Université de Montréal

Appropriation de la décision collective

Évaluation environnementale comme champ d'application de la participation publique au Bénin

par

Lanmafankpotin, Pépin Georges Yahouédéhou

Département de géographie

Faculté des arts et sciences

Thèse présentée à la Faculté des études supérieures

en vue de l'obtention du grade de Philosophiæ Doctor (Ph.D.)

Doctorat en géographie

Géographie environnementale et de développement

Juin, 2014

© Georges Lanmafankpotin, 2014

Université de Montréal
Faculté des études supérieures

Cette thèse intitulée

Appropriation de la décision collective.
Évaluation environnementale comme champ d'application de la participation publique au Bénin

présentée par

Lanmafankpotin, Pépin Georges Yahouédéhou

a été évaluée par un jury composé des personnes suivantes :

Martin, Patricia, président-rapporteur
André, Pierre, directeur de recherche
Yonkeu Samuel, membre du jury
Meredith, Thomas, examinateur externe
Sauvé, Sébastien, représentant du doyen de la FES

Thèse soutenue publiquement le 20 novembre 2014

« Quand nous serons quelques centaines de fous qui auront consacré des années à connaître peu à peu, patiemment, un petit morceau d'Afrique, de nos notes, de nos articles, de nos livres, se dégagera l'image de l'Afrique vraie, l'image exacte de ses savanes, de sa forêt, de sa faune, de sa flore, de ses habitants. »

Georges Trial, 1939, *Okoumé*, Éd. Je sers.

Résumé

En se basant sur le principe organisationnel des deux types d'ensembles politiques rencontrés au Bénin, le but de cette recherche est d'explorer un ou des modèles conjoints, classiques et coutumiers, de participation en vue de promouvoir une démocratie participative plus proche des citoyens. Trois échelons spatiaux ont constitué le terrain de la recherche : l'Afrique, le Bénin centre et les milieux proches des anciennes royautés. La documentation et les données d'observations et d'entrevues ont été analysées par la démarche de théorisation ancrée et l'appréhension des phénomènes socio-spatiaux. Des quatre modèles originaux avec les critères endogènes d'appréciation de la participation mis en évidence et caractérisés dans les cultures du Bénin, deux, *Togbésso-Hon-Togbassa* et *Daŋnou*, émergent comme représentatifs des exigences d'une démocratie avec des formes territorialisées de la participation. La mise en perspective de la participation au Bénin avec les États d'Afrique montre une bonne performance qui le fait référencer comme le plus performant pour ses procédures et pratiques et comme source d'inspiration de mise en place des dispositifs participatifs dans le palmarès des grandes démocraties. Ses deux instruments de la décision, l'analyse participative et l'audience publique, restent perfectibles. La première, une innovation intéressante à encadrer, limite la participation à des acteurs choisis selon des critères généralement non énoncés. L'audience publique reste insatisfaisante par son inadéquation à la production de la décision collective et un modèle antinomique de la pensée politique africaine qui vise le consensus dans une démarche inclusive à essence délibérative sous forme de palabre. Fondement de la démocratie participative, la palabre offre le soubassement pour un modèle synergique basé sur les principes de délibération collective, d'offre de l'initiative de la décision au citoyen, de l'invitation aux débats et de l'écoute active (DROIE), d'un dispositif décisionnel flexible et adapté, au centre duquel se trouvent la délibération, le huis clos, la validation populaire et la reddition de compte, le recours et la réparation ainsi que le contrôle de qualité de la décision, essentiels à la gestion, et structurants à l'évaluation environnementale.

Mots-clés : Participation du public, évaluation environnementale, dynamique communicationnelle, modèles de prise de décision collective, pouvoir.

Abstract

Based upon the organizational principle of two types of political entities found in Benin, the purpose of this research is to explore one or several joint, classic and traditional participation models in order to promote a participative democracy closer to citizens. Three spatial scales have been used for the field research: Africa, central Benin and communities close to ancient kingdoms. Documents and data generated through observation and interviews were analyzed using grounded theory principles and ”appréhension des phénomènes socio-spatiaux”. Among the four original models including endogenous criteria for assessing participation which correspond to Benin’s cultures, two – Togbésso-Hon-Togbassa and Daŋnou – appear as properly suited to meet the requirements of a democracy with territorialized forms of participation. When participation in Benin is compared with that of other African States, its good performance elevates it as a reference in terms of effectiveness of procedures and practices. As such, Benin has become a source of inspiration for implementation of participatory mechanisms within major democracies. Both its decision making instruments – namely participatory analysis and public hearing – may still be perfected. The first of the two –an interesting innovation which nonetheless deserves to be highlighted – limits participation to players selected according to criteria which generally remain implicit. Conversely, public hearing remains unsatisfactory by inadequately allowing the production of collective decision making, as well as by instituting a model in contradiction with African political thought, which rather seeks consensus through an inclusive and deliberative approach known as ”la palabre”. At the founding of participative democracy, “la palabre” provides a synergistic, flexible and responsive model based on the DROIE principles for decision making, at the center of which prevail deliberation, ”le huis clos”, popular validation and reporting, use and repair, as well as quality control of decision. All of these are essential as much to management as to the structure of environmental assessment.

Keywords : Public Participation , Environmental Assessment , communicative dynamics, models of collective decision making , power.

Table des matières

Résumé iv
Abstract v
Liste des acronymes ix
Liste des tableaux xi
Liste des figures xiii
Remerciements xv
Introduction 1
Chapitre 1 11
Fondements théoriques et démarche méthodologique 11
1.1. Cadre théorique 13
1.1.1. Participation publique : question polysémique qui fait débat 16
1.1.2. Participation comme élément de la décision environnementale 19
1.2. Démarche méthodologique 31
1.2.1. Contexte de la recherche 33
1.2.2. Collecte des données 44
1.2.3. Traitement des données collectées 60
1.3. Éléments de synthèse 65
Chapitre 2 69
Participation du public dans l'évaluation environnementale en Afrique francophone : procédures et pratiques 69
2.1. Notions utilisées 72
2.2. Procédures et adaptation 77
2.2.1. Cadrage 77
2.2.2. Réalisation de l'étude 83
2.2.3. Examen 88
2.2.4. Décision 93
2.2.5. Suivi 97
2.2.6. Contrôle 102
2.3. Participation publique : situation, évaluation et perspectives 106

2.3.1. Application de la participation aux différentes phases de l'ÉIE 106
2.3.2. Évaluation des procédures 110
2.4. Éléments de synthèse 115
Chapitre 3 117
Participation publique dans l'évaluation environnementale au Bénin 117
3.1. Étude d'impact sur l'environnement : Organisation de la procédure nationale 119
3.2. Procédures et pratiques béninoises institutionnalisées de participation du public 135
3.2.1. Analyse environnementale participative : Validation des rapports 140
3.2.2. Audience publique : Examen participatif externe 142
3.3. Dynamique communicationnelle dans les audiences publiques 148
3.4. Discussion 160
3.4.1. Analyse environnementale participative et qualité de la décision 160
3.4.2. Forces et faiblesses de l'audience publique béninoise 165
3.5. Éléments de synthèse 175
Chapitre 4 177
Dispositifs endogènes de participation publique et proposition d'un modèle d'évaluation construit à partir de l'observation 177
4.1. Réalité participative monarchique 178
4.1.1. « *Aruzuma* » de Nikki 179
4.1.2. « Atunşe » de Kétou 185
4.1.3. « Hon-Togbassa », « Tokpléplé » et « Togbésso » d'Abomey 190
4.2. Réalité participative acéphale à tendance lâche 199
4.2.1. « *Daŋnou* » de Setrah 200
4.3. Discussion 205
4.3.1. Phénomène participatif en milieu traditionnel béninois : une perspective ancrée 205
4.3.2. Opérationnalité de la participation et territorialités des acteurs 215
4.3.3. Modèle d'évaluation de la qualité de la participation 221
4.4. Éléments de synthèse 229
Chapitre 5 231

Entre gouvernance moderne et règles traditionnelles. Esquisse d'une théorie d'offre contextualisée de la participation à la décision 231
5.1. Audience publique, un modèle participatif occidental insatisfaisant 233
5.2. Modèles traditionnels, plus près des aspirations locales de participation 242
5.3. Développement d'un modèle synergique de participation ancrée 248
Conclusion 261
Bibliographie 267
Annexe 1 : Grille de collecte cclxxx
Annexe 2 : Grille d'observation sur les sites pilotes cclxxxvi
Annexe 3 : Contenu du journal de bord cclxxxviii
Annexe 4 : Guide d'entretien cclxxxix
Annexe 5 : Indicateurs-guide de synthèse des données ccxcii
Annexe 6 : Formulaire de consentement et synopsis de consentement verbal ccxciii
Annexe 7 : Extraits de sections de rapports d'ÉIE consacrées aux projets étudiés ccxcvi
Annexe 8 : Vocabulaire traditionnel de la participation, glossaire des différents thèmes .. cccxvi
Annexe 9 : Liste des informateurs-clés (automne 2010) et des répondants (automne 2011 et 2012 cccxvii

Liste des acronymes

ABE	Agence Béninoise pour l'Environnement
ABPEE	Association Béninoise des Professionnels en Évaluation Environnementale
AES	Analyse Environnementale Stratégique
ANDE	Agence nationale De l'Environnement
BAPE	Bureau d'Audiences Publiques sur l'Environnement
BEEE	Bureau des Évaluations Environnementales et des Études
BENED	Bureau national des Évaluations environnementales, des déchets spéciaux
CCE	Certificat de Conformité Environnementale
CÉE-NU	Commission Économique de l'Europe pour les Nations Unies
CIE	Comité Interministériel de l'Environnement
CLL	Comité local de liaison
CNDD	Commission nationale de Développement durable
COTEBE	Comité technique sur les Évaluations environnementales
CRSDD	Chaire de Responsabilité sociale et de Développement durable
CSN	Comité de suivi national
CSER	Comité de suivi régional
CTE	Comité Technique d'Évaluation
CTN	Comité technique national
CVIEQP	Centre de Valorisation Internationale de l'Expertise Publique Québécoise
DNACPN	Direction nationale de l'Assainissement et du Contrôle des Pollutions et des Nuisances
DROIE	Délibérer, Renvoyer, Offrir, Inviter et Écouter
ÉE	Évaluation Environnementale
EIA	Environmental Impact Assessment
EIE	Étude d'Impact Environnemental
ÉNAP	École Nationale d'Administration Publique
ÉER	Évaluation Environnementale Régionale
ÉES	Évaluation Environnementale Stratégique
GRACE	Groupe de Recherches en Adaptation aux Changements Environnementaux
IAIA	International Association for Impact Assessment
IDEE	Institut de Développement et d'Échanges Endogènes
IEPF	Institut de l'Énergie et de l'Environnement de la Francophonie
IFDD	Institut de la Francophonie pour le Développement durable
INSAE	Institut National des Statistiques et de l'Analyse Économique
LC2	La Chaîne 2
MCA	Millenium Challenge Account
MCC	Millenium Challenge Corporation

