réagir les vendeuses du marché AHOUANGBO accompagnées par quelques-unes du marché central ont organisé « AMAN » c'est-à-dire une marche où les gens brandissent des branchages pour manifester leur désaccord. Elles ont rendu visite à la préfecture et à la CU afin d'exprimer leur mécontentement.

C'est suite à ces deux dernières visites que la CU a envoyé une équipe sur le marché dresser un état des lieux.

b) Les études de 1996

En 1996 des relevés ont été effectués sur chaque équipement de la ville ainsi qu'une collecte d'informations en termes de démographie, de taux de croissance etc, Concernant le marché AHOUANGBO on a procédé au recensement des vendeuses (168), des places réelles (120) et de l'état des équipements d'accompagnement existant sur le marché : les points d'eau, les latrines, les systèmes de drainage d'eau.

Les relevés et la collecte d'informations de 1996 ont permis l'identification des carences et des besoins en termes d'équipements et d'investissements. L'état des lieux dressé à Zébou se présentait comme suit : (source: Cellule PPDI. Programme FSD: justification et description des choix.)

« La commune de Zébou est parmi les plus anciennes de Porto Novo. Et dans cette commune se posent des problèmes d'assainissement et d'hygiène du fait de la densité de la population et de l'exiguité des espaces familiaux. Cette commune abrite le marché qui porte son nom et il fallait donc y construire un complexe sanitaire comprenant un point d'eau, des latrines et des douches.(...) À l'instar de ces habitations le marché AHOUANGBO ne dispose d'aucun équipement sanito-hygiénique. C'est ainsi que les quelques ouvrages de drainage des eaux pluviales sont transformés en collecteurs des eaux usées, eaux de douche et d'excréta divers. La construction d'un complexe sanitaire permet non seulement aux usagers, mais aussi dans une certaine mesure aux riverains de régler ce grave problème d'hygiène. (...) Le marché de AHOUANGBO est équipé de 12 hangars, 4 boutiques, une boucherie et de quelques étals. En dehors de ces installations pour la plupart dégradées et peu fonctionnelles, il n'existe ni latrines, ni dépotoir d'ordures, ni eau potable, ni électricité sur le marché. »

Commencent alors dès la fin 1996 et ce jusqu'à la fin avril 1997 des concertations au sein de l'administration quant aux actions à engager, elles mêmes ponctuées par des phases de validation permettant de vérifier l'adhésion de toutes les parties prenantes aux projets.

La circonscription organise donc des réunions de validation où les usagers ont leurs représentants. Pour le marché les vendeuses étaient représentées par un groupe de cinq personnes dont le délégué de quartier, trois membres du comité du marché et le maire de

l'ancienne commune Mme AYITE. La CU organise ce type de concertation pour tous les secteurs concernés par le programme (éducation, santé).

c) premier niveau d'arbitrage : la validation des constats dressés par les études de 1996

L'objectif de ces rencontres est de confronter les besoins identifiés grâce aux relevés aux attentes de la population. Au cours de la réunion de restitution, les parties prenantes peuvent refuser et rectifier les faits exposés par l'équipe qui a réalisé l'étude.

Le marché AHOUANGBO au moment des études ne disposait d'aucun équipement de fonctionnement : pas de latrines, pas de points d'eau ni d'électricité comme l'avaient indiqué les vendeuses.

M. WARI nous a affirmé que les constats dressés correspondaient aux doléances et que les propositions faites par la suite reprenaient chacune des plaintes énoncées par les vendeuses. Il s'était estimé satisfait.

Une fois que l'administration et les usagers se sont entendus sur l'état des lieux et la définition des besoins, il appartient à la cellule PPDI d'établir une politique de la ville en matière d'investissements. En effet, l'étude n'a pas porté seulement sur le marché mais aussi sur l'éducation, la santé et d'autres secteurs.

d) 2ème niveau d'arbitrage : l'établissement des priorités par secteur :

Il s'agit là de sélectionner les investissements à réaliser sur l'année 1998. La CU devait retenir les équipements sur lesquels elle allait intervenir. Ces discussions se déroulent au sein de l'administration sans association de la population ni des élus locaux. La circonscription opère une sélection en fonction d'un certain nombre de critères. Concernant le choix de la réhabilitation du marché AHOUANGBO deux types de considérations sont entrés en ligne de compte :

Premièrement dans le cadre de sa politique d'investissement au niveau de la ville la CU n'était pas dans une optique de construction d'équipements nouveaux, elle a donc opté pour la réhabilitation de l'existant.

Deuxièmement elle avait déjà inscrit le marché central et le marché de OUANDO dans la dynamique du financement de l'AFD depuis 1995. Les études de faisabilité avaient commencé en 1996 et étaient déjà disponibles au moment de cette concertation. Le troisième

marché qui venait après les deux marchés régionaux était AHOUANGBO. AHOUANGBO est le premier des marchés secondaires pour plusieurs raisons. D'abord en termes de rentabilité il pouvait dégager une capacité suffisante pour permettre son entretien et sa bonne gestion. En second lieu étant spécialisé dans la vente de produits alimentaires frais AHOUANGBO n'était pas simplement un marché de quartier, mais revêtait une importance certaine pour toute la population de Porto Novo.

Une fois les choix réalisés par l'administration en termes de priorités par secteur, la CU invite les élus locaux, chefs de quartier et maires des anciennes communes, pour les informer de la sélection opérée et obtenir leur approbation. Concernant le secteur de l'économie urbaine, tous ont approuvé le choix de la CU pour la mise en œuvre de la réhabilitation d'AHOUANGBO.

e) 3ème niveau d'arbitrage : la définition du contenu des actions à mener

L'administration prépare des propositions pour chaque projet sélectionné puis invite les usagers et les élus pour leur présenter ce qu'elle a l'intention de réaliser.

La discussion doit amener les parties prenantes à s'entendre sur le contenu des actions. Ici le pouvoir de décision des usagers et des élus locaux est réduit car les considérations sont souvent techniques. Néanmoins pour AHOUANGBO les usagers ont proposé l'édification d'un marché à étages à l'image du marché DANTOKPA de Cotonou ce que la CU a refusé pour des raisons financières et de fonctionnalité. La proposition d'un marché à étage par les usagers répondait à un souci de place et de modernité : avoir un marché à l'image du marché international de Dantokpa à Cotonou. Ils n'ont bénéficié d'aucune assistance technique pour énoncer leur souhait. En outre certains d'entre eux ont demandé s'il était possible de construire un marché entièrement couvert à l'image du marché des fruits de Ganhi à Cotonou où chaque vendeuse a son carré, son bloc couvert et séparé des autres étais par des cloisons en ciment. Initialement les responsables de la CU avaient aussi envisagé cette solution mais après discussion avec la DST il s'est avéré impossible de procéder à ces travaux en raison du coût qui dépasserait l'enveloppe budgétaire.

Les équipements même n'ont pas fait l'objet de propositions techniques de la part des usagers comme l'ont affirmé Mr AGUEH et Mme AYITE qui précise « sur les plans des travaux on n'a pas participé à ça. » et qui concernant l'appréciation et l'approbation des propositions de la CU nous fait remarquer qu'elle ne pouvait pas refuser ni amender car les considérations étaient trop techniques.

La réunion a permis de s'entendre sur la réfection des 12 hangars, la construction de deux nouveaux hangars, la réfection de la boucherie et de 4 boutiques, la réhabilitation des systèmes de drainage des eaux pluviales et la construction d'autres drains *partiellement* couverts et la construction d'un complexe sanitaire (latrines publiques, point d'eau et douches publiques). À cet égard, le délégué de quartier m'a fait remarqué que la CU a présenté son projet comme oeuvrant pour l'amélioration des conditions de vie de la population du quartier et des conditions de travail des vendeuses. Le marché était dans un tel état de délabrement qu'il était alors délicat d'amender les propositions faites et d'exiger plus. Ce qui l'amène à dire que les usagers ont été mis « devant le fait accompli ». Ces réunions relatives à la définition du contenu des actions permettaient à l'administration d'obtenir l'aval de toutes les parties prenantes pour chaque projet envisagé.

Concernant l'association des usagers aux différentes réunions de préparation du projet, les deux élus locaux Mme AYITE ancienne maire de la commune et M. WARI délégué du quartier et président du comité du marché ont des positions différentes. Alors que la première affirme « On a participé à chaque fois, on nous a fait appel à chaque fois. » le second estime que la CU a décidé unilatéralement de la réhabilitation du marché, qu'il a été convoqué « brusquement » pour finalement être mis devant le fait accompli. Néanmoins il reconnaît que les propositions faites ont repris chacune des plaintes énoncées par les délégations.

Finalement pour le délégué le comité du marché ne s'est assis pour aider la CU à concevoir le contenu des actions alors qu'il aurait dû être associé tout au long de la procédure tandis que Mme AYITE soutient avoir « participé à plusieurs réunions au niveau de la circonscription urbaine » et qu'il « y avait un comité de gestion au sein de ce marché qui représentait les femmes du marché ». Elle a insisté pour nous dire qu'à chaque fois qu'une réunion avait lieu au niveau de la CU elle était toujours accompagnée du délégué.

f) 4ème niveau d'arbitrage : l'approbation du programme par le comité consultatif de la ville et la grande réunion de validation

Une fois que les projets sont ciblés et jouissent de l'adhésion des usagers et des élus ils sont ensuite soumis au comité consultatif de la ville de Porto Novo. En l'absence de conseil municipal le chef CU est entouré pour la prise de décision par un comité consultatif. Cette instance a été créée par une loi de 1990 suite à la Conférence Nationale. Elle regroupe les représentants des services déconcentrés de l'Etat et ceux des principales associations de développement de la ville : Le comité des anciens cadres et notables de la ville, le conseil de

réhabilitation de la ville et l'Association pour le Développement Economique Social et Culturel de Porto Novo (ADESCP). Il a pour rôle d'accompagner, d'entourer le chef CU dans la prise de décision. C'est un comité consultatif, aucun droit de veto n'était reconnu à ses membres dans le texte portant sa création.

Néanmoins ces associations constituent des lobbys puissants. En effet, s'il arrive que le chef CU prenne une décision contraire aux recommandations faites par les représentants de ces associations, ces derniers engagent alors souvent une démarche directement auprès des ministres et même du chef de l'Etat pour contrecarrer l'action du chef CU. Cependant une telle action n'est possible que si les trois associations s'accordent sur une même position. Le chef Circ sait que s'il ne tient pas compte de la position des associations celles-ci peuvent bloquer ses initiatives en jouant sur leurs relations. L'ancien chef Circ Mr VIDEHOUENOU aujourd'hui membre du comité des sages de la ville évoque ces associations en ces termes : « Je les appelle les forces d'appui étant donné que vous êtes nommé vous dépendez d'un pouvoir central (...) si vous êtes dans ce rôle là et que vous ignorez complètement le rôle de ces gens là vous êtes fichus. C'est-à-dire en quelque sorte ce que moi j'appelle les propriétaires de la ville. »

Ces pratiques continuent d'exister, mais ont bien moins d'impact maintenant que les municipalités sont élues et dotées d'un conseil municipal à qui il revient de gérer les affaires locales de façon autonome.

Après l'approbation du comité consultatif le processus décisionnel se conclue par une grande réunion de validation du programme d'investissement. Toutes les parties prenantes de tous les secteurs concernés par le programme sont présentes : élus locaux (maires et délégués de quartier), usagers (membres du comité du marché, association de parents d'élèves, représentants des centres de santé ...) et associations de développement. A ce stade-là, le responsable PPDI affirme que les propositions faites sont encore modifiables par les parties prenantes mais non les priorités en termes d'équipement. Cette grande réunion a coïncidé avec l'arrivée d'un nouveau chef des services techniques à qui la circonscription a demandé un ultime aval (deuxième quinzaine d'avril 1997).

g) Transmission et instruction du dossier à la coopération française

Le 25 avril 1997 Mr VIDEHOUENOU a transmis le dossier contenant les 11 micro -projets de quartiers à la Mission française de Coopération et d'Action Culturelle. Les négociations ont surtout concerné la participation financière respective de chaque partenaire.

La CU reçoit l'accord de financement au début de l'année 1998. La convention signée le 28 mars 1998 recommande la maîtrise d'ouvrage déléguée qui sera confiée à la SERHAU.

h) Information, sensibilisation et délocalisation des vendeuses

À l'issue des différentes réunions, il revenait aux membres du comité du marché de transmettre les informations auprès de leurs vendeuses en utilisant le crieur public, le gongonneur. En plus de ces opérations préalables d'information, le chef CU et le chef PPDI sont allés sur le terrain présenter le projet, accompagnés du maire de la commune, Mme AYITE, et du délégué de quartier. Le rôle de Mme AYITE a été fondamental puisqu'elle a animé la sensibilisation de la population depuis le début de la procédure et a du organiser la délocalisation et la réintégration des vendeuses aidée du délégué de quartier.

La conduite et le suivi des travaux

Une fois la convention de financement signée, le maître d'ouvrage délégué, la SERHAU, a la responsabilité des choix des prestataires c'est-à-dire des bureaux d'études et des entreprises pour l'ensemble des projets à réaliser. Avant que les études ne commencent la SERHAU procède à une consultation des cabinets d'architectes. La direction des Services Techniques (D.S.T) de la ville est alors associée aux diverses réunions en tant qu'observateur. Une fois la consultation et le dépouillement achevés un bureau d'études est choisi et les études peuvent commencer. La première étape dans le cadre du contrat entre le cabinet et la SERHAU est l'établissement de l'avant-projet sommaire pour tout le programme. Ce premier dossier est envoyé pour approbation au maître d'ouvrage, c'est-à-dire la CU qui l'affecte pour avis à la DST. Une fois les observations faites des réunions sont organisées avec la SERHAU et l'équipe du cabinet. Cette procédure se répète pour l'avant-projet détaillé et le choix des entreprises. L'ensemble des travaux du programme est réparti en lots. Concernant le choix des entreprises on procède donc à un appel d'offres pour chacun des micro - projets.

Le suivi des travaux à AHOUANGBO

Le suivi et le contrôle des travaux revenaient d'abord au cabinet d'architecture.

Mme AYITE affirme s'être rendue régulièrement sur le chantier accompagnée du chef de quartier ce que ce dernier réfute absolument. Le cabinet d'études aussi se rendait sur les lieux pour constater l'avancement des travaux et procéder aux ajustements nécessaires. Des réunions de chantier hebdomadaires étaient organisées avec la DST, le cabinet d'étude et les représentants des usagers. Mr ZOUMENOU nous indique que les élus locaux ne venaient

pas à chaque réunion mais signalaient de temps en temps des « problèmes par rapport à la perception de la population. ». Mme AYITE nous précise que durant les travaux certaines des vendeuses ont évoqué l'absence d'avancement au niveau des toitures, elle a posé le problème à la DST. Mais apparemment rien n'a été fait puisque aujourd'hui encore les vendeuses se plaignent de ce défaut et qu'elles ont d'ailleurs construit elle-même des avancements en tôle. En outre, durant les travaux, le cabinet d'études a constaté un défaut dans la charpente qu'il a alors fait détruire et reconstruire, il a aussi constaté que certaines tuiles étaient mal posées et a demandé à l'entrepreneur de rectifier.

Enfin notons qu'avant la fin des travaux, au mois de janvier 2000 une délégation des vendeuses de poissons a rendu visite au comité des sages pour se plaindre de la mauvaise qualité des travaux suite à quoi certains des notables sont venus constater les faits sur place. Mais il semblerait que cette démarche n'ait pas permis des ajustements dans les travaux. En effet, le chef Circ d'alors nous a affirmé ne pas avoir subi de pression de la part des sages.

Le problème du drain

Les travaux à AHOUANGBO ont procédé à l'élévation du marché rendant les voies d'évacuation plus profondes. Ce problème n'a été soulevé qu'une fois les travaux terminés, les activités avaient repris. Plusieurs personnes ont chuté c'est suite à ces incidents qu'une délégation des vendeuses de poissons accompagnée du délégué du quartier est allée demander à la CU de procéder à la couverture du drain. Ce qui a été fait partiellement pour les endroits les plus profonds, Les deux élus locaux s'accordent pour dire que la situation ne s'est pas améliorée, pour Mr WARI l'écoulement aujourd'hui se fait beaucoup moins bien qu'avant.

La réalisation des travaux a provoqué diverses tensions et résistances. Tout d'abord de la part des jeunes du quartier qui estimaient devoir être associés à la réalisation des travaux. Mme AYITE a alors soumis le problème à la cellule PPDI qui a organisé une réunion avec les élus locaux et la DST. Il a été suggéré à l'entrepreneur d'engager certains ouvriers du quartier mais il semblerait que ces derniers n'aient pas réussi à s'entendre.

Plus tard des jeunes de l'opposition au parti au pouvoir ont menacé de détruire les premières réalisations avançant qu'ils refusaient la réhabilitation et exigeaient la reconstruction. Une manifestation semblable avait eu lieu lors de la réfection du marché central les jeunes avaient détruit tous les poteaux pour imposer leur reconstruction. Une autre réunion a été sollicitée par Mme AYITE avec la DST et la cellule PPDI qui ensemble sont arrivés semble-t-il à calmer ces jeunes.

Notons aussi l'intervention d'un groupe de jeunes de la mouvance présidentielle à la fin des travaux concernant l'installation de l'électricité. La CU tardant à électrifier le marché ceux-ci ont directement sollicité le chef de l'Etat qui a instruit le dossier et a ordonné à la Société Béninoise d'Eau et d'Electricité d'installer poteaux et lampadaires. Toute cette dynamique politique autour du projet s'explique par la perspective des élections présidentielles qui allaient avoir lieu en Mars 2001.

Suite aux travaux la population, très mécontente, n'a pas participé à l'inauguration du marché qui s'est tenue au mois de Juin 2000. Les vendeuses de poissons ont par la suite formé une délégation pour demander à la CU de procéder à la couverture partielle du drain car celui-ci provoquait de nombreuses chutes. Quelques dalles ont alors été posées mais le drain demeure toujours partiellement à ciel ouvert.

La gestion du complexe sanitaire

Dans tous les projets du programme une participation financière a été demandée aux associations d'usagers sauf pour la réhabilitation du marché puisque les vendeuses acquittent quotidiennement leurs droits de place. Concernant la construction des latrines et douches publiques pour la commune de Zébou, la population devait donc être mise à contribution. Mme AYITE a organisé une réunion avec ses conseillers, les délégués de quartier et les membres du comité de gestion du marché pour réfléchir au mode de gestion de ce complexe sanitaire. À l'issue de ces discussions, elle a envoyé une lettre à la CU proposant d'instaurer une gestion communautaire. La CU était d'accord sur le principe puisqu'elle entendait dès le départ déléguer la gestion mais a rappelé à la commune qu'il lui revenait de participer financièrement à la construction du complexe. Ne pouvant mobiliser les fonds nécessaires dans les délais requis les élus locaux se sont tournés vers le centre de santé de la commune pour qu'il finance la participation demandée à la population.

Les centres de santé sont gérés de façon communautaire par un comité de gestion composé de représentants de la société civile (sages, jeunes et femmes) élus par la population, d'élus locaux et des deux personnels médicaux responsables du centre et de la maternité. À l'époque du projet, le centre de santé de Zébou était constitué de sept personnes :

L'infirmier chef responsable du centre

La sage-femme responsable de la maternité

Mme AYITE, maire de la commune de Zébou

Le délégué du quartier Zébou Massè

Une représentante des femmes

Un représentant des jeunes

Un représentant des sages

Depuis la composition du comité a entièrement changé.

Mme AYITE a donc servi d'interface entre les élus locaux, le comité du marché et le comité du Centre de santé. Les membres de ce dernier ont exigé en contre partie de leur contribution financière la responsabilité de la gestion des sanitaires. Comme nous le confie M. ONIKPO Faustin médecin en chef du centre et déjà présent à l'époque « Nous voulions être sûrs de récupérer notre investissement par la suite. ». Il nous précise que les membres du comité du centre étaient, dès le départ, réticents à l'idée de financer cette opération. Mme AYITE leur a fait savoir que les membres du comité du marché entendaient eux aussi assurer la gestion mais à ce moment-là le centre de santé estimait n'avoir aucune garantie de rentrer dans ses fonds. Chacun restant sur sa position, la situation est restée bloquée, le centre de santé a abandonné et s'est retiré. Selon M. WARI c'est la CU qui a fini par assumer l'intégralité du financement des sanitaires. Finalement à la fin des travaux, les clés du complexe ont été remises au chef de quartier qui ne pouvait ouvrir puisque l'installation de l'eau n'avait pas été faite. Il nous dit avoir rendu visite au chef CU d'alors Mme AGBO qui a fini par relancer le dossier au niveau de la Société d'Eau. Pourtant ce n'est qu'à l'approche des élections et parce que les vendeuses menaçaient de ne pas voter, que l'eau a été installée et les latrines ouvertes. Après les élections, des jeunes du parti du maire élu ont exigé des travaux supplémentaires concernant l'installation de grilles et le remplacement de certains équipements rouillés. Les sanitaires sont donc ouverts depuis le 3 mars 2003. La gestion quotidienne revient au délégué de quartier. Ce dernier a posé lors de l'enquête, le problème de la maintenance au chef d'arrondissement, les discussions sont en cours et devraient aboutir à l'implication de la mairie pour les gros travaux d'entretien et de maintenance.

Pour conclure :
Incompétence technique des usagers ?

Nous sommes obligés de noter que, à côté de ces problèmes de gestion et d'entretien, on trouve, *in fine*, au cœur des litiges des malfaçons et des erreurs de conception technique. Comment « produire » de la compétence technique si les acteurs spécialistes et experts techniques du dispositif ne peuvent à eux seuls la garantir ? Si, comme le souligne Igor Agueh, on ne peut évidemment, dans de tels programmes, se contenter d'enregistrer des « demandes » et qu'il faut identifier les « besoins » d'usagers toujours enclins à en demander trop, il reste que le problème qui est posé ici, ce n'est pas tant l'improbable rencontre entre des attentes excessives et des moyens limités, que celui de l'ajustement progressif, dans des dispositifs *ad hoc*, entre les compétences spécifiques des usagers et la réalisation concrète des aménagements.