MCCAG-PD	Ministère Chargé de la Coordination de l'Action Gouvernementale, de la Prospective et du Développement
MD	Mission de Décentralisation
MECIE	Mise en compatibilité des Investissements avec l'Environnement
MÉÉDDM	Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement Durable et de la Mer, en charge des Technologies vertes et des Négociations sur le Climat
MEE	Ministère de l'Environnement et de l'Eau
MEED	Middle East Economic Digest
MEFEPEPN	Ministère de l'Économie forestière, des Eaux, de la Pêche, chargé de l'Environnement et de la Protection de la Nature
MINEP	Ministère de l'environnement et de la Protection de la nature
MMFPMEEJF	Ministère de la Micro Finance, des Petites Moyennes entreprises, de l'Emploi des Jeunes et des Femmes
MEHU	Ministère de l'Environnement, de l'Habitat et de l'Urbanisme
MEPN	Ministère de l'Environnement et de la Protection de la Nature
MERF	Ministère de l'Environnement et des Ressources forestières
MJEHP-DEEC	Ministère de la Jeunesse, de l'Environnement et de l'Hygiène publique/Direction de l'Environnement et des Établissements Classés
MRAI	Ministère de la Réforme Administrative et Institutionnelle
NTIC	Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication
ONE	Office National pour l'Environnement
ONG	Organisation non gouvernementale
ORTB	Office de Radio et Télévision du Bénin
OQLF	Office Québécois de la Langue Française
PDC	Plan de Développement Communal
PGE	Plan de Gestion Environnementale
PGAO	Projet de Gazoduc de l'Afrique de l'Ouest
PIP	Programme d'Investissement Public
PLAGE	Plan Local d'Aménagement et de Gestion Environnementale
PM	Premier Ministère
PPP	Projets, Plans, Programmes et Politiques
PPTE	Pays Pauvres Très Endettés
PTF	Partenaires Techniques et Financiers
RB	République du Bénin
RGPH	Recensement Général de la Population et de l'Habitat
SIFÉE	Secrétariat International Francophone pour l'Évaluation Environnementale
SNV	Organisation Néerlandaise de Développement
TDR	Termes de Référence
UdeM	Université de Montréal
UEMOA	Union Économique et Monétaire Ouest-Africaine
URSS	Union des Républiques socialistes et soviétiques
UNEP	United Nations Environmental Programm

Liste des tableaux

Tableau 1 : Sélection des lieux de collecte de données 32
Tableau 2 : Synthèse des caractéristiques des localités sous étude 35
Tableau 3 : Bilan de la collecte de données 60
Tableau 4 : Définitions nationales de la participation publique et des notions et concepts associés en évaluation d'impacts 73
Tableau 5 : Caractérisation des procédures et des pratiques de participation publique à la phase du cadrage 81
Tableau 6 : Caractérisation des procédures et des pratiques de participation publique à la phase de la réalisation de l'ÉIE 86
Tableau 7 : Caractérisation des procédures et des pratiques de participation publique à la phase de l'examen 91
Tableau 8 : Caractérisation des procédures et des pratiques de participation publique à la phase de la décision 96
Tableau 9 : Caractérisation des procédures et des pratiques de participation publique à la phase du suivi 100
Tableau 10 : Caractérisation des procédures et des pratiques de participation publique à la phase du contrôle 105
Tableau 11 : Objectifs principaux de la participation publique selon les phases de l'ÉIE avec les dispositifs en application dans les pays 108
Tableau 12 : Points forts et à améliorer des procédures et pratiques de participation publique mentionnés par les équipes nationales 113
Tableau 13 : Données comparées de la procédure nationale et de la directive du MCA 124
Tableau 14 : Délais maxima pour l'examen des rapports par l'ABE et le MCA-Bénin 125
Tableau 15 : Délais maxima pour la délivrance des approbations par le Ministre 125
Tableau 16 : Délais d'examen des rapports d'ÉIE pour la délivrance des CCE 127
Tableau 17 : Mentions des États les plus performants par les équipes de chacun des pays participants 165

Tableau 18 : Comparaison de l'audience publique du Bénin, du Cameroun, de Madagascar et du Niger 171
Tableau 19 : Comparaison des dispositifs examinés..... 211
Tableau 20 : Critères d'évaluation de la participation..... 224
Tableau 21 : Audience publique au Bénin et au Québec..... 240

Liste des figures

Figure 1 : Démocratie participative-Procédures convenues d'implication des citoyens .. 20
Figure 2 : Instances de gouvernance traditionnelle du pouvoir 29
Figure 3 : Carte de localisation des site-témoins 34
Figure 4 : Carte de situation de la Commune de Nikki 37
Figure 5 : Carte de situation de la Commune d'Abomey 39
Figure 6 : Carte de situation de la Commune de Kétou 41
Figure 7 : Carte de situation de la Commune de Kopargo 43
Figure 8 : Carte de situation de la commune de Cotonou 44
Figure 9 : Architecture d'ensemble de la recherche 45
Figure 10 : Grandes étapes de la recherche 68
Figure 11 : Procédure administrative de l'ÉIE au Bénin 121
Figure 12 : Espace de discussion et de décision à Nikki 182
Figure 13 : Processus décisionnel en milieu bariba, le *Aruzuma* de Nikki 184
Figure 14 : Espace de discussion et de décision à Kétou 186
Figure 15 : Processus décisionnel en milieu nago, le *Atunşe* de Kétou 189
Figure 16 : Espace de discussion et de décision à Abomey 192
Figure 17 : Processus décisionnel en milieu fon, le complexe *Hon-Togbassa* d'Abomey 197
Figure 18 : Espace de discussion et de décision à Sètrah 201
Figure 19 : Processus décisionnel en milieu *boufalé*, le *Daŋnou* de Setrah 204
Figure 20 : Modèle de participation synergique 254

À mes enfants, Vérane Nayélé, Yarneau Ouanilo et Giorgio Dadjigbé, afin qu'ils sachent que c'est la constance dans l'effort qui fait gagner l'avenir.

À Rosette, mon épouse qui a accepté de me laisser partir pour réaliser le rêve…

À ma famille, particulièrement ma mère dont le soutien ne m'a jamais manqué et qui reste un exemple d'audace, d'honnêteté et de don de soi pour moi.

Remerciements

Mes sincères remerciements à la Direction et au personnel administratif du Département de géographie pour leur attention, leur écoute, les sollicitudes et les bourses qui m'ont été accordées sans même que j'en fasse la demande afin de me permettre de mener à bien mes études doctorales. Mes remerciements vont également au Ministère des relations internationales du Québec (MRI), responsable de la francophonie pour l'exemption exceptionnelle des droits de scolarité supplémentaires normalement exigés des étudiants qui m'a été accordée, au Bureau d'Audiences publiques sur l'Environnement (BAPE) pour une bourse de stage offerte, à la Faculté des études supérieures et postdoctorales (FESP) pour les bourses d'excellence, de perfectionnement et de fin d'étude doctorale, au Fonds du directeur pour diverses subventions.

Mes remerciements aux Professeurs Maurice Ahanhanzo-Glèlè, Félix Abiola Iroko et Roch L. Mongbo, respectivement constitutionnaliste de renommée internationale, historien et agronome prolifiques, tous des auteurs d'ouvrages et d'articles référencés dans cette thèse, qui ont accepté de me consacrer du temps pour des discussions autour de leurs propres formulations sur les dispositifs participatifs, les institutions de gestion du pouvoir et les cultures du Bénin. Je remercie également Dah Bachalou Nondichao, véritable bibliothèque vivante et dernier représentant de la mémoire historique du royaume d'Abomey, pour les multiples rencontres qu'il m'a accordées au cours de mes recherches et celle avec mon Directeur de thèse lors de son passage sur mon terrain.

Mon affection à mes collègues du Groupe de Recherches en Adaptation aux changements environnementaux (GRACE), particulièrement à Jérôme Dupras et à sa blonde Kelly Leblanc, pour les moments professionnels et privés passés ensemble.

Mes hommages aux trois géants Marcel Baglo, Pierre André et Jean-Pierre Revéret pour leur appui logistique et financier à mes recherches et pour mon insertion professionnelle sur le marché du travail au Canada. Leurs épaules sur lesquelles je suis monté m'ont permis de

percevoir ce qu'ils perçoivent, au près comme au loin, avec une obligation personnelle de voir plus loin encore. Leur soutien constant m'a évité de sentir le vertige et de relever le défi de ne trouver dans cette position privilégiée pendant toutes mes années de doctorat, qu'un stimulant mobilisateur d'énergie et de force pour gagner. De tout cœur à vous, merci! À Pierre André sans qui je n'aurais pu me montrer à la hauteur ni de la charge de cours GEO 3312 : *Études d'impact* qu'il m'a laissée à l'Université de Montréal, ni des exigences en rigueur de la recherche ainsi que de celles de la rédaction, j'exprime toute mon admiration pour son engagement personnel dans le suivi de mon travail qui l'a conduit sur mon terrain de recherche, dans le sud et le centre du Bénin.

Je n'oublie pas les leviers discrets qu'ont été René Beaudet et Alain Cloutier au début et pendant cette aventure en terre québécoise à peine connue. Toute ma gratitude!

À tous ceux et celles qui ont été là, pendant les beaux jours comme les longues semaines de maladie, de doute, d'hésitation et qui se sont assurés que je ne manque ni d'affection ni de pitance, je voudrais dire ma reconnaissance et ma fierté de me compter parmi leurs amis. Dans cette reconnaissance qui cristallise les joies et les peines de mes années de doctorat, je vous y inclus, toutes et tous, amis d'hier et d'aujourd'hui, mais aussi ceux et celles de la dernière heure, omis volontairement pour ne pas rallonger ces lignes. J'ai une pensée particulière pour Gilbert Lamah, Marc Kanho, Maud Rodrigue, Isabelle Tchingang et Ansato Kpielle Zoé Somé.

Merci à mes collègues de la Chaire internationale sur le cycle de vie pour leur compréhension et leur inquiétude de mes nuits sans sommeil en vue de négocier les derniers virages de la rédaction.

Je remercie du fond de cœur les personnes qui m'ont apporté une assistance dans la collecte des données de terrain : Moubachirou Badarou, de l'Association béninoise des professionnels en évaluation environnementale (Abpée) et Martin Denis, du Département de géographie de l'Université de Montréal en stage au Bénin. Nos longs et pénibles déplacements à l'intérieur

du pays ont été facilités par Grégoire Oussou, qui de jour comme de nuit, nous a évité dans maintes situations, des sorties de route. Aux admirables personnes que j'ai eu la chance de rencontrer qui m'ont ouvert leur porte, conduit chez les personnes autorisées, facilité la collecte et la documentation des modèles participatifs ainsi que la vérification et la datation des faits dont plusieurs ont été mes informateurs-clés, je voudrais dire en toute humilité ma reconnaissance et mon respect devant l'étendue de leur savoir et de leur générosité. Que ce soit à Nikki, à Anandana et Setrah, à Kétou, à Abomey et à Cotonou, je vous dois à chacun(e) et à tou(te)s cette collecte. Merci aussi à tous les collègues ayant participé à la recherche-action dans les 18 pays africains et aux éminents membres de notre équipe magistralement coordonnée par Louis Côté et appuyée par Benoît Lévesque.