III – La mise en place du registre foncier urbain à Zébou

Porto Novo et le RFU

Le projet de RFU, lancé à la fin des années quatre-vingts (et mis en place dans le cadre d'une convention entre la France et le Bénin), a pour objectif d'aider les villes à avoir un minimum de ressources avant la décentralisation, à hauteur, au moins, d'un budget de fonctionnement des équipements collectifs. Il a été initié à un moment où la collectivité (la circonscription urbaine) n'était qu'un territoire déconcentré de l'État. Il a un double objectif : recenser toutes les données urbaines et construire une base de données permettant d'exploiter « le gisement fiscal » de la ville. Un projet simplifié est expérimenté à Djougou, dans le nord-ouest du pays, en 1991-92. Le refus des chefs de famille de cette ville (ceux-ci avaient rassemblé les avis d'imposition et les ont rendus aux services des impôts) a contraint le gouvernement à renoncer provisoirement à y utiliser cet outil de gestion. La mise en place du RFU à Porto-Novo était prévue dès le début du programme, mais il faudra attendre 1995, après que la ville de Cotonou en ait été équipée, pour que les premières enquêtes soient organisées. Cette enquête, qui recueille donc des données urbaines générales : équipement des habitations (électricité, WC, eau, etc.) équipements collectifs, usage des bâtiments (logement, culte, etc.), a été menée par une équipe de soixante personnes (personnel de la maire de Porto-Novo assisté de personnels qualifiés extérieurs fourni par la SERHAU) durant deux mois. C'est dans un second temps, grâce au traitement informatique de ces enquêtes, que sont constituées les deux bases de données, celle qui servira de base à l'imposition, et celle qui servira à la gestion urbaine.

La mise en place du RFU à Porto Novo, après Parakou et Cotonou, date de 1995. Pour les trois villes, on estime que sa mise en place est un succès. Le RFU a élargi l'assiette de l'impôt (les émissions ont notablement augmenté) et amélioré le montant global des recouvrements. Néanmoins, à Porto-Novo (et à la différence de Parakou et Cotonou) le rapport entre les recouvrements et les émissions a considérablement diminué. Calculé à partir des données fournies par le PDM, ce taux, que l'on peut considérer comme un indicateur de civisme fiscal) est passé de 66 % en 1994, à 59 % en 1995 et 35 % en 1999, quatre ans après la mise en place du RFU. Autrement dit, ce dispositif a sollicité un plus grand nombre de citadins pour qu'ils payent des impôts, mais ils sont moins nombreux, en proportion, à les avoir payés. La performance politique du dispositif mérite d'être interrogée, d'autant que dans les autres villes ce taux est plutôt en augmentation.

Rappelons que la décentralisation a consisté, pour Porto Novo, à transformer (en 2003) les circonscriptions urbaines, pouvoirs déconcentrés de l'État, en collectivité territoriale élue au suffrage universel. Lorsque le programme a été introduit, la circonscription urbaine n'a eu qu'à simplement « réceptionner » ce nouvel outil élaboré sans elle. « À la limite, la ville n'a aucun rôle à jouer dans la convention de départ. (…) C'est une idée de l'État, donc la collectivité qui était juste un territoire déconcentré, ne pouvait pas refuser[75] ». La sphère de décision n'inclut à aucun moment les bénéficiaires directs du projets que sont les « collectivités » béninoises : le RFU leur a été livré « clé en main ». Un comité de suivi est créé au niveau de la ville. Il regroupe le chef de la circonscription urbaine et son secrétaire général, le directeur des domaines, les services fiscaux, un représentant du ministère de l'Intérieur et la SERHAU[76]. Considérant que les délégués de quartiers et les maires des anciennes communes ne sont pas des élus au plain sens du terme, ils ne furent pas associés formellement au dispositif. La décision appartient à l'administration et aux cadres techniques. « Les élus, c'est-à-dire les délégués de quartier et les « maires » de ce que l'on nommait une commune (Zébou, par exemple), n'avaient pas un statut suffisant pour émettre un avis que l'on aurait été obligé de prendre en compte ». Cette démarche, on le voit, est pour le moins une contradiction performative entre la manière de procéder et les objectifs annoncés. Il a pourtant bien fallu associer les élus locaux (et d'autres personnalités locales !) avant le début de la collecte des données : « À aucun moment dans ce montage on n'a prévu les élus, mais dans la mise en œuvre un y est arrivé, puisqu'il fallait bien l'adhésion des populations ». Mme Ayité, ancien maire de Zébou, nous explique : « On invite les chefs Tatas[77], on leur explique le bien fondé de cet outil, ce qu'on va faire avec l'argent ». Un comité d'animation a finalement été créé qui regroupe l'administration locale, les « élus » locaux, les délégués de quartier, et les trois associations de développement qui participent au conseil consultatif de la circonscription urbaine. « C'était uniquement pour nous aider à mieux sensibiliser la population. Au plan technique, on fait des propositions et on leur explique, des fois ils font des critiques, mais ils ne peuvent pas amender ce que l'on propose, le travail est tellement technique[78]… » Au moment de la cartographie et de l'adressage, le comité d'animation a proposé de baptiser les rues. Un responsable du RFU nous explique « Ils ont proposé des noms de rue, mais on a refusé . Ce comité a contesté également le montant de l'imposition,

[75] M. V. Hounttoundji, responsable du RFU au niveau de la SERHAU.
[76] Société d'Études régionales d'habitat et d'Aménagement urbain, chargée notamment de l'assistance à maîtrise d'ouvrage.
[77] Les chefs Tatas sont les chefs de collectivité, lesquelles sont des propriétés, le plus souvent en indivision, appartenant à des familles élargies, dont certaines sont des monarchies cultuelles.
[78] Un responsable de la cellule RFU de Porto novo. C'est nous qui soulignons.

tout en contribuant cependant à expliquer aux habitants les règles de calcul du taux d'imposition. Celui-ci est évalué à partir des données recueillies sur chaque parcelle : le propriétaire, la superficie, le niveau d'équipement, l'accessibilité etc. On identifie les parcelles « fiscalisables » puis le montant de l'assiette est déterminé avec les services des impôts, la circonscription urbaine et les responsables de communes. Une fois que nous sommes d'accord, on édite les avis d'imposition, lesquels sont transmis aux services des impôts qui en assurent la distribution. (…) La distribution de masse ne doit pas dépasser 20 jours. On a estimé qu'au-delà de ce temps, on est confronté à des difficultés : il y a des émeutes et beaucoup de gens commencent à refuser. » Il n'y a guère d'entente entre les services centraux des impôts et la ville sur la part des recettes fiscales restituées à la ville.

Les réticences de Zébou

Le quartier de Zébou[79], au centre de Porto-Novo, est un des quartiers les plus anciens de la ville. Vielles maisons, rues étroites et tortueuses : les habitants n'ont pas accès aux réseaux urbains. L'électricité circule par branchement collectif, on achète l'eau auprès des quelques habitants du quartier qui ont un compteur, on utilise les WC des voisins. La réhabilitation de ces quartiers se heurte au refus de perturber l'implantation des fétiches qui protègent les « collectivités ».

Avant de mener cette enquête, une campagne de sensibilisation par quartier a mobilisé les chefs[80] de quartier, notamment pour reconstituer les limites des quartiers et des anciennes communes[81]. Des réunions publiques ont été convoquées pour informer la population. Malgré les promesses d'amélioration du niveau de vie des quartiers déshérités, personne n'était dupe de la finalité de l'enquête. À Porto-Novo, un comité de pilotage du RFU, rassemblant les cadres techniques, l'administration locale, les services fiscaux, la SERHAU et le ministère de l'intérieur, a été mis en place[82]. À côté de ce comité de pilotage, un comité au niveau de la ville, réunissant les élus locaux, maires et chefs de quartier, et comités des anciens, est chargé de l'animation et de la sensibilisation de la population. Ce comité ne dispose d'aucun pouvoir de décision. « C'était uniquement pour nous aider à mieux sensibiliser la population. Au plan technique, nous faisons des propositions, on leur explique.

[M]. J. Pineau-Jamous, « Porto-Novo : royauté, localité et parenté », *Cahiers d'Études Africaines* n° 104, 1986.

[80] Les chefs de quartier sont aujourd'hui élus. Cette fonction est une source (modeste souvent) de revenus : tout contrat ou convention, pour être valide, doit être passé devant le chef de quartier qui prélève à cette occasion une taxe dont il fixe, de fait, le montant .

[81] Sur le mode d'organisation administratif antérieur à la décentralisation (élections en 2003).

[82] Ailleurs, (comme à Dassa, par exemple), on a opté pour un « espace de prise de décisions » réunissant la SERHAU, le comité des anciens, les associations, les chefs de quartier, pour discuter de la réforme et sensibiliser les populations au « civisme fiscal ».

Des fois, ils font des critiques, mais ils ne peuvent pas amender ce que l'on propose, le travail est tellement technique[83]… » Au moment de la cartographie et de l'adressage, le comité d'animation a proposé de baptiser les rues. Un responsable du RFU nous explique « Ils ont proposé des noms de rue, mais on a refusé. Ce comité a contesté également le montant de l'imposition, tout en contribuant cependant à expliquer aux habitants les règles de calcul du taux d'imposition. Celui-ci est évalué à partir des données recueillies sur chaque parcelle : le propriétaire, la superficie, le niveau d'équipement, l'accessibilité etc. On identifie les parcelles « fiscalisables » puis le montant de l'assiette est déterminé avec les services des impôts, la circonscription urbaine et les responsables de communes. Une fois que nous sommes d'accord, on édite les avis d'imposition, lesquels sont transmis aux services des impôts qui en assurent la distribution. (…) La distribution de masse ne doit pas dépasser 20 jours. On a estimé qu'au-delà de ce temps, on est confronté à des difficultés : il y a des émeutes et beaucoup de gens commencent à refuser. » Il n'y a guère d'entente entre les services centraux des impôts et la ville sur la part des recettes fiscales restituées à la ville.

Pour l'heure (fin 2003), le « gisement fiscal » n'est identifié qu'à 60 %. On n'a pas encore identifié les propriétaires des 40 % restant. C'est notamment le cas des « maisons de collectivité », particulièrement nombreuses dans le vieux Porto-Novo, notamment à Zébou. Beaucoup de maisons de collectivités sont en indivision. La cellule RFU décide de calculer l'imposition par unité de logement : chacun paie en fonction de l'espace qu'il occupe. Mais, « ça ne marche pas bien, les indivis sont des gens qui n'en ont rien à faire. Pas de revenus : ils jettent l'avis quelque part, et nous ne pouvons rien faire ». Parfois, une délégation vient se plaindre de cette méthode de calcul « Nous a l'habitude payer nos impôts ensemble, et vous venez nous diviser… ». Dans ce cas, « on agglomère pour leur faire un impôt unique, on s'adapte mais il faut dans ce cas qu'il y ait un chef de collectivité qui assume la responsabilité et qui ait la capacité financière de supporter la charge fiscale. Ce qui n'est évidemment pas toujours le cas. Par ailleurs, de nombreux bâtiments abritent des fétiches. La règle qui a été adoptée est la suivante. Le logement du chef de culte est imposé, mais pas le lieu de culte lui-même. Il s'en suit évidemment une série de contestations : « c'est notre maison de vodun, on ne paie rien », d'autres invoquent leur ascendance royale : « nous sommes des princes, on ne paient pas l'impôt », « c'est la maison du roi, il faut l'exonérer ». Souvent, lorsqu'il s'agit de « couvents », on n'arrive pas à savoir ce qui est logement, ce qui lieu de culte. Un responsable de la cellule RFU nous confirme : « On a déjà essayé d'expliquer que ce n'est pas parce qu'on

[83] Un responsable de la cellule RFU de Porto-Novo. C'est moi qui souligne.

est descendant de la famille royale, qu'on est exonéré. J'avais fait des interventions sur les radios locales, mais je n'ai fait que raviver le confit. »

La mise en application du RFU a rencontré principalement deux types de difficultés. La première d'ordre juridique, concerne les membres des collectivités : ils sont en indivision. L'imposition doit-elle être unique et collective ou doit-on procéder par unité de logement ? Par ailleurs, les héritiers des nombreuses lignées royales estiment ne pas devoir payer d'impôt. Les arguments ne manquent pas : ne restent en effet à Porto-Novo que les vieux et les pauvres, les autres ont fondé leur propre foyer à Cotonou, de nombreux édifices sont des lieux de culte et non des logements, et enfin ces collectivités royales font aujourd'hui partie du patrimoine de la ville. De nombreuses démarches individuelles ou collectives auprès de la SERHAU ont eu pour objectif de négocier au cas par cas la formule et le montant de l'imposition. Mais, comme le montrent les taux rapportés au début du paragraphe, c'est le refus pur et simple qui domine.

Nous avons affaire à un dispositif de communication réduit à sa seule dimension pédagogique, au sein desquels les « profanes » ne peuvent introduire aucune suggestion. Aucun forum hybride ne pouvait décidément s'ouvrir. Pour autant, le dispositif n'a pas réussi à faire en sorte que le public « adopte » les mesures annoncées, les protestations individuelles et collectives furent nombreuses : nous sommes en-deçà de ce que nous avons appelé procédure de légitimation. Plus encore. On observe que concurremment à ce processus, ces pouvoirs « traditionnels » que sont ces monarchies, cultuelles ou royales, se sont réorganisés. Par exemple, Mito Agboton, roi actuel d'une collectivité de Zébou, est aussi « ministre de la défense » du roi Toffa de Porto-Novo[84]. De cette monarchie royale dépendent plusieurs monarchies cultuelles comme celle de Mito Agboton, qui est l'autorité suprême du vodun Gbé-Loko. « Le vodun est ma propriété, le chef vodun, c'est moi qui l'ai désigné. Nous, on ne s'occupe pas du vodun, nous pouvons être musulmans, catholiques, il y a des gens qui sont destinés à la pérennisation de notre vodun. Ils sont formés pour cela de père en fils. Nous ne nous en occupons que pour financer[85] ». Au moment de l'enquête une trentaine d'adeptes étaient en formation pour devenir vodounsi.

Pour gérer la collectivité, Mito est assisté d'un comité de sages, « des gens qui sont plus vieux que mon père, qui viennent m'aider parce qu'ils ont la mémoire, des références pour trancher les problèmes ».

---

[84] On pourra se reporter à l'article de M. J. Pineau-Jamous pour de plus amples références historiques. « Porto Novo : royauté, localité et parenté, *Cahiers d'Études Africaines*, n° 26 (104), 1986.

[85] Mito Agboton, entretien du 8 juillet 2003

Au moment de l'arrivée des Français, dans la seconde moitié du XIXe siècle, les monarchies en place ont perdu une partie de leurs prérogatives et ne sont plus que des chefs supérieurs. « dans la population, c'était toujours des rois avec les mêmes vénérations mais il n'avait plus le pouvoir suprême : ils ne pouvaient pas exécuter quelqu'un, il ne pouvait pas l'emprisonner, ils ne pouvaient pas prélever des impôts : tout cela appartenait aux colons. » Les rois de collectivités n'ont jamais cessé de régler les conflits (nombreux) qui émaillent la vie quotidienne. De ce rôle de « médiateur », ils ont gardé une légitimité qui, pour avoir changé d'ampleur, n'a pas pour autant disparu. La tradition des Zangbetos, par exemple, est toujours vivace. Mito Agboton en a quatre qui veillent sur son palais la nuit. De manière générale, cette société secrète[86] joue aujourd'hui un rôle de « gardien de la nuit ».

En fait, Mito Agboton a été intronisé en 2002. Il prenait ainsi la succession de son grand oncle Mongbagan Zounhon, décédé en 1961. Le « pouvoir » est ainsi resté vacant pendant 41 ans. Les explications de cette vacance ne manquent pas : « il n'y avait pas de candidats, parce que le palais était plus ou moins délabré, il fallait le restaurer. Il y avait aussi le christianisme : nous étions les premiers chrétiens de Porto-Novo, tout en étant chef de culte, c'est un beau paradoxe[87] ! »

Mais on ne peut pas ne pas remarquer les dates qui scandent cette histoire : 1960 l'indépendance, 2002, la réforme de décentralisation. Cette dernière aurait été interprétée, entre autres, comme une autorisation faite aux « pouvoirs locaux » à réapparaître sur la scène publique. Il semble que ces pouvoirs, dont la légitimité aux yeux des populations reste évidemment à évaluer plus minutieusement, aient saisi cette opportunité pour se reconstituer et, peut-être élargir les prérogatives que leur retrait de la scène publique avait limitées. Mito Agboton rapporte, par exemple, qu'à la faveur de la démocratie, la légitimité du roi Toffa de Porto Novo, est aujourd'hui contestée par d'autres princes, descendants de cousins ou de frères du roi qui, au moment de la guerre contre le roi d'Abomey, n'ont pas participé à l'effort de guerre, contraignant le roi Toffa de l'époque à se tourner vers les français pour résister à cette guerre d'invasion.

Ce contexte général, favorable à l'expression publique de ces pouvoirs locaux anciens, se double des effets induits par les pratiques des institutions de la ville et de l'État, comme, par exemple, la mise en place du RFU. Avant de décrire ces mécanismes, il convient de préciser ce que l'on entend par « collectivités » : on a vu qu'elles étaient au centre de la contestation des dispositions du RFU. Ce terme désigne d'abord une lignée royale, une dynastie. Mais il a également un usage générique, soit pour désigner une simple famille qui ne s'est pas singularisée par des actions ayant la faveur du roi de Porto-Novo, soit aussi pour désigner un ensemble de collectivités, celles de Zébou par exemple, que M. J. Pineau-Jamous appelle un « quartier-lignagier[88] ». Il s'agit donc en général en même temps d'un lignage, de la propriété collective d'une parcelle et des habitations qui l'occupent. Une collectivité, c'est un foyer. Dans chaque maison d'une collectivité, il y a un panthéon où circulent tous les descendants de ce panthéon.

La mise en place du RFU, dont l'objectif principal est de légitimer et de percevoir l'impôt, a conduit les populations, et notamment les résidents des collectivités à rechercher les

[86] À la différence du vodun dont on hérite, on adhère volontairement à cette société secrète.
[87] Mito Agboton, entretien du 8 juillet 2003.
[88] Voir article mentionné plus haut.

moyens d'échapper à cette imposition. Un responsable de la cellule RFU de la ville nous l'a bien dit : « dans les collectivités de ces vieux quartiers, il y a tellement d'indivis, que quand on calcule l'imposition, on se retrouve avec des montants dérisoires : il y a des gens qui occupent des pièces de Deux mètres carrés, souvent en terre, ça donne un montant d'impôt de 500CFA (mois d'un euro). La question est dès lors posée d'extraire le vieux Porto-Novo du champ de l'imposition. Les membres des familles qui ont « réussi », ont quitté leur collectivité d'origine pour fonder leur propre logement, fréquemment à Cotonou. Les arguments invoqués pour ne pas payer cet impôt, sont multiples et articulés : il y a certes la pauvreté, mais on l'a vu, il est également fait référence à l'idée que certaines collectivités sont celles de monarchies royales qui, à ce titre, doivent être exonérées d'impôts, et que certains locaux sont à usage cultuels et non d'habitation.

On voit comment, à la faveur d'un dispositif « modernisateur » destiné à légitimer l'impôt (y compris en faisant payer des sommes inférieures au coût de recouvrement[89]), on contribue à réveiller et à légitimer des formes d'organisations socio-politiques qui empruntent à la mémoire, à un passé dont on a hérité : ces pouvoirs autochtones, laissés en souffrance ne sont pas de simples souvenirs, ils restent comme une mémoire vive, même si, bien sûr, l'idée que l'on s'en fait a considérablement évolué, s'est recomposée dans la situation actuelle[90]. Ces initiatives, à la fois permises par le contexte général, et quasiment induites par les actions politiques locales, ne sont ni pure réminiscence, ni invention. La question posée est dès lors celle de leur prise en compte dans les processus de réforme, et principalement dans les processus de formation et d'énonciation des décisions. Il est, à ce titre, intéressant de noter la conception qu'a le roi des collectivités de Zébou de son propre rôle : « c'est quand l'administration nous associe, que nous répondons ». Il ne s'adresse pas lui-même à l'administration pour y porter les doléances des habitants. « Le peuple parle lui-même. Quand le peuple n'est pas content, ils (l'administration) le perçoivent , nous pouvons alors les sensibiliser, mais en général c'est eux qui nous sollicitent. Nous sommes des personnes ressources. »

L'argument utilisé pour justifier ce style politique, est celui de la technicité des problèmes. À Zébou, la dimension proprement politique de l'imposition a été occultée. « Je n'ai pas pour mission de modifier les comportements, j'ai comme mission de mettre en place un outil de travail », réaffirme un responsable du RFU. Ce qui n'a pas manqué d'avoir des effets sur la conception qu'une partie de la population se fait aujourd'hui de ce que doit être un bon maire : « quelqu'un qui a de l'argent, qui pourra, grâce à ses ressources propres, financer le développement de la ville ». L'élu est un mécène potentiel, la municipalité un prestataire de service et une source possible de financement.

Cette dernière aurait été interprétée comme une invitation faite aux « pouvoirs locaux » de réapparaître sur la scène politique. La façon dont le RFU a été introduit peut avoir contribué également à cette « renaissance », ces anciennes monarchies apparaissant comme des têtes de file légitime pour protester contre le paiement des impôts.