Enfin, aux relecteurs de la toute première version de la thèse, Marc Kanho, Pierre Dabiré et Koassi d'Almeida, je dis du fond de cœur un grand merci, pour leur disponibilité et leurs encouragements. Un grand merci à Nathalie Désilets pour avoir pris le temps de reproduire dans les logiciels appropriés mes dessins faits à la main au cours de mes recherches et de leur donner une fière allure.

À chacun(e) et à tou(te)s, ce résultat est le fruit de vos efforts conjugués.

Appropriation de la décision collective
Évaluation environnementale comme champ d'application de la participation publique au Bénin

Introduction

La participation du public au processus décisionnel fait partie des modes de gouvernance publique. Sa consolidation en environnement a suivi la trajectoire historique de l'évaluation environnementale depuis son avènement aux États-Unis d'Amérique en 1970. Pendant les premières années de sa mise en place, la participation du public a servi à valider les résultats et recommandations de l'étude d'impact sur l'environnement (Leduc et Raymond, 2000). Au fil des ans, elle s'est enrichie, tant dans sa démarche que dans ses méthodes, pour contribuer à la quête en évaluation environnementale d'une meilleure insertion de l'intervention dans son milieu et d'une intégration de l'ensemble des éléments de l'environnement et du développement. Consacrée depuis ces années-là dans certaines législations, la participation du public a pris formellement corps dans un texte international à partir de la *Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement* signée à Aarhus le 25 juin 1998.

La plupart des pays africains francophones ont intégré la participation du public à leur législation et à leur règlementation au début des années 1990, timidement un peu avant le Sommet de Rio, pour certains d'entre eux parmi lesquels très peu[1] disposaient de textes relatifs à l'évaluation environnementale (Lanmafankpotin *et al., 2013* : 22). Les constitutions africaines de cette période ont introduit des dispositions qui garantissent l'accès à l'information et la participation du public à la prise de décision. Elles en font une obligation par l'érection de la protection, de la défense et de la promotion de l'environnement en un devoir fondamental

[1] Le Congo, le Gabon, la Guinée et Madagascar étaient les pays qui disposaient de législation couvrant l'évaluation environnementale alors qu'en plus d'eux et comme eux, le Mali et le Togo disposaient de lois cadres ou de codes de l'environnement.

inhérent à tous les citoyens (Djibril et Assemboni, 2003). Elles traduisent, à l'échelle de l'Afrique, une diversité de procédures et de pratiques de participation, tant des concepts et des objectifs que des traductions locales. En caractérisant cette diversité d'approches en contexte occidental, Bacqué *et al.* (2005) indiquent que la notion de participation est porteuse de nombreuses « ambiguïtés ». Dans le seul champ politique, la notion désigne aussi bien les dispositifs et les procédures que les formes. Cette tendance est encore plus prononcée en Afrique du fait que se côtoient dans un même espace des modèles institutionnalisés formellement enchâssés dans la règlementation et des modèles coutumiers traditionnels de participation.

En effet, en dehors des trois types de dispositifs en vigueur telles l'enquête publique, l'audience publique et les réunions multi acteurs comme les comités techniques, les ateliers, les groupes de travail plus ou moins professionnels (Lanmafankpotin *et al*., 2013 : 101-102), il existe en Afrique des dispositifs conformes aux habitudes participatives en milieu traditionnel fondés sur la palabre, une assemblée des membres d'une communauté dans laquelle les citoyens débattent, échangent leurs opinions, discutent de leurs propres idées sur des questions d'ordre public et règlent leurs conflits. Des écrits d'historiens établissent l'existence de formes et échelons traditionnels de participation politique correspondant aux réalités participatives des deux grands ensembles d'organisations sociopolitiques rencontrés au Bénin (Desanti, 1945 ; Iroko, 1997) : les systèmes politiques de type monarchique, une donnée politique majeure dans l'histoire du Bénin avant la colonisation, occupant la majeure partie du territoire du pays, et les systèmes politiques de type acéphale ayant survécu aujourd'hui dans une petite communauté de quelques âmes. Cependant, ces dispositifs, modernes et coutumiers, évoluent comme deux « solitudes » tant sur les questions abordées et les acteurs impliqués que sur la finalité (objectifs et attentes) et la nature (démarches, façons de faire) de la participation.

Si cet ancrage historique montre que la participation du public à la gestion de la cité n'est pas nouvelle dans le contexte du Bénin, elle n'est apparue dans son droit positif[2] qu'à la fin des

[2] Le droit positif est l'« ensemble des règles applicables à un moment donné dans une société, par opposition au droit naturel, ensemble des normes prenant en considération la nature de l'homme et sa finalité dans le monde ». [En ligne (30 mars 2014) : www.larousse.fr/dictionnaires]

années 1990[3] comme l'une des innovations fondamentales née du mouvement de démocratisation des structures publiques et partie intégrante de l'évaluation environnementale. La Constitution du 11 décembre 1990 dispose, en effet, en son article 27 que : « toute personne a droit à un environnement sain, satisfaisant et durable et a le devoir de le défendre. L'État veille à la protection de l'environnement ». Le législateur a fait de l'évaluation environnementale une procédure pour assurer la transparence de l'information et la participation des populations à la prise de décisions en environnement, sur les projets majeurs. La participation du public dans le contexte béninois est un retour aux valeurs ancestrales basées sur la culture, et une culture qualifiée par Lemaire (1989) de milieu où les personnes trouvent signification de leurs genres de vie et surtout de leurs paroles[4] communes en tant qu'actualisation orale de la langue et « expression à la fois déclencheuse des êtres-forces et principe de leur cohésion » (Thomas et Luneau, 1975 : 48), portant en elles un dynamisme structurant le corps biologique, le groupe de l'univers (de Certeau, 1990). La participation est une ancienne valeur fondée sur une représentation allégorique du Roi Ghézo (1818-1858) qui assimilait l'unité de son royaume à une jarre trouée dont chacun des sujets devait contribuer à boucher de ses doigts les trous au point de lui permettre de conserver l'eau (Glèlè, 1974 : 118). Cette image traduit à la fois la fragilité d'un processus, la nécessaire implication du plus grand nombre et surtout la force de la décision quand elle répond à un objectif commun et partagé. Elle met aussi en évidence des modes de participation et de gestion propres aux sociétés traditionnelles ayant existé dans le passé, une diversité d'approches, mal connues, agonisantes pour certaines, mourantes pour d'autres, qui informellement fonctionnent pour le grand nombre mais ne font pas, véritablement à ce jour, l'objet de prise en compte dans les modes de prise de décision formellement enchâssés dans la

[3] Le Bénin fait figure de pionnier en Afrique au Sud du Sahara pour son entrée dans un processus de démocratisation de ses structures publiques, en renonçant officiellement à l'idéologie marxiste-léniniste comme ligne politique de gouvernement et en consacrant la séparation du parti et de l'État au cours d'une conférence des forces vives de la nation tenue du 19 au 21 février 1990. Une nouvelle constitution a été élaborée et soutenue par un référendum populaire. Depuis, le pays a mis en place un système démocratique soutenu par un État de droit garantissant les droits fondamentaux de l'homme, les libertés publiques, la dignité de la personne humaine et la justice.

[4] Dans une civilisation de l'oralité et de culture de proximité comme celle du Bénin, la parole joue un rôle fondamental. Les sciences modernes du langage indiquent, cependant, que la parole humaine n'est pas aussi transparente qu'on le croyait, que son sens n'est pas toujours là où on le décryptait d'habitude, que le discours maquille autant qu'il décrit l'expérience. Personne ne peut exercer un contrôle total sur le sens et la signification des signaux, des symboles, des mots, des expressions, des paroles et des messages. Ricoeur (1969) faisait déjà remarquer que « Tous nos mots étant polysémiques à quelque degré, l'univocité ou la plurivocité de notre discours n'est pas l'œuvre des mots, mais des contextes ».

règlementation.

Quelques années auparavant et en application des décisions de la conférence des Nations Unies sur l'environnement humain tenue à Stockholm en 1972, le Bénin a institué par décret n° 74-60 du 8 mars 1974 la Commission nationale chargée de la lutte contre la pollution de la nature et pour l'amélioration de l'environnement en vue de l'animation environnementale et de la sensibilisation de l'opinion nationale sur les problèmes d'environnement. Cette donne le place au cœur de la résolution des problèmes environnementaux tels que posés par les élites citadines, une nouvelle forme d'éducation dont les grandes lignes sont tracées dans le rapport final de la conférence[5] intergouvernementale de Tbilissi (URSS, 1977). Elle inaugure une nouvelle approche des rapports humains à l'environnement dans un processus intégré qui traite de l'environnement en clarifiant les préoccupations et les valeurs économiques, éthiques et esthétiques des individus et des collectivités. Cette approche exige de promouvoir des procédés de confrontation permettant la discussion la plus large des choix et des valeurs qui les justifient; de sensibiliser toutes les couches de la population aux problèmes prioritaires qui se posent; de pouvoir introduire un certain nombre de concepts et de démarches pour appréhender ces problèmes; de mettre en lumière les intérêts ou les valeurs en jeu dans chaque situation; puis de faire acquérir le savoir, le savoir-faire et la volonté nécessaires pour résoudre un ensemble de problèmes relatifs à l'environnement. Cette exigence ne se limite pas à l'échange de l'information et des connaissances fragmentaires sur certains problèmes encore moins de communiquer des recettes « universelles », mais de susciter le vrai débat sur des choix en matière d'environnement.

Des signaux forts de la communauté internationale émis par les deux grands rapports[6] des Nations Unies ont renforcé cette tendance évolutive dans les approches de la participation et ont apporté une grande contribution aux stratégies environnementales à long terme pour un

[5] Cette conférence, organisée par l'Unesco avec la coopération du PNUE s'est tenue du 14 au 26 octobre 1977 et a porté sur l'éducation relative à l'environnement. Le rapport final qui en est issu demande qu'une large place soit faite à la participation active, d'initiative individuelle et collective, qui remplace les spéculations intellectuelles et favorise la provenance variée des participants. Cette participation active a pour toile de fond la recherche d'une nouvelle éthique fondée sur le respect de la nature, le respect de l'humain et de sa dignité, le respect de l'avenir et l'exigence d'une qualité de la vie accessible à tous.

[6] Il s'agit des rapports intitulés "Études des perspectives en matière d'environnement jusqu'à l'an 2000 et au-delà" et "Notre avenir à tous"

développement durable, respectueux de l'environnement. Ces dernières ont mis aussi l'accent sur la participation dans la perspective d'une éthique environnementale universelle. Inscrivant son action dans cette dynamique, le Bénin a mis en place une stratégie dont quelques principes fondamentaux sont relatifs à l'approche participative à tous les niveaux. Celle-ci consiste à faire participer tous les membres d'un groupe, chacun à son niveau, à la résolution du problème. Le pays mise prioritairement, dans cette stratégie, sur les femmes et les jeunes : les premières, parce qu'elles contrôlent des décisions individuelles ou collectives essentielles pour l'environnement; les seconds, parce que ce seront les acteurs du développement de demain à qui reviendra la gestion de l'environnement (République du Bénin, 1993 : 62 et République du Bénin, 2001 : 100).