Pour conclure partiellement cette description des programmes de Samé et de la mise en place du RFU, notons qu'à Samé, après une phase d'ouverture, de forum hybride, le

[89] Un responsable du RFU nous dit même envisager de réaliser « de gros travaux qui puissent les inciter à payer un impôt ».
[90] Michèle Leclerc-Olive, « Entre mémoire et expérience : le passé qui insiste », *Projet* n° 273, 2003.

dispositif se referme sur une simple procédure de légitimation, associée à un repli des populations sur leurs intérêts particuliers. À Zébou, nous n'avons observé que des procédures de légitimation réduites à leur dimension purement pédagogique. Dans les deux cas, l'argument utilisé pour justifier ce style politique, est celui de la technicité des problèmes. À Zébou, par exemple, la dimension proprement politique de l'imposition a été occultée. « Je n'ai pas pour mission de modifier les comportements, j'ai comme mission de mettre en place un outil de travail », réaffirme un responsable du RFU. Ce qui n'a pas manqué d'avoir des effets sur la conception qu'une partie de la population se fait aujourd'hui de ce que doit être un bon maire : « quelqu'un qui a de l'argent, qui pourra, grâce à ses ressources propres, financer le développement de la ville ». L'élu est un mécène potentiel, la municipalité un prestataire de service et une source possible de financement.

La prééminence du langage technique, progressive dans le cas de Samé, immédiate à Zébou favorise cette conception du politique. Dans le premier cas, ce cadrage technique a eu pour effet une disqualification du politique, en tant que pratique d'assemblée pour délibérer des affaires communes, au profit d'un style politique fait de fragmentation des problèmes, de défense d'intérêts particuliers et de proximité recherchée avec le pouvoir. Dans le second, s'il y a eu convocation de réunions pour « informer » les populations, celles-ci, principalement au regard de l'argument technique, n'ont jamais constitué des « assemblées » : l'incompétence technique est toujours avancée pour ne pas donner la parole. En revanche, les dispositifs participatifs mis en place à Zébou ont, semble-t-il, « réveillé » des formes traditionnelles d'expression politique, alors qu'à Samé, à l'inverse, ils semblent les avoir peu à peu disqualifiées. Pour autant, il ne faudrait pas en déduire le caractère purement aléatoire des effets du cadrage technique des affaires communes, accréditant l'hypothèse cent fois réaffirmée de la neutralité et de l'autonomie du politique par rapport au champ technique. Nous souhaitons montrer que le cadrage technique des problèmes, s'il n'accorde au politique qu'un statut ancillaire, est cependant plutôt affilié à certains types d'espaces politiques, ceux qui font peu de cas des pratiques d'assemblées. Un détour théorique par les préséances normatives observables dans les zones de l'enquête est à présent requis.

Pour conclure :

L'espace politique « traditionnel » portonovien : un espace sans assemblée ?

Il ne semble pas que l'on puisse transposer la notion d'espace communautaire issue des situations sahéliennes. En effet, la société portonovienne, antérieure à la

colonisation, dont certains aspects semblent trouver une vigueur renouvelée (ceci est précisément au cœur de nos résultats), ne semble pas être une « société à assemblée ». Délibérer ne se confond jamais « avec un échange de paroles informel, un bavardage, une conversation que nous appellerions privée ». « S'assembler pour délibérer des « affaires communes » ne peut se confondre avec palabrer sur des questions diverses sans que chacun oublie jamais sa place dans la hiérarchie sociale[91] ». Une assemblée semble toujours présupposer (au moins à titre de projet) la seconde phase de la prise de décision, c'est-à-dire une dimension institutionnelle.

Cette affirmation selon laquelle l'espace politique autochtone de Porto Novo (en tant que forme idéal-typique) n'est pas un espace politique « à assemblée », demande à être validée, elle ne repose que sur une enquête incomplète. Nous ne pouvons pour l'heure qu'indiquer quelques raisons qui nous poussent à formuler cette hypothèse.

D'abord, la première raison qui nous conduit à faire l'hypothèse que l'on n'a pas affaire à une « société à assemblée », est l'expérience du pouvoir associé aux pratiques *vodun*. C'est la menace de la sanction qui engendre la soumission et l'obéissance à des règles et le respect des décisions, peu où rarement le fait que la décision soit issue d'une assemblée.

1) le secret et la peur[92]

Il convient de commencer par une remarque méthodologique. Considérés principalement comme un système de croyances, les cultes vodun ont été, selon les périodes, combattus ou enrôlés par le pouvoir central pour ancrer et consolider son emprise locale, principalement en zone rurale. On a reproché légitimement à ces politiques de réduire la tradition culturelle à la religion. C'est effectivement méconnaître que les sphères du politique et du religieux sont durablement intriquées. Il n'est qu'à penser à la fin du XVIIe siècle en France où le religieux est encore le véritable creuset du débat politique. J. F. Bayart soulignait dans un ouvrage de référence[93], que bien souvent, penser le politique et le religieux s'opère selon une tradition de la science politique qui y voit deux forces distinctes, chacune constituant un phénomène homogène, analysable pour lui-même car ils représenteraient des ordres de significations cohérents et extérieurs l'un à l'autre. Les observations réalisées montrent à l'inverse une intrication chaque fois singulière de ces deux dimensions de la vie sociale, qui interdit de postuler leur autonomie : on peut les distinguer dans l'analyse mais non les séparer. Revenons au vodun. Le plus souvent, on ne retient des références anciennes

[91] *Idem.* .
[92] K. Elwert-Kretschmer, « Vodun et contrôle social », Politique Africaine, n° 59, 1995.
[93] J. F. Bayard (dir), *Religion et modernité politique en Afrique Noire*, Karthala, 1993.

et de la mémoire (que les pouvoirs politiques ont tenté selon le cas d'éradiquer[94] ou d'exploiter[95]), que les aspects cultuels ou culturels (ceux-ci seraient vivaces surtout au niveau rural) ou imaginaires (il font alors l'objet de discours idéologiques nationaux). Nous voudrions attirer l'attention ici, sur les *pratiques* socio-politiques affiliées à ces aspects cultuels et culturels et ce, au niveau des villes, niveau qui est classiquement associé au secteur « moderne » de la société.

On note aujourd'hui que « les religions coutumières sont les grandes perdantes de l'essor de l'islam et du christianisme, mais elles connaissent cependant des formes de renouveau[96] », sous des formes que les auteurs qualifient de « post-coutumiers » dans la mesure où ils résultent d'un syncrétisme qui intègre des éléments des religions monothéistes et relève d'un acte individuel qui ne requiert pas d'initiation spéciale. Ces cultes « coutumiers » et « post-coutumiers » méritent dès lors également d'être examinés comme des formes de pouvoir locaux. Si le politique ne peut être réduit au pouvoir, il reste que les manières d'exercer ce pouvoir participe de l'expérience que les gens font de la domination, de l'autorité, et contribue à définir les canons de la légitimité.

Il ne faut pas, par ailleurs, sous-estimer les critiques, voire les résistances, que la population a opposées aux cultes vodun. Les critiques principales concernent l'étendue du pouvoir des prêtres, qui permettait l'internement de force dans les « couvents », où l'on procédait à une initiation pouvant durer plusieurs années, et l'exploitation financière des familles des « adeptes » ainsi recrutés, au travers des offrandes, des coûts de l'initiation et des lourdes amendes, perçues par les prêtres, pour fautes rituelles graves. « les transgressions de tabous n'entraînent pas que des cérémonies de réparation coûteuses ; selon la gravité, on est également menacé d'exclusion de la communauté des adeptes, de maladie, de folie et, suprême châtiment, d'empoisonnement et de mort[97] »

L'obéissance à l'égard des prêtres repose ainsi sur le secret (propre aux différents niveaux d'initiation, lesquels sont déterminés l'oracle, le Fâ) et sur la peur des sanctions. Si on se réfèrent aux deux concepts de pouvoirs, le « pouvoir sur », concept wébérien associé à

---

[94] En 1976, sous le régime marxiste-léniniste de M. Kérékou, une ordonnance promulgue une loi dont l'objectif est de lutter contre la féodalité et la sorcellerie. Cité par E. Kadya Tall, « De la démocratie et des cultes voduns au Bénin », *Cahiers d'Études Africaines* n° 137, 1995.

[95] Pensons au Festival international des arts et des cultures voduns lancé par le président Soglo. Voir E. Kadya Tall, *op. cit* ou N. Bako-Arifari, « La mémoire de la traite négrière dans le débat politique au Bénin dans les années 1990 », ? 2000.

[96] J. C. Barbier et E. Dorier-Apprill, « Cohabitations et concurrences religieuses dans le golfe de Guinée. Le Sud-Bénin, entre vodun, islam et christianisme », *Bulletin de l'Association de géographes français*, juin 2002.

[97] K. Elwert-Kretschmer, *op. cit.* p. 109.

la domination, et le « pouvoir de », concept arendtien d'agir ensemble[98], on voit que seul le « pouvoir sur » est expérimenté. Comme il nous semble que le « pouvoir de » est intimement liée à la pratique de l'assemblée (comment éprouver, sinon, que l'on agit ensemble et non côte à côte ?), cette observation des formes du pouvoir exercé au sein des cultes vodun, qui sont toujours et exclusivement des formes de « pouvoir sur », nous conduisent à formuler l'hypothèse que nous avons introduite. On pourrait objecter que ces propositions ne valent que pour ce qui est propre aux cultes, et qu'en dehors de ce champ, on peut observer des formes d'exercice du pouvoir, affiliées au concept arendtien de « pouvoir de ». Ici encore, une enquête exhaustive est hors de portée, mais des exemples peuvent cependant être cités.

2) l'autorité du Ogun

Nous reprendrons un exemple exposé par deux chargés de mission du PDM (Programme de Développement Municipal) et recueilli par C. Diogo. Un programme du Ministère de l'Agriculture visait à impliquer les populations dans la gestion des espaces forestiers. Plusieurs phases de concertation ont été organisées avec toutes les parties prenantes concernée par la préservation de la nature : chasseurs, éleveurs, chefferies, etc. l'administration a obtenu leur adhésion au projet, c'est–à-dire leur engagement à mettre en pratique les dispostions élaborées ensemble pour protéger cet espace naturel. Mais rien n'a changé : on a continué de piller la forêt, de tuer les espèces protégées. Un habitant de la zone a proposé de s'appuyer sur l'autorité de Ogun, la divinité protectrice de cette forêt pour faire respecter la réglementation. Les usagers, les chefs coutumiers, l'administration ont scellé un pacte de sans sous l'autorité de Ogun pour garantir l'engagement de chacune des parties prenantes. Les résultats furent tels, que cette démarche a été reconduite pour d'autres projets de protection des espaces lagunaires. Cet exemple illustre le rôle que continuent de jouer ces divinités en matière de régulation sociale. Mais il appelle plusieurs commentaires. D'abord, nous y reviendrons plus loin, cet exemple suggère que la légitimité d'une action, d'une décision, la fidélité à un engagement, requiert des éléments de continuité avec les pratiques de légitimation antérieure. Même si, « la démocratie n'a pas d'ancêtres[99] », l'installer – et non la créer – exige peut-être de lui en trouver. Ensuite, si on peut se réjouir des résultats obtenus – la forêt et les espèces menacées sont à présent protégées –, il reste que l'on confirme par là l'hétéronomie de la pratique d'assemblée comme forme de légitimation d'une décision par rapport aux préséances normatives locales.

3) Mito Agboton : « Je ne suis pas leur porte-parole »

---

[98] Voir par exemple, Paul Ladrière, ……*Raisons Pratiques*,

[99] R. Buijtenhuijs, « « La démocratie n'a pas d'ancêtres » Et alors ? », *Politique Africaine* n° 69, mars 1998.

L'une des observations majeures auxquelles nous ont conduits nos enquêtes est la réapparition publique de chefs coutumiers[100]. Dans l'entretien que nous a accordé Mito Agboton, roi d'une collectivité familiale de Zébou,[101] ministre du roi Toffa de Porto-Novo, la question de son rôle dans le quartier est abordée sous divers angles. Mito Agboton est le roi d'une collectivité cultuelle très importante de Zébou, son vodun est le Gbéloko : « je suis le chef suprême du Gbéloko ». C'est lui qui désigne le chef vodoun[102], chargé d'initier les adeptes. Dans le temple consacré à cette initiation, une trentaine de futurs vodounsi sont actuellement en formation pour un an. Ils ont été désigné par le Fâ, et viennent tous du Ogu Dossouvie. C'est Mito Agboton qui fiance les cérémonies, les scarifications, etc. Le chef vodun s'occupe également des cérémonies des morts. Par ailleurs, il est assisté d'un comité de sages, des anciens « qui ont la mémoire et des références pour traîter tel cas, tel cas, trancher les problèmes. »

Mito Agboton nous explique son rôle par rapport à la monarchie centrale. En tant que collectivité cultuelle, « Nous sommes sous l'autorité du roi, et le roi est sous notre protection spirituelle ». Mais, de plus, Mito Agboton, est le ministre de la défense du roi Toffa. C'est une charge qu'il a hérité d'un ancêtre, ayant rendu un service particulier au roi Dé Sodji lequel régna au milieu du XIXe siècle. Les rapports de Mito Agboton avec les autorités administratives sont fréquentes et diversifiées. Les services d'entretien de la ville indemnise la monarchie quand ils sont amenés à élaguer les arbres sacrés, comme l'arbre Iroko, multicentenaire qui symbolise le Gbéloko. Il est invité comme « personne ressource » (c'est son expression) par les structures administratives locales, et en général on le sollicite pour relayer l'administration lorsqu'il y a lieu d'informer la population : les campagnes de vaccination, par exemple, font appel aux rois de la ville pour qu'ils fassent appel aux « gongonneurs » et organisent des réunion de zone « pour donner des significations à la démarche ». Ils furent évidemment mobilisés au moment de la mise en place du RFU : Quand il y a un impôt impopulaire, on passe par des gens comme nous pour adoucir les angles ». Il précise : « C'est quand ils nous associent à une démarche que nous répondons ». Lorsqu'on lui demande s'il lui arrive de solliciter lui-même l'administration, pour l'informer de ce qui ne va pas, il répond : « Ah, non ! Le peuple parle ! Quand le peuple n'est pas content de quelque chose, s'ils ne le perçoivent pas, nous pouvons les sensibiliser, mais en général, c'est eux qui nous sollicitent. Nous sommes des personnes ressources ». Mito Agboton conçoit son rôle

[100] Nous rappelons que l'expression « chef coutumier » correspond à des rôles et des prérogatives très différentes au Bénin et au Mali. Voir le paragraphe consacré à la typologie des acteurs.
[101] Voir en annexe du rapport sur Porto-novo, l'organisation des monarchies de Porto-Novo.
[102] C'est une compétence qui s'hérite de père en fils.

dans la proximité du pouvoir. Sa famille, tout en étant des chefs de culte, a fourni au moment de la colonisation, les premiers chrétiens, et aujourd'hui, l'évêque de Porto-Novo est l'un de ses cousin. Ces observations conduisent à penser que ce roi de collectivité ne se conçoit pas, au moins pas de manière prioritaire, comme un représentant de la population du quartier. Son rôle est exclusivement d'« autorité sur » la population, et d'assistant du pouvoir.

4) Le Fâ

La place qu'occupe cette pratique divinatoire[103], elle aussi, conduit à faire l'hypothèse que l'on a affaire à une société qui dans ses modes d'organisation autochtone est une société « sans assemblée », ou tout au moins une société où la pratique d'assemblée ne constitue pas une prévalence normative. Interroger le Fâ, se pratique dans toutes les couches de la société, et pour toutes sortes d'événement. Pour prendre une décision de carrière, se marier, s'engager, s'associer, on consulte le Fâ pour s'assurer que l'on ne fait pas fausse route. On interroge l'oracle à la naissance du bébé pour connaître son identité. C'est le Fâ qui détermine le niveau d'initiation que chacun sera amené à suivre : injonction à laquelle on ne pourra échapper. Mais une telle pratique ne concerne pas que les événements personnels. On peut valider ainsi également les décisions issues des urnes, qui intéressent toute une communauté. L'élection d'un président au sein d'un conseil doit être confirmée par le Fâ. Si tel n'était pas le cas, il faudrait procéder à une nouvelle élection (notons cependant que le conseil lui-même ne semble pas pouvoir être invalidé). On peut immédiatement objecté que des consultations, plus ou moins occultes, se pratiquent au fond dans toutes les sociétés : interroger le marabout, la voyante, le chef religieux, tirer les cartes, etc. sont des gestes qui ont accompagné de tout temps les événements importants. Il nous semble cependant que ce ne sont effectivement que des « consultations », c'est-à-dire que ces pratiques participent à la première phase de formation de la décision. En revanche le Fâ, participe à la seconde phase : la prise de décision proprement dite. Une décision peut être invalidée par le Fâ. L'idée d'assemblée souveraine paraît donc *in fine* largement discordante avec ces pratiques divinatoires.

[103] V. Houndonougbo, « Processus stochastique du Fâ : une approche mathématique de la géomancie des côtes du Bénin », dans P. Hountondji, *Les savoirs endogènes. Pistes pour une recherche*, Karthala, 1994.

IV – Conclusion

Deux lignes de réflexion principales se sont dégagées de cette étude.

La première, massive, attire l'attention sur les effets induits par la manière de qualifier, de décrire et, partant, de traiter les problèmes à résoudre : ceux-ci sont le plus souvent en effet complètement immergés dans un discours technique, et traités au sein de structures animées par les seuls experts, tendant ainsi à disqualifier les « fabriques » du politique qui accordent une place centrale aux pratiques d'assemblée. Les mécanismes qui génèrent cette disqualification du politique « délibératif » se nourrissent notamment des expériences faites au sein des dispositifs participatifs. Il nous a dès lors paru expédient de proposer une grille d'analyse conceptuelle de ceux-ci. Si les quartiers sont « au bord du politique », c'est plus parce qu'on les y pousse que par indolence citoyenne.

La seconde ne peut s'énoncer sous forme assertorique. Il s'agit plutôt de proposer quelques réflexions pour « documenter » une inquiétude : a-t-on accordé suffisamment d'attention aux relations entre les diverses formes de pouvoirs locaux (souvent considérés comme purement résiduels, et plutôt cantonnés en zone rurale) et ces nouveaux pouvoirs publics, locaux eux aussi, que la coopération internationale cherche à légitimer ? Le choix de travailler à l'échelle du quartier trouve ici sa justification principale puisque s'y rencontrent des dynamiques autochtones, des dynamiques modernisatrices nationales et des dynamiques exogènes.

Cadrage technique des problèmes et expériences du politique

La prééminence du langage technique, progressive dans le cas de Samé, immédiate à Zébou favorise cette conception du politique. Dans le premier cas, ce cadrage technique a eu pour effet une disqualification du politique, en tant que pratique d'assemblée pour délibérer des affaires communes, au profit d'un style politique fait de fragmentation des problèmes, de défense d'intérêts particuliers et de proximité recherchée avec le pouvoir. Dans le second, s'il y a eu convocation de réunions pour « informer » les populations, celles-ci, principalement au regard de l'argument technique, n'ont jamais constitué des « assemblées » : l'incompétence technique est toujours avancée pour ne pas donner la parole. En revanche, les dispositifs participatifs mis en place à Zébou ont, semble-t-il, « réveillé » des formes traditionnelles d'expression politique, alors qu'à Samé, à l'inverse, ils semblent les avoir peu à peu disqualifiées. Pour autant, il ne faudrait pas en déduire le caractère purement aléatoire

des effets du cadrage technique des affaires communes, accréditant l'hypothèse cent fois réaffirmée de la neutralité et de l'autonomie du politique par rapport au champ technique. Le cadrage technique des problèmes, s'il n'accorde au politique qu'un statut ancillaire, est cependant plutôt affilié à certains types d'espaces politiques, ceux qui font peu de cas des pratiques d'assemblées. Ce faisant, ce processus a contribué, dans le même mouvement, à disqualifier le politique, le politique étant entendu comme ensemble de procédures de délibération publique pour gérer les affaires de la cité. Lui a été substituée, une conception du politique réduit aux rapports de forces et à l'instrumentalisation du pouvoir dans des rapports clientélistes.

Vers une société locale à assemblée ?

Revenons à présent à notre recherche sur Zébou. De toute évidence, les catégories analytiques proposées au début, et issues d'enquêtes menées en zone sahélienne, ne permettent pas de décrire tous les espace politiques locaux qui se côtoient ou se superposent dans ce quartier. Ces trois idéaux-types font toud place, certes à des degrés divers, à des pratiques d'assemblée, à des formes de « pouvoir de ». Même la notion d'arène communautaire n'est pas ajustée à l'espace politique qui semble se reconstituer autour des monarchies de Porto-Novo. Il n'est pas possible d'entrer ici dans les détails. Nous nous contenterons de quelques indications. D'abord, l'autorité que prétend exercer Mito Agboton ne concerne pas un territoire, mais s'applique sur un réseau de collectivités. Il ne se considère pas comme le porte-parole des populations, mais comme une personne-ressource pour tout pouvoir en place. Ensuite, l'autorité qu'il revendique, se soutient du pouvoir qu'exerce le culte vodun sur les populations : pouvoir qui repose sur le secret et sur la peur[104]. Enfin, le Fâ, oracle auquel tout un chacun a recours, n'est pas seulement consulté pour prendre une décision importante ou faire face à un événement décisif, il est également interrogé pour valider des décisions collectives. Ainsi, à l'issue de l'élection d'un président au sein d'une assemblée institutionnelle, on peut avoir recours au Fâ pour valider cette désignation. En cas d'échec, il est arrivé que l'on procède à une nouvelle élection au sein du conseil. Il ne semble pas, à travers ces indices, que le « pouvoir sur », la domination qui organise cet espace politique local autochtone, soit tempéré d'aucune pratique de « pouvoir de », de pratiques d'assemblée qui pourrait se prévaloir d'une début de souveraineté. Cette observation permet de faire retour à présent sur la comparaison entre les fragments d'histoire des deux sites. C'est

[104] K. Elwert-Kretschmer, « Vodun et contrôle social », *Politique Africaine*, n° 59, 1995.

plutôt aux pratiques d'assemblée qui délibère des affaires communes, que le cadrage technique des problèmes ne conduit pas spontanément. Ce n'est pas le politique comme domaine particulier qui est disqualifié, mais ses formes délibératives. Le caractère non seulement généraliste, mais ouvert, voire public (au sens de visibilité et d'accueil de l'altérité) d'une assemblée, est le style politique qui n'est compatible avec les nécessaires approches techniques que si une volonté délibérée porte cette manière de faire comme un projet en tant que tel.