Il s'agit de donner un contrôle effectif aux citoyens sur les décisions qui touchent leur vie, de mettre en place des conditions favorables pour l'enracinement des pratiques, la consolidation des acquis et principes de la capacité collective à prendre des décisions adéquates et de la qualité de la vie démocratique. Cette exigence est conforme au principe n^0 10 de la Déclaration de Rio de 1992 indiquant que *"La meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés, au niveau qui convient. Au niveau national, chaque individu doit avoir dûment accès aux informations relatives à l'environnement que détiennent les autorités publiques, y compris aux informations relatives aux substances et activités dangereuses dans leurs collectivités, et avoir la possibilité de participer aux processus de prise de décision. Les États doivent faciliter et encourager la sensibilisation et la participation du public en mettant les informations à la disposition de celui-ci. Un accès effectif à des actions judiciaires et administratives, notamment des réparations et des recours, doit être assuré."*[7]

Il s'agit, en arrière-plan de ce principe de faire des hommes et des femmes aménageurs de leur espace, le point de départ et l'aboutissement de toutes les bonnes décisions en vue d'éviter une perte de contrôle sur leur vie personnelle et sociale. Il s'agit aussi de faire de la démocratie une dynamique intégrée d'expériences, de savoirs et de sagesse des citoyens en considérant qu'ils font quotidiennement l'expérience concrète de la réalité et possèdent de ce fait un savoir

[7] Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, principe n° 10, 1992, [En ligne (17 janvier 2014) : www.un.org/french/events/rio92/rio-fp.htm].

irremplaçable à prendre en compte dans les décisions. Il s'agit enfin de reconnaître que les populations ne sont pas qu'un objet d'études scruté à loisir par les experts mais ont l'expérience de la réalité, connaissent leur milieu d'une manière empirique et concrète sans pareille et capables, face à des solutions organisées par d'autres qui risquent de bousculer leur cadre de vie, d'imaginer des solutions différentes et souvent novatrices dans le sens de l'amélioration des propositions expertes, faisant ainsi de toute intervention dans leur milieu, un moment d'interactions entre acteurs sociaux positionnés selon leurs intérêts qui, dans un processus de négociation continu, déterminent la destinée de l'intervention (Crehan et von Oppen, 1988, Bierschenk, 1988, cités par Sèhouéto, 1990).

La variété des pratiques participatives placent les pouvoirs publics béninois dans une période charnière de questionnement de leur pratique démocratique à tous les niveaux et ouvrent, ces dernières années, la possibilité à une rencontre des dispositifs formels et coutumiers. Comment donc articuler les procédures nationales formelles et les modèles participatifs traditionnels locaux? Dans l'un ou l'autre des modèles, il existe un pouvoir accordé aux citoyens de se prononcer sur des questions sociales et économiques, voire de développement. Tous deux incitent à la confrontation des opinions, accordent un certain pouvoir aux participants dans des mécanismes de prise de décision l'un comme l'autre institutionnalisés et maîtrisés par une catégorie d'acteurs. Il s'impose ainsi une nécessité de donner la légitimité aux procédures modernes par un meilleur ancrage dans leur milieu d'insertion.

L'observation, ces quinze dernières années, des pratiques formelles met en évidence une confusion dans l'appropriation de la participation et une inadéquation des dispositifs au contexte culturel béninois. Les dispositifs[8] institués pour amener tout promoteur à soumettre son projet à un processus de planification participatif, à l'analyse critique des différents acteurs concernés par les différentes étapes, à rendre son rapport public voire le soumettre à une audience publique

[8] Plusieurs mécanismes formels gérés par l'Agence béninoise pour l'environnement sont en fonction et interviennent selon l'importance des projets, apportant chacun une contribution à l'épanouissement d'un système d'évaluation environnementale. Il s'agit de : Groupes de Travail (regroupant des personnes-ressources de différents profils dont le noyau central est constitué d'expertises environnementales diversifiées et de grande qualité), Commissions d'Audience Publique (instituées de façon ad hoc selon la nature et le métabolisme des projets à examiner), associations (loi 1901 régissant les activités à but non lucratif) reconnues compétentes en environnement susceptibles de mettre en œuvre l'action publique en se constituant parties.

selon le cas semble présenter peu d'attrait pour les publics auxquels ils sont destinés. L'évaluation de la mise en œuvre des procédures environnementales (ABE, 2003) a révélé des limites qui tiennent à des facteurs affaiblissant la procédure dont la variabilité et l'instabilité des processus. À l'épreuve de la pratique, la participation du public à l'évaluation environnementale au Bénin s'est révélée faible, voire peu maîtrisée des populations, plus souvent sujette à une évaluation fondée sur des critères exogènes ne tenant pas compte des réalités socioculturelles et de ses contextes d'exercice. Elle révèle une démarche qui, au-delà des initiatives d'adaptation locale du modèle de participation de type québécois[9], ne s'interroge pas sur la validité du modèle et les conditions de son appropriation en vue de faire jouer effectivement à l'évaluation environnementale son rôle d'outil de développement durable. C'est pourquoi, le but de cette recherche est d'explorer un ou des modèles conjoints, classiques et coutumiers, de participation au Bénin en vue de promouvoir une démocratie participative plus proche des citoyens.

Nous faisons l'hypothèse que la faible participation des populations aux phases classiques essentielles de l'évaluation environnementale des projets est le fait de l'inadaptation des mécanismes de participation mis en place par l'administration responsable de l'environnement aux réalités et pratiques partagées de prise de décision collective. Pour vérifier cette hypothèse, quatre objectifs interdépendants ont constitué l'ossature de ce travail de recherche :

- évaluer la procédure formelle du Bénin mise en perspective avec le portrait critique de la participation publique en Afrique francophone pour en comprendre le vocabulaire, le fonctionnement, l'efficacité dans la décision relative à l'environnement et pour démontrer que les mécanismes de participation contrôlés par l'administration responsable de l'environnement sont inadaptés au contexte actuel, marginalisant les populations; et sous-jacent,

[9] La distinction faite d'entrée ici est importante. En effet, depuis le début de son expérience, le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) du Québec a fait le choix d'une pratique basée d'une part sur une organisation d'audience par un organisme indépendant disposant de pouvoirs élargis de convocation et d'enquête ; et d'autre part sur une mise à disposition du public de l'information pertinente et complète sur le projet suffisamment tôt pour lui permettre de se préparer à l'audience. Par cette formule d'audience, le BAPE s'est très tôt à ses débuts, démarqué de la formule traditionnelle des audiences caractérisée par la tenue d'une seule assemblée publique dans laquelle le projet en examen est présenté et les opinions du public sont recueillies sous la conduite d'élus municipaux assistés de fonctionnaires (Bherer, 2013 [En ligne (19 janvier 2014) : www.participedia.net/en/organizations/bureau-d-audiences-publiques-sur-l-environnement-office-environmental-public-hearings]).

- faire le point sur la manière de concevoir et d'expliquer la communication dans le processus décisionnel en environnement, un domaine nouveau dans un contexte béninois d'oralité et de relations de proximité, afin de comprendre les registres dialogiques dans lesquels s'opère la négociation de la décision collective;
- caractériser et documenter les modèles culturellement adaptés au Bénin et en choisir deux des plus représentatifs d'une démocratie légitime pour démontrer la portée participative des dispositifs, pratiques de gestion et de règlement traditionnels des problèmes, et de reconnaître dans ces processus des indicateurs de gestion au sens d'une démocratie ;
- proposer des critères d'évaluation adaptés aux normes endogènes d'appréciation de la décision et de jugement des modes de participation conformes aux principes démocratiques et suggérer les passerelles par lesquelles le modèle formellement encadré pourrait apprendre des modèles coutumiers afin de tendre vers la construction d'un processus efficace.

La méconnaissance des pratiques traditionnelles de consultation et la complexité des questions soulevées par l'adaptation locale des mécanismes de la participation publique ne pourraient être abordées sans un minimum de questionnement des cultures béninoises, des processus en adaptation tels que pratiqués et vécus par les différents acteurs de la chaîne de décision. Nous ne saurions non plus comprendre les dynamiques communicationnelles des processus, construire les savoirs et définir les règles pragmatiques localement pertinentes de la participation si nous n'essayons de remonter les pratiques traditionnelles participatives partagées par le plus grand nombre de notre terrain de recherche le Bénin vers la théorie de la démocratie participative et si nous n'interrogeons pas les conditions d'expérimentation de la norme délibérative dans la mise en œuvre des dispositifs participatifs formels et ses effets tangibles sur la structuration des unités sociales du territoire.

Telle est notre quête. Pour l'aborder, la présente thèse est structurée, outre l'introduction, en cinq chapitres. Dans le premier, nous présentons les fondements théoriques et conceptuels de la recherche, sa démarche méthodologique et apportons un éclairage sur les démocraties délibérative et participative ainsi que sur les conditions de leur évaluation. Nous dressons un

portrait des instances traditionnelles de prise de décision et apprécions les dynamiques politiques et sociales d'une Afrique au parcours historique et culturel différent dont les pratiques participatives sont soumises à une évaluation normative basée sur des critères inappropriés. Dans le deuxième, nous faisons le point sur l'état de connaissances des procédures formelles et des pratiques de participation du public en évaluation environnementale dans 18 pays de l'Afrique francophone et de l'océan Indien et le mettons en perspective avec le portrait critique de la participation publique au Bénin. Nous proposons une compréhension du vocabulaire, du fonctionnement et de l'efficacité dans la décision environnementale.

Dans le troisième chapitre, nous analysons les procédures béninoises de la participation du public, en ressortons les forces et les faiblesses et démontrons que les mécanismes de participation contrôlés par les gestionnaires de l'environnement sont inadaptés au contexte actuel. Dans le quatrième, nous faisons l'inventaire, la caractérisation et la documentation des dispositifs traditionnels de participation publique en fonction des ensembles socioculturels caractéristiques de la gestion traditionnelle du pouvoir au Bénin. Nous proposons une analyse qui retient et traite de deux modèles culturellement adaptés les plus représentatifs, de notre point de vue, de la démocratie participative au Bénin, puis, faisons un point sur les dynamiques communicationnelles et le sacré dans la décision collective. Nous proposons, à partir d'éléments empiriques de valeurs traditionnelles, quelques critères d'évaluation de la participation dans la décision publique localement pertinents. Dans le cinquième, nous mettons en discussion le rapport entre le savoir spécialisé et la politique, et rendons compte des réflexions sur la concurrence ou la complémentarité entre la démocratie représentative et la démocratie directe à partir des diverses expériences faites les quinze dernières années au Bénin depuis l'institutionnalisation de l'évaluation environnementale. Nous proposons enfin un modèle synergique de participation du public mieux adapté au contexte du Bénin et plus proche des citoyens.