Il apparaît dès lors que si on veut que les nouvelles collectivités territoriales ne soient pas de simples municipalités prestataires de services, mais aussi des communes, animatrices d'assemblées qui délibèrent des affaires communes, il faut être soucieux tout à la fois de faire expérimenter aux populations ce type de dispositifs, ouverts, réflexifs et publics et, pour renforcer leur légitimité, de trouver des éléments de transitivité entre les formes autochtones du politique et les nouveaux espaces politiques locaux.

Nous voudrions conclure sur ces éléments de transitivité. Quelles médiations trouver, afin que ces procédures de décision « en assemblée » soient légitimes aux yeux des populations, lorsqu'elles sont « importées » ?

Pour analyser les discontinuités/continuités des légitimités politiques

Il peut être intéressant de regarder ce qui, dans les manières d'accéder au pouvoir et de prendre des décisions, leur confèrent la légitimité qui les fait respecter.

Pour y voir plus clair, tournons-nous vers quelques situations historiques où ce sont les populations elle-mêmes qui ont été amenées à changer les règles d'accès aux assemblées décisionnelles, et les procédures qui y prévalent. Je prendrai deux exemples, l'un extrait d'une étude sur les formes de gouvernement en Circassie au milieu du XIXe siècle[105], et l'autre chez les Ochollo d'Éthiopie[106], exemples empruntés à un ouvrage récent sur les « manières de tenir une assemblée ».

G. Charachidzé expose comment une partie de la société circassienne est passée d'une structure, rigide depuis deux millénaires, en quatre états hiérarchisés (princes, nobles, paysans libres, serfs et esclaves) à un système social où « l'appartenance lignagère et la résidence étaient utilisées comme des repères et non plus comme fondements de la

[105] G. Charachidzé, « En Circassie, comment s'occuper du gouvernement des hommes », dans M. Détienne, *Qui veut prendre la parole ?* Le Seuil, 2003.
[106] M. Abélès, « Revenir chez les Ochollo », dans M. Détienne, *Qui veut prendre… op. cit.*

société[107] ». Avant d'en arriver là, deux cycles d'assemblées se sont tenus qui ont marqué chacun une transformation des règles régissant l'accès et l'exercice du pouvoir. Au cours de la première série d'assemblées les circassiens ont trouvé des formes de désignation de délégués, sans les princes et les nobles, fondé sur l'un des piliers de reproduction de leur société que constituent les règles de parenté. Ces règles déterminaient des « composantes » capables de s'entendre pour désigner des représentants pour ces assemblées. Mais ces groupes étaient éparpillés sur les différents territoires des tribus. « La grande assemblée « constituante » qui se tint durant un an à Adagoum (1848-1849) fut formée sur de tout autres bases. On peut dater de là la véritable tentative pour organiser les peuples circassiens en une union démocratique, fondée sur un système de représentation tenant compte de la résidence compacte réelle et non de la répartition en lignages dispersés sur toute l'étendue du pays[108]. » L'auteur précise : « Les participants sont venus de tout le pays sans tenir compte de l'appartenance clanique, et leur assemblée désigne en son sein le groupe d'anciens qui va siéger aussi longtemps qu'il le faudra[109]. » En l'occurrence, une année entière. Il cite ensuite un rapport militaire de l'époque :

« La masse du peuple choisit ses mandataires parmi les anciens. Quand ces vieillards élus ont délibéré sur une question et adopté une résolution, le plus âgé informe la foule de la décision proposée. Le peuple réuni là adopte par acclamation ce que propose le conseil. En cas de refus ou de désaccord, fût-ce de la part d'une faible minorité, on recommence. Si la proposition est adoptée, l'assistance fait le serment de la respecter et de l'appliquer. Un lettré établit un acte écrit, sur lequel les délégués imposent l'empreinte de leur pouce encré, et le texte a désormais force de loi. »

Entre les premières assemblées et celle-ci, ont été modifiées les catégories de personnes – les lignages – qui ont accès au pouvoir, mais le droit d'aînesse continue d'être respecté, ainsi que la règle du consensus.

Écoutons à présent ce que nous dit M. Abélès des transformations dans les manières d'accéder et d'exercer le pouvoir chez les Ochollo. Au milieu des années 1970, l'ethnologue rapporte de son long séjour parmi eux, une étude qui témoigne de leur attachement aux pratiques d'assemblée délibérative, réglée au demeurant sur des préséances subtiles, différentes selon les groupes mais dont le fonctionnement renforce la prépondérance des assemblées sur les individus (dignitaires ou sacrificateurs) qui auraient des velléités de prise de pouvoir. De ces assemblées étaient exclus notamment les potiers, les tanneurs et les

[107] G. Charachidzé, *op. cit.* p. 203.
[108] *Ibid*. p. 201.
[109] *Idem.*

femmes. La révolution éthiopienne a profondément ébranlé l'organisation politique de cette société. L'intensification de la centralisation, le remplacement progressif des catégories ethniques et linguistiques au profit d'entités sociologiques, telles que le peuple ou les travailleurs éthiopiens, le déplacement des populations vers les basses terres, à plusieurs heures de marche des montagnes qu'elles habitaient, la formation de comités dont aucune catégorie n'est exclue : toutes ces mesures, cependant, n'ont pu entamer l'attachement aux activités d'assemblées. M. Abélès rapporte un événement particulièrement significatif. Au milieu des années 1990, « un petit groupe d'Ochollo dont plusieurs sont installés à Addis-Abeba décide de créer un comité de développement économique destiné à promouvoir de nouvelles activités et à drainer des subsides des organisations non gouvernementales. La population est réceptive au projet. Pour l'officialiser, on envisage d'organiser une assemblée[110]. » Il importe que tous les Ochollo soient présents. On aurait pu l'organiser dans un lieu proche de leurs résidences actuelles. « Le choix se porte sur le Bekero. Les initiateurs de cette assemblée n'ont guère plus d'une trentaine d'années ; ils n'ont qu'un souvenir lointain des forum d'antan. Il est révélateur de les voir ainsi réactiver la tradition et demander aux derniers dignitaires encore en vie d'organiser l'assemblée en se conformant au woga[111] : tour rituel du rocher, bénédiction inaugurale. » Quand l'ethnologue leur demanda pourquoi organiser des assemblées dans un lieu désormais éloigné (plusieurs heures de marche), il lui fut répondu « que là se trouvait le véritable centre d'Ochollo et que doivent s'y traiter 'les affaires qui nous concernent tous'». Ici encore, comme dans le cas précédemment cité, on a admis l'élargissement du droit de participation à l'assemblée à toutes les catégories de personnes, mais l'instauration d'une continuité avec le passé tient ici dans le choix du lieu et dans le rituel d'ouverture de l'assemblée.

Ces exemples, que l'on pourrait multiplier, suggèrent, en s'autorisant à les transposer dans d'autres situations, que la question de l'**accès** à la parole publique et à la décision, à l'assemblée, doit être examinée selon deux dimensions : les lignages qui y ont droit, et les critères qui servent à déterminer qui, au sein d'un lignage, peut le représenter, c'est-à-dire les procédures d'accès et de désignation. On voit que les pouvoirs publics locaux introduits par les réformes de décentralisation et évalués sur leur capacité à mettre en œuvre des politiques publiques, introduisent des ruptures par rapport aux manières de faire autochtones, simultanément sur ces deux dimensions de l'accès à la parole publique, que sont le caractère sélectif ou non de l'éligibilité à la parole publique (quel lignage ? qui peut être

[110] M. Abélès, « Retour chez les Ochollo », *op. cit.* p. 410.
[111] La loi.

candidat ?) et la procédure de désignation des représentants (sexe, âge, compétence, richesse, vote, etc.). On peut noter que le « comité des sages » de Porto Novo a comme dans ces exemples exotiques, maintenu pendant un temps, la règle de l'âge : ce n'est que tout récemment qu'il accueille des personnes « en activité ». Bien qu'à la différence de Mito Agboton, il se sente chargé de représenter la population, leur démarche reste dans la continuité d'un passé qui s'adresse comme expert aux autorités – une forme de lobbying – pour obtenir satisfaction au niveau des décideurs locaux : les pratiques d'assemblée ne font pas partie de leurs formes d'action.

Instaurer une continuité, faire fond sur une possible transitivité de la légitimité (ce que semblent faire certaines sociétés lorsqu'elles en ont l'occasion) suppose sans doute de conserver ou de renouer avec certains éléments des procédures qui ont été suspendues, non seulement celles qui concernent l'accès au pouvoir et les modalités de prise de décision, mais également avec l'énonciation de celles-ci dans les lieux et selon des rituels qui permettent d'inscrire ces décisions dans un récit restituant le fil de l'histoire : en témoigne le rôle que l'on fait jouer aux fétiches béninois – on évoqué plus haut l'usage de la divinité Ogun – pour ratifier des accords que la pratique de concertation ne suffisent pas à valider. La légitimité, comme le récit, se nourrit d'une dialectique subtile de continuités et de discontinuités[112]. La mis en place des décentralisations, et des politiques publiques qui les accompagnent, nous semble devoir être analysée (voire évaluée) aussi dans cette perspective.

[112] P. Ricœur, *Temps et récit*, Seuil, 1983.

PERSPECTIVES

Nous disions au début de ce rapport qu'il s'agissait d'une ouverture de chantier : il faut dès à présent esquisser les prolongements que nous souhaiterions donner à cette recherche. Ceux-ci sont de plusieurs ordres : théorique, empirique, pratique.

I – Prolongements théoriques

Ce travail est un processus qui tour à tour met l'accent sur la production de catégories d'analyse, comme capitalisation d'expériences, puis, fort de ces ressources, reprend l'enquête empirique pour les mettre à l'épreuve. Ces catégories sont donc toujours **provisoires**, elles veulent contribuer à une démarche comparative « constructive et ouverte » telle que la définit M. Détienne[113]. Bien que nous ayons déjà formulé quelques idées dans le rapport intermédiaire, certaines pistes n'ont pu être explorées, faute de temps. C'est le cas principalement d'un thème, le « local », qui nous paraît devoir être thématisé minutieusement, compte tenu de la place qu'il occupe, tant au niveau opérationnel que discursif, dans les actions de développement. Cette enquête devrait avoir au moins deux volets : un volet proprement conceptuel, et un volet sociologique. Le second pourrait s'intituler « Le local : entre privé et public ? ». De nombreuses situations empiriques viennent étayer cette interrogation, ne serait-ce qu'à propos de ces entités hybrides que sont les quartiers. Le volet conceptuel peut s'organiser autour des idées suivantes.

Local : plusieurs approches ultimement inconciliables ?

[113] M. Détienne, *Qui veut prendre la parole ? op. cit*. p. 418.