En conclusion, nous établissons l'unité d'ensemble des points abordés dans la thèse et synthétisons les questions traitées, les analyses faites et les solutions trouvées. On y retiendra que :

- le modèle de participation formel, vécu comme une machine d'imposition des choix préfabriqués par un État partial et des promoteurs puissants, fait apparaître davantage les audiences publiques comme un schéma structurel inadéquat avec l'organisation sociale pour maîtriser la variabilité des publics et l'hétérogénéité des cultures et inefficace comme instrument de cohésion et liant social;
- les modes de gouvernance traditionnelle des peuples du Bénin disposent de caractéristiques démocratiques dans lesquels la nature des institutions, des structures, des règles et des pratiques permet l'expression ultime de la volonté du peuple susceptibles de favoriser aujourd'hui encore des décisions collectives légitimes dans les régimes démocratiques actuels de type multipartite;
- la participation devient un élément structurant de la démarche d'évaluation environnementale visant non seulement à développer et discuter des scénarii de durabilité mais aussi et surtout à faire du citoyen un contrôleur individuel et un destinataire final de l'action publique.

Chapitre 1

Fondements théoriques et démarche méthodologique

La présente recherche s'inscrit dans le prolongement des réflexions théoriques et méthodologiques en cours au Bénin en vue de l'actualisation des procédures nationales de gestion de l'environnement[10] et de l'amélioration des pratiques du développement durable[11]. Elle est une contribution des occupants de territoires[12] aux processus décisionnels en matière d'environnement et se trouve au carrefour d'interrogations majeures et multiples autour des relations de pouvoirs ainsi que de celles entre le progrès et le développement, entre la liberté et le développement, entre la politique et le développement (Mondjanagni, 1984). Elle interroge le processus formel de participation dans son adéquation avec les intérêts des populations et leur position par rapport à la démocratie[13]. Elle recherche les formes locales de participation qui favorisent un réel pouvoir des populations sur les décisions de développement prises; examine comment les populations béninoises, en fonction de leur structure sociale d'appartenance, se mettent ensemble, quand le besoin s'impose, pour influer sur les décisions du développement qui ont une incidence sur leur vie.

Au plan strictement de l'avancement des connaissances, la présente recherche met à jour l'état de la question de la participation du public dans l'évaluation environnementale en Afrique subsaharienne francophone et plus particulièrement au Bénin. Elle examine à cette fin, en rapport avec la conformité aux principes théoriques de la délibération et de la participation, l'expérience empirique concrète de participation dans le contexte de jeune démocratie

---

[10] Fait référence à la mise en œuvre des politiques environnementales aux différentes échelles de la vie publique.

[11] La définition suivante « *Le Développement Durable est un processus dans lequel l'exploitation des ressources, le choix des investissements et l'orientation du développement technologique et du changement institutionnel sont compatibles aussi bien avec les besoins présents que futurs* » de la Commission Mondiale sur l'Environnement et le Développement prévaut dans la Stratégie nationale de développement durable au Bénin (CNDD, 2005 : 7).

[12] Il s'agit des façons d'habiter et de prendre possession du territoire par les mises en scène, les modes de vie, les flux de relations, au sens de Pinchemel (1988 : 16), les dispositions dans les arènes politiques et sociales.

[13] Démocratie ici est employée au sens de Vernant (1962) comme la capacité du peuple de prendre effectivement part à la décision politique.

béninoise, avec les conditions et contraintes sociales, politiques et institutionnelles des territoires. Elle situe la participation du public dans une perspective d'adaptation locale en interrogeant les schèmes socioculturels du milieu dans lequel elle s'intègre avec un accent, non pas seulement sur les aspects purement techniques, mais aussi sur les hommes et femmes, sujets culturels qui construisent et font avancer les modèles de prise de décision publique. À cet effet, elle explore les cultures béninoises à travers une typologie et une analyse comparative des modèles de participation à partir du principe organisationnel des ensembles politiques[14]. Elle identifie les modes de participation et de gestion propres aux sociétés traditionnelles béninoises et évalue à quel degré et sous quelles formes ces modes endogènes et anciens de gestion, objectivés ou non, articulés ou non au niveau du discours, transparaissent dans les pratiques actuelles de participation et influencent la manière dont peut être évaluée sa mise en œuvre. Elle s'intéresse enfin à l'usage du langage en situation de négociation de la décision dans un environnement marqué par les relations communautaires et de solidarités ainsi qu'à la maîtrise du processus de communication perçue comme le lieu où c'est la relation mutuellement définie par des partenaires qui donne de la signification à leurs interactions, chaque individu de même que ses relations interpersonnelles étant uniques (Rogers et Kincaid, 1981). Nous partons ainsi des situations empiriques de négociation de la décision environnementale, auxquelles nous avons eu plusieurs fois l'occasion de participer dans notre parcours professionnel, pour analyser les interactions communicatives et mettre en perspective les possibilités et mécanismes de maîtrise du fonctionnement du processus décisionnel.

Notre travail met en évidence la pluralité et le caractère dynamique des normes endogènes d'appréciation de l'équité dans la décision relative à l'environnement et pose les balises pour apprécier les progrès réalisés dans la mise en œuvre de processus participatifs décisionnels, notamment dans des contextes multiethniques. Il permet de construire des indicateurs localement pertinents d'appréciation de la participation et de prendre en compte la manière dont les modes d'administration et de gestion relevant de l'histoire passée et récente

[14] Il s'agit du système de type monarchique, plus répandu dans le pays et caractérisé par des paliers de décision couronné par la prise en considération de l'opinion issue de l'analyse de la cour; le système de type acéphale, très localisé dans une commune frontalière et caractérisé par une assemblée des doyens d'âge des clans.

contribuent à la production de citoyenneté. Il propose, dans un souci d'équité et pour permettre aux acteurs locaux des territoires d'améliorer les formes et la qualité de leur représentativité et de se sentir à l'aise dans leur participation à la décision, des passerelles permettant la mise en place d'une procédure qui tienne compte à la fois des acquis des valeurs cardinales de la démocratie délibérative et des aspirations profondes des populations.

Ce travail est inscrit dans la recherche en sciences sociales sur l'environnement, principalement en géographie environnementale et de développement. Il apporte, dans le contexte de diversité de réalités participatives traditionnelles et modernes, des réponses à une série d'interrogations inspirées d'auteurs africanistes, à savoir si dans les faits, les dispositifs et les pratiques de règlement des problèmes dans les structures sociales évoquées sont synonymes de participation. Il clarifie si le mécanisme décisionnel par paliers axé sur le regroupement *ad hoc* et le fonctionnement en assemblée des doyens d'âge[15] des clans constituent de la démocratie; et s'il est possible de reconnaître dans ces processus, des indicateurs d'exercice du pouvoir et de gestion au sens d'une démocratie définie au minimum en termes d'équité dans les droits à la parole et les droits de décision sur les ressources locales.

Dans ce chapitre, nous présentons les fondements théoriques et conceptuels de la recherche, sa démarche méthodologique et apportons un éclairage sur les adaptations locales de la participation publique ainsi que sur les réflexions autour des conditions d'évaluation des démocraties délibérative et participative. Nous dressons un portrait des instances traditionnelles de prise de décision et apprécions les dynamiques politiques et sociales de l'Afrique précoloniale.

1.1. Cadre théorique

La protection et la gestion de l'environnement font aujourd'hui l'objet de la participation des différentes couches de la société. Cette participation contribue de façon

[15] Le doyen d'âge est le plus âgé des personnes âgées impliquées dans un processus de décision.

importante à la conservation de l'environnement et à la protection des droits humains, par son double aspect qui révèle à la fois les droits et les devoirs des individus, en sortant les citoyens d'un statut passif de bénéficiaires pour leur faire partager des responsabilités dans la gestion des intérêts de la collectivité toute entière (Kiss, 1980). Elle constitue un apport majeur à la démocratie directe (Prieur, 1996) consacrée par divers documents internationaux[16] et représente un acte de gouvernance transversal aux dimensions du développement dont l'évaluation environnementale (ÉE) est l'outil.

L'évaluation environnementale désigne l'ensemble de la démarche destinée à analyser les effets des projets, plans, programmes et politiques (PPP) sur l'environnement, d'en mesurer leur acceptabilité environnementale et d'éclairer les décideurs (Michel, 2002 : 6). Elle est un coffre à outils composé d'un ensemble de processus visant la prise en compte de l'environnement dans la planification ou le développement des PPP. L'évaluation environnementale stratégique et l'étude d'impact sur l'environnement sont deux des outils de l'évaluation environnementale les plus fréquemment utilisés.

L'évaluation environnementale stratégique, un processus d'évaluation et d'examen des PPP, établit les procédures de prise en compte des enjeux environnementaux et sociaux au plus haut niveau du processus décisionnel de l'appareil gouvernemental en amont de

[16] Les principes 4 et 19 de la déclaration de Stockholm de 1972 évoquent les moyens pour le public d'exercer en pleine connaissance de cause sa responsabilité à l'égard de l'environnement. Le point 5 du chapitre de l'économie, de la science et de la technique de l'acte final de la conférence d'Helsinki de 1975 déclare que "*le succès d'une politique de l'environnement suppose que toutes les catégories de populations et toutes les forces sociales conscientes de leurs responsabilités, contribuent à protéger et à améliorer l'environnement*". La stratégie mondiale de la conservation (1980) affirme le caractère impérieux de la participation. Sa section 13 recommande une plus grande participation du public à la planification et à la prise de décisions concernant l'utilisation des ressources vivantes pour éviter les décisions inconsidérées. Le principe 10 de Rio 1992 déclare que chaque individu doit avoir la possibilité de participer aux processus de prise de décision et que l'État doit encourager et faciliter la participation du public en mettant les informations à sa disposition. La convention d'Aarhus de 1998 reconnaît, quant à elle, qu'un meilleur accès à l'information et la participation accrue du public au processus décisionnel permettent de prendre de meilleures décisions et de les appliquer plus efficacement, contribuent à sensibiliser le public aux problèmes environnementaux, lui donnent la possibilité d'exprimer ses préoccupations et aident les autorités publiques à tenir dûment compte de celles-ci. Au niveau africain, la Convention d'Alger du 15 septembre 1968, en son article 13 fait obligation aux États contractants de soumettre les principes et règles d'utilisation durable des ressources naturelles à des *« campagnes d'informations susceptibles d'initier et de gagner le public à la notion de conservation* ». La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples du 27 juin 1981 entrée en vigueur le 21 octobre 1986, sans être précis sur l'environnement, a quant à elle mis en place le fondement pour l'accès à l'information et à la participation du public dans son article 9-1 qui stipule que « toute personne a droit à l'information ».

l'évaluation des impacts sur l'environnement des projets. L'étude d'impact est une procédure d'examen des conséquences anticipées, tant bénéfiques que néfastes, d'un projet sur l'environnement dont le but est de s'assurer de leur prise en compte dans la conception dudit projet (André *et al*, 2010 : 55).

L'évaluation environnementale contribue à la gestion de l'environnement, représente une économie appréciable pour la mise en place des mesures correctrices et une aide utile à la décision en permettant une participation accrue du public dont la présence remarquée en a étendu le mandat et la portée et conséquemment, a fait évoluer sensiblement les règles de l'art de pratiques. La participation du public, centrale à l'ÉE, constitue une implication des individus et des groupes dans un processus de décision, pouvant susciter une plus large adhésion à un projet, établir des relations de confiance et de coopération entre les agences et les citoyens puis favoriser et améliorer la mise en œuvre du processus (Shepherd et Bowler, 1997 cité par Steinemann, 2000; Beierle et Cayford, 2002).

Quelques-uns des objectifs de la participation du public ont été recensés à partir de la littérature par O'Faircheallaigh (2009 : 19) : partager l'information, faire participer très tôt la communauté à la prise de décision, prendre en compte ses aspirations et lui donner les capacités d'influencer le résultat de la prise de décision. O'Faircheallaigh met également en lumière deux réalités de la participation du public en ÉE : sa nature politique et dynamique qui participe des tensions inhérentes au désir des autorités publiques de contrôler toutes les décisions et parfois de contourner les processus décisionnels mis en place. À cet égard, Parenteau *et al*. (1985 : 96) soutiennent que le processus de consultation publique doit être considéré davantage comme un instrument politique qui permet une perméabilité du filtre de la décision quand le public accepte les conditions et les contraintes fondamentales. Ce processus a, certes, élargi le champ des préoccupations des différents intervenants, mais n'a pas fondamentalement changé le champ des décisions ni celui des moyens.

1.1.1. Participation publique : question polysémique qui fait débat

Depuis sa formalisation par la Convention d'Aarhus, « participation du public » est devenue l'expression consacrée en environnement pour caractériser la garantie des droits d'accès du citoyen à l'information, de participation du public au processus décisionnel et d'accès à la justice en matière d'environnement. Faisant ainsi désormais partie du corpus du droit international, elle est une contribution essentielle à la démocratie participative qui vise à redonner confiance aux citoyens dans leurs institutions et dans leur fonctionnement démocratique; accorde à toute personne humaine le droit d'être informée, de s'impliquer dans les décisions et d'exercer un recours en matière d'environnement (MÉÉDDM, 2009). Par ces trois leviers de la démocratie et de l'action citoyenne, la Convention d'Aarhus consacre trois droits humains fondamentaux : le droit à une information[17] juste, équitable, appropriée et intervenant à temps, susceptible d'assurer à chacun et à tous leur statut de citoyen suffisamment informé pour décider; le droit de participer au processus décisionnel en demandant et en bénéficiant de tous les mécanismes disponibles pour intervenir aux niveaux adéquats où lorsque la décision est prise, il se sent partie prenante; puis le droit d'accéder à une justice équitable.

Mais, la formalisation internationale de la participation du public n'a pas évacué le caractère polysémique du vocable. Il est, en effet, défini différemment, en fonction de ses mécanismes d'expression comme des profils des utilisateurs.

Participation du public ou encore participation publique est l'une des formes que revêt le vocable de « participation citoyenne[18] ». Expression à plusieurs acceptions, elle est utilisée,

---

[17] Le droit d'accès à l'information est inhérent au principe de la participation du public. Dans la plupart des pays d'Afrique francophone, l'accès à l'information environnementale n'est couvert par aucun droit. L'information, quelle qu'elle soit, est souvent frappée en tout temps du sceau de confidentialité pour en restreindre et contrôler la circulation. Quoique très souvent, des documents publics estampillés « confidentiel » se retrouvent sur la place du marché, servant à l'emballage de denrées courantes.

[18] Selon un historique produit dans le dictionnaire Larousse, participation citoyenne vient probablement de la conjonction de « participation » (du bas latin *participatio, -onis qui signifie action de participer à quelque chose, part prise à quelque chose*) et de « citoyenne » (dans l'Antiquité, personne qui jouissait du droit de cité (du latin *civitas, -atis :* communauté politique dont les membres (les citoyens) s'administraient eux-mêmes). Personne jouissant, dans l'État dont il relève, des droits civils et politiques, et notamment du droit de

à la fois, au sens de *participation à la vie sociale* qui situe le citoyen dans ses droits et obligations vis-à-vis de sa communauté nationale (Collet, 2006 : 98, 102), d'*implication des acteurs sociaux à l'évaluation environnementale*, de l'évaluation au suivi des impacts comme processus de décision (Gagnon et Côté, 2005), de *concertation entre acteurs* aux fins de gestion d'une ressource (Gareau et Lepage, 2005) et de *moyen de remettre l'individu au centre du développement local* (Decoster, 2002 : 12, 96).

La sociologie de l'environnement définit la participation du public comme « la mise en œuvre de débats permettant d'exprimer propositions et contre-propositions » (Claeys-Mekdade, 2006 : 3) en donnant la parole non seulement au citoyen, mais à l'écocitoyen[19]. En tant que forme de la participation sociale, la participation du public serait « l'action de prendre part aux décisions collectives au sein d'un gouvernement, d'une institution publique ou d'un organisme de la société civile[20] » (Thibault *et al.*, 2000 : 23). Pris dans le domaine précis de l'évaluation environnementale, André *et al.* (2010 : 211) définissent la participation du public

---

vote (par opposition aux étrangers). [En ligne (12 mai 2010) : *www.larousse.com/dictionnaires/francais/participation/*]. La participation citoyenne revêt plusieurs formes. Elle est intervention active (au niveau de la prescription) des acteurs privés dans l'élaboration des politiques publiques en jouant un autre rôle que celui d'exécutant et en co-produisant l'intérêt général par leurs réclamations et plus généralement en investissant l'espace public. Elle est étroitement liée à la notion d'utilité sociale (notion équivoque, elle est un « construit social » (de Gadray, 2002; Enjolras, 1999). La participation citoyenne est un principe de l'intégration de la société civile dans la prise de décision politique… la mise en place de dispositifs intégrant les citoyens en vue d'inspirer par la participation de la communauté le développement et la justesse des réponses publiques aux défis sociaux et écologiques à l'ordre du jour dans l'agenda politique (Burnand *et al*, 2009 : 3). Elle est définie (Burnand *et al*, 2009 : 7) principalement à partir des travaux de Thibault *et al.* pour l'ex-Conseil de santé et bien-être, comme étant l'exercice et l'expression de la citoyenneté active et engagée sous trois dimensions : la participation politique au processus électoral; la participation démocratique (publique) aux débats dans l'espace public; la participation sociale ou civique aux instances de base de la société civile, par l'action des mouvements sociaux et associatifs au plan macro-social ou des communautés locales. Pour Giroux cité par Massé (2005), l'éthique et la participation citoyenne partagent une fonction commune d'autorégulation du bas vers le haut, par laquelle la population confère la base la plus large possible à la légitimité des décisions (Giroux, 1997 : 27-47). André *et al*. (2012) proposent récemment une définition circonstanciée de la participation citoyenne comme un processus d'engagement obligatoire ou volontaire de personnes ordinaires, agissant seules ou au sein d'une organisation, en vue d'influer sur une décision portant sur des choix significatifs qui touchent leur communauté. Cette participation peut avoir lieu ou non dans un cadre institutionnalisé et être organisée sous l'initiative des membres de la société civile (recours collectif, manifestation, comité de citoyens) ou des décideurs (référendum, commission parlementaire, médiation).

[19] Claeys-Mekdade évoque ainsi le concept de *participation écocitoyenne* qui est la mise en œuvre de processus de construction de compromis entre les différents ordres de grandeur défendus par les partis impliqués dans le développement de politiques volontaristes de concertation avec la mise en place d'outils juridiques incitatifs (Claeys-Mekdade, 2006 : 3, 5).

[20] Il s'agit essentiellement de groupes communautaires, d'associations de citoyens et d'organismes de développement.

dans le cadre du processus de prise de décision comme « l'implication des personnes physiques et morales qui sont touchées positivement ou négativement par l'intervention planifiée, ou y sont intéressées ». Son objet est de « s'inscrire -prendre part- dans le débat public en regard des enjeux sociaux, économiques et politiques des décisions publiques » (Mercier *et al.*, 2009 : 78).

La dimension d'apprentissage à la démocratie, essentiellement éducative appliquée à l'évaluation environnementale, est étudiée ces dernières années par de nombreux chercheurs (Sinclair et Diduck, 2000; Gagnon *et al.*, 2002; Halle et de Forte, 2004; Mitchell, 2005). Les recherches récentes inspirées de la mise en place et du fonctionnement des comités de suivi environnemental au Québec, ont montré que, par leurs activités, ils favorisent chez les acteurs l'apprentissage des différentes dimensions des thématiques environnementales en jeu, l'augmentation de leurs connaissances totales, la réduction des incertitudes quant aux interactions avec les spécialistes voire le changement de la dynamique relationnelle au sein des comités favorisant un plus grand respect entre citoyens et entreprises (Gagnon *et al.*, 2002). Mais, pour qu'il y ait apprentissage dans ce processus, quelques conditions doivent être satisfaites : l'information précise et complète, l'ouverture des dimensions du processus participatif à des perspectives alternatives, l'égale opportunité à tous de participer et l'occasion de faire évaluer des arguments de façon systématique (Sinclair et Diduck, 2000 : 116-118, 132).

Quelques barrières à la participation publique et à l'apprentissage mutuel sont soulevées dans la littérature. Mitchell (2005 : 138-140), par exemple, souligne les limites du potentiel émancipateur de la participation en évaluation environnementale, les possibilités restreintes d'apprentissage mutuel des participants à l'évaluation environnementale ainsi que leurs capacités limitées à définir leurs propres significations des problèmes, leurs intentions et valeurs étant donné que le processus s'écarte substantiellement des conditions idéales d'apprentissage. Halley et de Forte (2004 : 12) retiennent, pour le modèle québécois, trois défis de la participation publique au processus d'évaluation environnementale : la propension des maîtres d'ouvrage à contourner la procédure par l'ajustement des caractéristiques de leur projet en dessous des seuils d'assujettissement, le moment tardif d'intervention de la

participation formelle du public dans la procédure et l'incomplétude des dossiers présentés au public. Ces défis, loin d'être une montagne titanesque à déplacer, constituent des incitations à travailler à l'accroissement du poids de la participation dans le processus décisionnel relatif à l'environnement.

1.1.2. Participation comme élément de la décision environnementale

De façon générale, les années 1990 ont vu se renouveler dans la plupart des pays le contexte législatif de la démocratie participative[21]. En France par exemple, la loi Barnier du 2 février 1995 a marqué un tournant important dans le processus d'institutionnalisation d'une démocratie directe en complément au mode traditionnel de délibération, par l'invention du débat public[22] et la création de la commission devant garantir son organisation et son fonctionnement (Blondiaux, 2004 : 3). Les dispositifs participatifs[23], en rapprochant le citoyen des décideurs[24], sont porteurs de plus de démocratie et constituent des lieux d'expression d'une nouvelle citoyenneté[25]. Ils participent de la profonde réflexion de la démocratie sur elle-même et constituent la réponse contemporaine aux conditions de production de décisions légitimes (Rui, 2004 : 51). Les mécanismes participatifs restent des lieux de paroles persuasives où la nature des rapports sociaux et des rapports de pouvoir se transforme par les jeux des acteurs qui, transformés eux-mêmes au terme du processus, se renouvellent et renouvellent les logiques de l'action publique (Rui, 2004 : 22). Leur développement dans les conceptions délibératives de la démocratie légitime les choix publics afin de permettre aux

[21] Le Québec et le Canada ont une histoire plus anciennement établie dans le domaine en intégrant dans leurs législations et règlements la participation du public depuis les années 1970 (Parenteau, 1988; André *et al*, 2010 : 28).