La réflexion théorique qui nous semble devoir être menée sur le thème du local (quartier, proximité, affaires locales, etc.) est moins avancée que sur la participation. Face au capital de sympathie dont jouit cette notion aujourd'hui, il convient de clarifier les différents usages qui en sont faits : spatial, idéologique, social ou méthodologique. Il n'est pas inutile de rappeler qu'il y a peu, encore, l'évocation du local était associée aux particularismes, au lieu de reproduction des préjugés, des inégalités (le statut des femmes se reproduit d'abord dans la sphère de proximité où elles intériorisent les rôles qu'on leur assigne). Chamborédon insistait, il y a plus de trente ans, sur le fait que proximité spatiale ne voulait pas dire proximité sociale. Et pourtant aujourd'hui on a tendance à penser que le local est le lieu de la transparence, du consensus et de la solidarité.

Lorsqu'on examine l'usage qui est fait du « localisme » dans les textes des grandes agences de coopération, on entrevoit les aspects idéologiques d'une telle valorisation qui, en recommandant aux populations de régler localement les problèmes auxquels elles sont confrontées (éducation, santé, etc.), n'est pas étrangère aux problématiques néo-libérales de désengagement de l'État dans le domaine de la redistribution sociale. Il conviendra d'examiner quand et comment une « localisation » des problèmes ne confine pas à une pure et simple privatisation[114]. Pour l'heure, il ne faudrait pas importer dans le champ de la recherche une notion en en méconnaissant ces connotations idéologiques.

Les pistes d'enquête présentées ici ne sont que des suggestions très schématiques. Elles sont issues du croisement de problématiques en termes de problèmes[115] – ceux-ci pouvant selon le contexte être qualifiés de problèmes privés, sociaux ou publics[116] – et celles formulées en termes de « situations[117] ». Cette enquête conceptuelle devrait permettre de clarifier ensuite le bien-fondé du choix de l'échelle « quartier » qui a été retenue, et qui demande à être justifiée.

Trois approches du « local » au moins semblent devoir être distinguées :

1) Le local saisi à partir des **problèmes à ma portée** (ce qui constitue une restriction par rapport au concept schutzien de « monde à ma portée[118] ») : il s'agit de tout ce qui est présent dans un espace local et qui peut, au moins partiellement, être traité localement : ce qui a trait à des questions comme la politesse, la civilité, une solidarité minimale, les « affaires locales » qui s'ouvrent et se clôturent localement. Cette

[114] Ce thème a été abordé dans le cadre du séminaire « Décentralisations » du GEMDEV en 2001 lorsqu'on y examina la question suivante « Quand un pouvoir local est-il public ? »
[115] Cells-ci paraissent permettre, au moins à première vue, d'échapper précisement au prêt-à-penser disponible.
[116] Gusfield, *The culture of Public problems*, University Chicago Press
[117] M. de Fornel et L. Quéré, *La logique des situations*, *Raisons Pratiques* n° 10, Éditions de l'EHESS, 1999.
[118] A. Schutz, *Collectied Papers*, Kluwer Academic Publishers, 1962.

approche établit un filtre dans la réalité locale mais ne peut fixer une frontière spatiale à l'espace pris en compte, ce n'est pas l'ici et maintenant classiquement brandi pour disqualifier les approches globalisantes. Le local ainsi conçu est « saturé » au prix d'une réduction des problèmes envisagés, et circonscrit. C'est sous cet angle que Goffman aborde les relations de face-à-face, où le problème majeur, sinon unique, envisagé est celui du maintien de l'équilibre rituel.

2) Le local peut être considéré simplement comme un espace circonscrit, indépendant des problèmes envisagés, adoptant ainsi une perspective principalement spatiale : dans ce cas un certain nombre d'interactions, de problèmes sont centrés, affiliés à d'autres espaces. On peut prendre comme exemple d'un tel local enclavé mais non saturé, la plupart des situations pédagogiques où la forme et le contenu des interactions sont surdéterminés par des enjeux et des décisions qui sont prises en dehors de cette sphère. C'est évidemment le cas de la plupart des programmes de développement urbain.
3) Une alternative – méthodologique – à ces deux perspectives consiste à ne pas considérer le local comme un maillage spatial, mais comme un point de vue sur de monde. Il est saturé et non enclavé. Mais il cesse complètement d'être centré (comme dans le premier cas) et borné. La notion d'arènes (publiques[119]) me semble entrer dans cette perspective

Évidemment, l'idée d'un espace local à la fois saturé et circonscrit, voire enclavé, appartient au fantasme d'autosuffisance de l' « entre-nous », de la « pureté ethnique » ou au fantasme de toute-puissance : d'où je suis je peux régler localement tous les problèmes, quels qu'ils soient. Pour notre étude, nous retiendrons l'approche méthodologie du « point de vue » à partir duquel on regarde le monde : un prisme où se reflète/difracte des problèmes et des conflits sans que pour autant il en réduise la complexité.

II – Perspectives d'enquêtes empiriques

La présentation de ce projet sera très brève, même si son objet risque de requérir un travail de terrain conséquent.

Les marchés : des espaces publics à quel titre ?

[119] D. Cefaï « La notion d'arène publique », dans D. Cefaï et I. Joseph (coor), *L'héritage du pragmatisme*, Éditions de l'Aube, 2002.

L'enquête menée sur la réhabilitation du marché Ahouangbo a ouvert pour nous un ensemble de questions que nous aimerions aborder dans une prochaine étude. Certes, l'examen de cette réhabilitation confirme les analyses faites sur les deux autres projets concernant l'emprise de l'approche techniciste des problèmes à résoudre. Mais, au passage, il nous a semblé qu'il pourrait être intéressant, pour nourrir la réflexion sur les espaces politiques locaux, de mener des enquêtes comparatives sur la manière dont les villes gérent les marchés, notamment les marchés proches des frontières (Porto Novo, Nioro du Sahel, etc.). Comment accueille-t-on les vendeurs étrangers à la ville, à la région, au pays ? Se saisit-on de cet espace au moment des grands débats politiques ? Comment certaines contrebandes organisent-elles leur présence sur ces places publiques ? Comment se régulent les relations entre des vendeurs d'origines différentes ? Quel rapport peut-il y avoir entre les manières d'accepter l'étranger dans l'espace du marché, dans l'espace social ? dans l'espace politique ?

Les quartiers spontanés : quel espace politique après les réhabilitations ?

Les réhabilitations des 24 quartiers de Bamako qui ont bénéficié du programme « Sauvons Notre Quartier » à Bamako ont connu des niveaux de réalisation très divers. Samé semble être l'un des quartiers dont le programme prévu a été réalisé le plus complètement. Il paraît intéressant d'enquêter d'une part sur la configuration physique des quartiers et notamment sur l'existence ou non dans le plan initial et dans le projet d'une place publique. Y a-t-il un lien entre la conception même de la configuration du quartier et le succès de sa réhabilitation ?

Quartiers anciens, quartiers récents à Porto Novo

Nous avons montré les difficultés rencontrées par la mise en place du RFU dans un quartier ancien de la ville, occupé par de nombreux descendants de familles royales et princières. Cette mémoire de l'histoire pré-coloniale, réactivée aujourd'hui, est moins visible dans les quartiers périphériques de la ville. En revanche, des ONG sont présentes dans ces quartiers récents. Comment, dans ce contexte, les habitants expriment-ils leur sentiment par rapport au RFU et l'obligation plus contraignante de payer des impôts ? Comment sont configurés ces quartiers ? Disposent-ils de lieux de rencontre publics ? Quels sont les sites de la concertation ? Les ONG jouent-elles un rôle dans l'émergence d'une parole citoyenne ?

Par ailleurs, il paraît expédient, pour une ville comme Porto-Novo, d'étudier les éléments de l'environnement qui rendent difficile (ou favorisent) le relatif « centrement » des intérêts et des dynamiques indispensable à la prise en main de l'avenir de la ville par ses habitants. Quel rôle joue, par exemple, l'énorme marché de voitures d'occasion, proche de la

ville, et qui attire les jeunes à la recherche de carrières faciles, dans la construction d'une citoyenneté locale ? Cette interrogation rejoint, par le versant empirique, la recherche théorique sur le local : quelle est, selon les situations, l'échelle pertinente pour analyser les processus de création de collectivités territoriales ? renouant ainsi avec la question classiquement posée des relations entre décentralisation et développement local.

III – Actions engagées

Restitutions

Dans un premier temps, nous considérons qu'organiser une restitution de nos travaux auprès des personnes concernées, serait du plus grand intérêt. Il s'agit bien sûr d'un geste conforme à la déontologie de la recherche. Mais surtout, compte tenu de la problématique qui a servi de cadre à l'analyse, qui met en avant les dispositifs participatifs ouverts et réflexifs, les espaces politiques « à assemblée », il serait pour le moins paradoxal de ne pas soumettre cette recherche aux mêmes exigences de publicité que celles que nous avons « traquées » tout au long de ce travail.

Publications

Nous envisageons de publier, conjointement avec d'autres équipes du programme PRUD, un ouvrage collectif, permettant de travailler au rapprochement de nos approches théoriques, dans la mesure où nous avons enquêté sur des terrains voisins, autour de projets de développement urbains présentant également des similitudes. Nous pourrions ainsi mener un travail comparatif portant sur le Mali, le Burkina Faso et le Bénin et centré sur les pratiques d'acteurs autour des collectivités territoriales, et des équipements publics.

Observatoires

Dans un second temps, et à plus long terme, il nous paraît opportun de réfléchir à la mise en place d'observatoires des processus de décentralisation. Un groupe de travail a été constitué, dans ce but, au sein du GEMDEV. Ce nouveau groupe prend le relais de l'activité déployée par deux groupes qui avaient jusque là, travaillé parallèlement : le groupe « décentralisations » et le groupe « Urbain ». Ce projet est animé bien sûr par des préoccupations de recherche. Mais celles-ci sont subordonnées au rôle principal que nous semble devoir jouer un tel dispositif : capitaliser, faire circuler les expériences et assurer des

missions de conseils à la demande des différents acteurs concernés par ces processus de décentralisation. Il s'agirait, d'abord de manière expérimentale, là où les conditions nous semblent les plus favorables ou les plus significatives, de tester la possibilité de faire fonctionner un réseau qui met en relation au moins quatre types d'acteurs : associations d'habitants, élus, services techniques (locaux et nationaux) et chercheurs. Divers pré-projets[120] ont déjà fait l'objet de concertations et d'échanges. Il convient de les rapprocher et de concevoir les premières phases de mise en place d'un tel dispositif expérimental. La mission que se donne le groupe de travail du GEMDEV est précisément l'élaboration de ce programme, sachant que le caractère proprement innovant du dispositif tiendra principalement à sa capacité à faire circuler des informations et des expériences diverses : cela requiert de choisir judicieusement les lieux d'ancrages territoriaux, et de travailler à la production de « bons comparables ». Les équipes engagées dans le programme PRUD seront évidemment des interlocuteurs privilégiés dans cette réflexion, mais il conviendra sans doute, pour s'assurer de pouvoir mettre en œuvre un comparatisme producteur d'innovations, d'inclure dans le dispositif expérimental des collectivités latino-américaines dont l'activité présente est susceptible d'offrir de nouvelles perspectives.

[120] Des pré-projets ont été esquissés par O. Sy d'une part, A. Rochegude et M. Leclerc-Olive, d'autre part.