[22] Le débat public est une procédure de mise en discussion publique des choix collectifs. Son institutionnalisation en France laisse entrevoir une forme du renouvellement des mécanismes de reconnaissance, réduisant le fossé existant entre l'individu et les institutions, entre l'État et le citoyen (Rui, 2004 : 20).

[23] Dans la suite du document, "dispositif" et "mécanisme" seront utilisés indifféremment pour désigner les manières de mise en débat public et de participation du public.

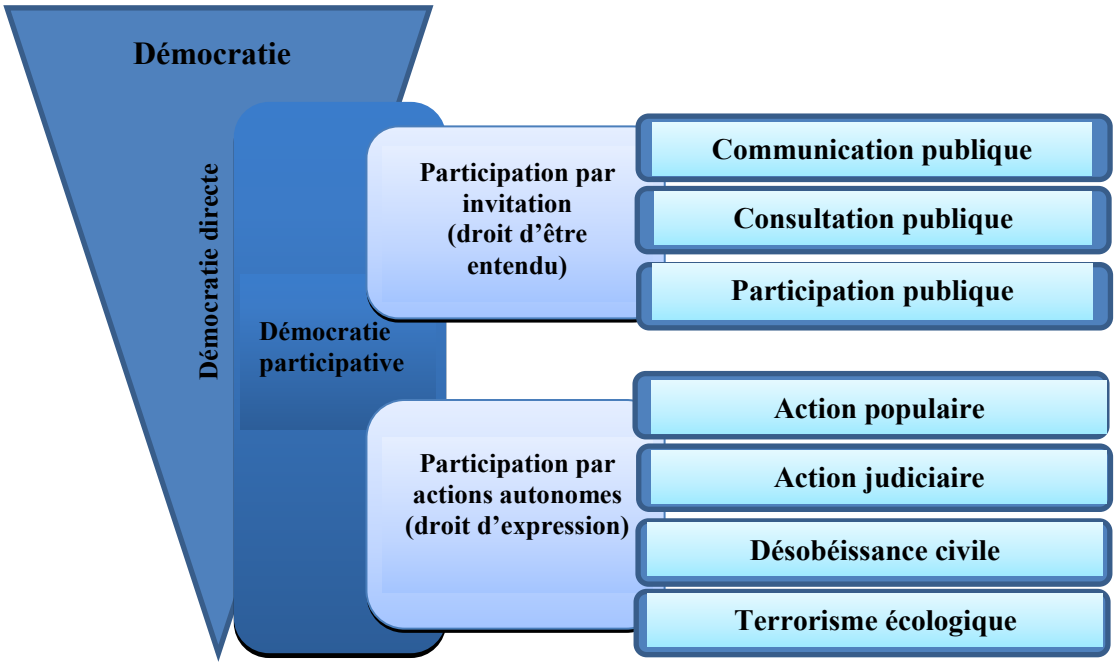
[24] Décideur désigne ici l'ensemble des acteurs (maître d'ouvrage et autorité de gestion et d'examen) qui prend une décision quelconque liée au processus d'évaluation d'impacts sur l'environnement.

[25] Fustel de Coulanges (cité par Raséra, 2002 : 133) dans « La cité antique » définit la citoyenneté par la participation qui, au sein de la démocratie représentative, se situe en amont et en aval de la décision qu'elle fonde; au contraire de la consultation qui n'est qu'un moment de l'élaboration de la décision dont elle se distingue.

acteurs[26] concernés par une décision de participer à un échange rationnel d'arguments (Cohen, 1989; Bohman, 1996; Bohman et Rehg, 1997).

La participation du public inscrit l'action autonome des citoyens dans le cadre de processus convenus avec les décideurs qui les invitent à contribuer par leur position à la prise de décision dans la pratique de la démocratie directe. Comme illustrée à la figure 1, elle peut être par invitation d'une institution décideuse qui consulte pour prendre avis, ou par actions autonomes du citoyen qui s'organise lui-même pour s'exprimer et influencer la décision.

Figure 1 : Démocratie participative-Procédures convenues d'implication des citoyens



Source : Inspiré de la typologie de Stuart Langton (1978), Rowe et Frewer (1995) et André *et al.* (2010)

[26] Levy et Lussault (2003 : 39-42) définissent l'acteur comme un « actant (opérateur de la réalité sociale, toute entité définissable et distinguable qui participe à la dynamique et à l'organisation d'une action individuelle ou/et collective, qui est active dans un processus social) pourvu d'une intériorité subjective, d'une intentionnalité, d'une capacité stratégique autonome et d'une compétence énonciative ». Selon une catégorisation à trois niveaux, Michel Wambo (2008 : 108) distingue les acteurs endogènes, c'est-à-dire, ceux qui s'impliquent de l'intérieur dans une formation socio-spatiale, les acteurs exogènes, c'est-à-dire ceux qui revêtent la peau d'un stratège et qui restent en retrait du cadre socio-spatial où ils interviennent et les acteurs intermédiaires qui cherchent à s'intégrer au territoire, à l'assimiler en observant ses règles.

Dans le premier cas, il pourrait s'agir de la simple communication sur le projet, de la consultation ou de la participation à un degré plus avancé (Rowe et Frewer, 1995). Dans le second, il pourrait s'agir d'actions populaires ou judiciaires, de la désobéissance civile ou à l'extrême, du terrorisme écologique (André *et al.* 2010). L'enjeu étant « d'assurer une forme de participation des citoyens ordinaires à la discussion d'enjeux collectifs visant à produire du jugement public à travers la discussion collective » (Blondiaux, 2004, a). Dans la perspective du développement durable, la participation fait du citoyen à la fois une source et une ressource. En permettant d'inclure les citoyens pauvres aux processus politique et économique (Arnstein, 1969), elle est un acte de gouvernance[27] qui incite à la confrontation des opinions, des pratiques et des expertises en s'inscrivant dans un processus où le débat démocratique et son organisation devraient avoir une place centrale. Elle apparaît comme un pouvoir accordé aux citoyens, en dehors des périodes électorales, de se prononcer sur les questions sociales, économiques et environnementales. Elle est supposée accroître le poids politique des populations, élever leur combativité dans les arènes décisionnelles par des mécanismes de consultation maîtrisés par l'administration responsable de l'environnement et devant l'aider à prendre des décisions justes et équitables pour tout le monde, salutaires pour le développement. La participation inscrit ainsi l'environnement dans le champ politique démocratique de la redistribution du pouvoir par l'institutionnalisation, comme modalité technique de l'information gouvernementale, d'une manière de faire remonter les savoirs et les désirs locaux, afin que le pouvoir politique puisse décider en connaissance de cause (Felli, 2005 : 18). Cette redistribution effective du pouvoir, selon Bacqué *et al.* (2005 : 38), reformule d'anciens problèmes relatifs au « pouvoir des associations et de leur cooptation par l'État » et assure un renversement de perspective qui limite la professionnalisation de la vie politique et

[27] Au sens de Lemos et Agrawal (2006 : 301) auquel elle est prise ici, la gouvernance environnementale (traduction libre de l'anglais) se réfèrerait à un jeu des processus régulateurs, des mécanismes et organisations à travers lesquels les acteurs politiques influencent les actions et résultats environnementaux. Les processus participatifs en évaluation environnementale constituent une des nouvelles formes de cette gouvernance environnementale. Jacques Theys (2003) trouve trois raisons convergentes à l'essor des nouvelles formes de gouvernance dans le champ de l'environnement : la nature des problèmes environnementaux dont la résolution nécessite la mobilisation d'acteurs multiples, la nature porteuse de valeurs démocratiques de l'environnement lui-même et le positionnement de la gouvernance comme moyen de surmonter les faiblesses de légitimité des politiques de l'environnement.

l'autonomie réelle des représentants par rapport aux représentés et contribue puissamment à la modification de l'administration et des politiques publiques.

Par la participation du public, le citoyen lui-même est remis au cœur du processus décisionnel (Parazelli et Latendresse, 2006), alors que par la démocratie de représentation, les citoyens, supposés en toute connaissance et conscience, donnent délégation de leur pouvoir à des élus qui l'exercent en leur lieu et place et qui leur rendent compte. La démocratie[28] est un système politique dans lequel les décisions sont prises par des représentants choisis par le peuple au nom de qui ils décident et de qui ils détiennent leur légitimité (Mercier, 2009). La démocratie représentative est souvent jugée insuffisante pour assurer le plein épanouissement de l'être humain. Pour être complète, elle doit être à la fois représentative et participative par le fait que la déclaration universelle des Droits de l'Homme[29] érige la participation en un droit essentiel du citoyen :

> *Toute personne a le droit de prendre part à la direction des affaires publiques de son pays, soit directement soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis*. (Art. 21 al. 1)

En ce sens, Raséra (2002 : 11, 46) soutient que la démocratie représentative mérite d'être améliorée par une démocratie participative qui tend vers l'amélioration des relations entre l'administration et les citoyens. Les conditions de son bon déroulement, surtout au

[28] Notion vieille de plus de 2000 ans, « démocratie » vient des mots grec *demos* (le peuple) et *kratos* (le pouvoir). *Le Petit Robert* (2001; 658) lui attribue deux significations qui établissent le jeu démocratique sur les plans politique et des institutions : la première se rapporte à la doctrine politique d'après laquelle la souveraineté appartient à l'ensemble des citoyens; la seconde se réfère à un État pourvu d'institutions démocratiques. Deux règles fondamentales caractérisent la démocratie : l'attribution au plus grand nombre de citoyens du droit de participer directement ou indirectement à la prise de décisions collectives et le maintien des règles de procédure du système décisionnel, comme la règle de la majorité auxquels peuvent s'ajouter des critères comme la présence effective de choix réels pour ceux qui sont appelés à décider, ou à élire ceux qui devront décider, une compréhension éclairée des enjeux et le contrôle sur l'agenda et la transparence du pouvoir (Bobbio, 2007 : 110; Dahl, 1998 : 37-38; Femia, 1996 : 360). Selon les contextes et les conjonctures, on peut distinguer plusieurs formes de démocratie, notamment, la démocratie représentative et délégative, la démocratie libérale (Femia, 1996 ; Held, 2006; Pateman, 1985 in Held, 2006; 209), la démocratie directe, la démocratie participative (Bacqué, 2005; 36-37), la démocratie délibérative (Bohman, 1996 : 27; Dryzek, 2002). Bobbio (1991) cité par Touraine (1994 : 19) se sert de trois principes pour définir la démocratie : établissement par un ensemble de règles des autorités compétentes et des procédures pour prendre les décisions qui intéressent la vie collective; participation directe ou indirecte d'un grand nombre de personnes à la prise de décision; caractère réel des choix à faire.

[29] [En ligne (12 juin 2011) : www.un.org/fr/documents/udhr/]

niveau local, sont la maîtrise du savoir, l'égal accès à la délibération et à l'information nécessaire, objective et complète.

La question de la démocratie est complexe et fait débat, plus encore aujourd'hui, depuis la tombée du rideau de fer dans les États de l'ex-Union des Républiques socialistes et soviétiques (démocratie populaire) qui a mis à nu tous les travers de la démocratie dite libérale. Les discours politiques relayés par les médias dans les pays africains, pour la plupart engagés dans un système de démocratie multipartite, plaident pour une démocratie « contextualisée » qui ne soit pas examinée et appréciée sur la base de critères propres au pays du Nord où le système démocratique de type libéral a vu le jour et a prospéré. Ceci laisse croire que, derrière cette requête pour le moins singulière, il y a une attente de la part des Africains que l'Occident prenne pour une démocratie ce qui a toutes les apparences d'une dictature, mais une démocratie africaine (Hountondji, 1977 : 61). Il faut remarquer que la demande sociale, particulièrement africaine, dans ce domaine ne manque pas de pertinence au regard de l'évolution institutionnelle récente des pays. Les normes occidentales, fondamentalement différentes du point de vue historique et culturel de celles de l'Afrique, à l'aune desquelles sont appréciées les dynamiques politiques et sociales des jeunes États d'Afrique constitués ces 54 dernières années, ont montré des limites (Mongbo, 2006).

La démocratie, pour être effective, a besoin de trouver un ancrage dans l'histoire des peuples de façon que ses caractéristiques épousent les schèmes socioculturels activés et mobilisés par les hommes et les femmes vivant sur un territoire pour régler leurs problèmes. Dans ce sens, elle doit être le reflet de la société qui l'a générée et vu naître (Beauchamp, 2010). On ne devrait donc pas parler de « la » démocratie au sens d'un système de gouvernement « universaliste », mais de démocraties comme réponse adaptée aux demandes sociales et aux attentes sociétales. En ce sens, la démocratie reste un défi qui suppose d'abord et avant tout que chacun se fasse violence pour être lui-même et non une contrefaçon de citoyen « démocrate » de type occidental.

La démocratie s'essoufflerait et dégoûterait les citoyens retranchés volontairement de la vie publique à cause du peu d'espoir que leur offrent les instances publiques pour

s'exprimer. L'abandon de la participation et le désintérêt du citoyen de la démocratie représentative traditionnelle sont devenus évidents (Parazelli et Latendresse, 2006; Jouve, 2004; Milner, 2004; Le Pors, 2002). Blondiaux (2008) parlera d'effritement de la légitimité et de l'efficacité du modèle démocratique classique. Dans un sévère réquisitoire, le préfacier de l'ouvrage intitulé *La démocratie en débat, les citoyens face à l'action publique* (Rui, 2004 : 9) met en lumière les travers de la démocratie qui « s'accompagne d'une profonde désillusion et révèle le fossé séparant le citoyen du lieu de la décision…». L'émergence récente des nombreuses formes participatives révèlerait un déficit de démocratie que les acteurs cherchent à combler en faisant de la participation :

> « *le remède miracle capable, non seulement de faire disparaître les tensions sociales et les dysfonctions organisationnelles, mais encore d'obtenir un nouveau consensus permettant de surmonter la crise de légitimité des systèmes politiques occidentaux* » Chevallier, 1976 cité par Raséra, 2002 : 115.

La démocratie participative serait une des tentatives de renouvellement de la démocratie représentative, au sens d'un système plus ouvert et inclusif (Blondiaux, 2008; Parazelli et Latendresse, 2006; Blondiaux, 2001; Caillé, 2004; La documentation française, 2008). Ce système est vu comme un creuset de bienfaits où prévaut une « authentique communication démocratique » entre parties et une addition de savoirs qui permet une amélioration des décisions. Cette démocratie-là, pour Rabourin (2009), augmente l'acceptabilité sociale[30] des projets. Pour Godbout (1983), la participation n'est pas souvent,

[30] L'acceptabilité sociale est une notion définie encore aujourd'hui au pluriel. On retrouve couramment quatre modèles de définition comme : (i) « *résultat d'un processus par lequel les parties concernées construisent ensemble les conditions minimales à mettre en place, pour qu'un projet, programme ou politique s'intègre harmonieusement, et à un moment donné, dans son milieu naturel et humain.* » (Caron-Malenfant et Conraud, 2009 : 14); (ii) « *l'acceptation anticipée d'un risque à court et à long terme qui accompagne, soit un projet, soit une situation* » (Beck, 2001); (iii) *processus dialogique collectif ouvert, menant à l'adoption d'arrangements et de règles institutionnels reconnus légitimes car cohérents avec la vision du territoire et le modèle de développement privilégiés* Fortin *et al.*(2013 : 2). (iv) Enfin, dans un cadre analytique développé par Wüstenhagen *et al.* (2007 : 2684) il est distingué trois niveaux ou dimensions de l'acceptation : *acceptation sociopolitique, acceptation du marché et acceptation de la communauté.* L'acceptation publique/sociopolitique se réfère à un niveau général de soutien qui se traduit, entre autres, avec la législation, l'acceptation du marché implique l'adoption d'une technologie donnée par les porteurs de projets.

dans les faits, un supplément de démocratie, mais une manière de se passer des mécanismes démocratiques pour ceux que le jeu démocratique dérange dans leur travail.

> *(...) L'utilisation des mécanismes de la participation diminue la plupart du temps l'utilité de l'institution démocratique, au sens qu'il est moins nécessaire d'y recourir dans la prise de décision.*
> Godbout, 1983 : 7

C'est dans ce même ordre d'idée que pour Jouve (2004 : 325-327), l'institutionnalisation des procédures de participation, en même temps qu'elle est une limite majeure de la portée réelle de la démocratie participative en obligeant le public invité à la table des délibérations à respecter les règles du jeu imposées et fixées par le politique, constitue un repositionnement des élus au centre de la régulation politique. Elle constitue aussi une requalification du rôle des « courtiers du développement[31] » devenus, sous le couvert de représentants de la société civile, des « professionnels de la participation », acteurs incontournables de la médiation entre la société civile et la sphère politique au niveau local. Mais, entre démocratie représentative et démocratie directe, la ligne de partage reste floue et la distinction usuelle qu'on tente d'opérer ne fournit qu'une très pauvre information (Manin, 1995 : 16-17). Ainsi, la distinction entre une démocratie directe dans laquelle la conduite des affaires publiques se fait par le peuple assemblé et une démocratie représentative dans laquelle le pouvoir politique est délégué à un nombre restreint de citoyens reste à affiner. Ceci pour mettre en évidence plutôt le mode de désignation des dirigeants. Car, même en démocratie directe, tous les pouvoirs ne sont pas exercés par le peuple assemblé mais aussi par d'autres instances. Ainsi, comme en démocratie représentative, les gouvernants rendent compte, il existe la limitation des mandats pour assurer une rotation des charges, certains postes sont attribués par élection et non plus par tirage au sort et la volonté populaire est une exigence du processus décisionnel par le bon accès à l'information et la liberté d'expression.

[31] Le courtage pour le développement est une intermédiation entre les différents acteurs impliqués dans les opérations de développement pour maîtriser les discontinuités sociales et les importants fossés d'intérêts et de communication, afin que les opérations telles que formulées par les intervenants deviennent accessibles aux groupes-cibles et qu'ils puissent se l'approprier et asseoir ainsi les bases d'une reproduction de l'intervention. Plus qu'une simple interprétation ou traduction d'une langue à une autre, l'intermédiation dont il est question est de l'avis de Mongbo (1997), une activité potentiellement rémunérée d'une manière ou d'une autre et nécessitant des compétences spécifiques.

En toile de fond des différentes formes de démocratie, se trouve la question de la conquête et du bon exercice du pouvoir[32]. Elle est aussi au cœur du processus décisionnel. Le pouvoir est l'une des deux composantes que Thibault (1991) assigne à la participation à la gestion des affaires publiques : pouvoir et débats publics. Il définit par ailleurs, cinq critères pour circonscrire les objets admissibles et opportuns à une consultation : l'importance de l'impact de la décision à venir, l'existence de choix, l'envergure et la complexité de l'objet soumis à la consultation, la possibilité de débats, le choix du moment opportun à la tenue d'une consultation à l'intérieur du processus de prise de décision (Thibault, 1991 : 1, 18). Dans le processus de la participation sur invitation, l'autorité qui invite demeure le seul détenteur du pouvoir de décision. Toutes les consultations qu'il mène ne visent qu'à l'éclairer et, à aucun moment, il ne garantit aux participants à la consultation de tenir formellement compte de leurs avis. Ce qui fondamentalement fait que la décision relative à l'évaluation d'impacts sur l'environnement échappe au citoyen (Parenteau *et al*., 1985 : 3).

En évaluation environnementale, la décision est la finalité du processus consultatif. Acte éminemment politique, décision[33] est souvent utilisée en environnement au sens de *l'action de décider après délibération, l'acte par lequel une autorité prend parti après examen*. La décision, selon Koubi[34], est un acte individuel alors même que la délibération est la manifestation d'une volonté collective. Elle est un processus qui permet à un individu ou un groupe d'individus d'opérer un choix dans une situation de délibération où il existe plusieurs

[32] Pouvoir et territoire ont en commun la faculté d'être conquis, acquis et perdu et tous deux sujets à des flux de communication. Ils influencent ou non les décisions des acteurs en fonction des contraintes et de la structuration de l'espace (Claval, 2005 in Bailly : 101). Le territoire, selon Raffestin et Barampama (Bailly, 2005 : 63), est « produit à partir de l'espace par les réseaux, circuits et flux projetés par les groupes sociaux ». Dérivé du mot terre, le territoire est espace d'identification et d'enracinement pour les hommes et aussi une production (Lasserre et Lechaume, 2003; Bailly et Ferras, 2010) à travers diverses écritures géographiques. Au contraire de l'espace qui exprime une réalité physique, le territoire est une réalité idéelle voire même idéale. Il est une vision du monde avant d'être une organisation. Il est à la fois unité d'enracinement constitutive de l'identité et enjeu politique (Bonnemaison, 2000 : 129-130). En ce sens, le territoire retrace et structure les différences entre les humains et régule les jeux de contrôle social et de pouvoir entre eux. Tandis que l'espace est donné, le territoire lui est produit, construit dans lequel l'auteur de sa production se reconnaît. Il est espace de puissance où se jouent les rapports de domination entre nations et les problèmes d'identité mal vécus. Il est une réalité idéelle.

[33] Du latin *decisio, -onis* [En ligne (16 avril 2011) : www.larousse.com/en/dictionaries/french/décision]

[34] La délibération, manifestation de volonté dans le droit des collectivités locales, Petites affiches, 12/06/1992, n^{0} 71, p.4

possibilités parmi lesquelles le choix de l'une ferme les autres (Levy et Lussault, 2003 : 226-228).

Les modalités de la décision diffèrent d'un système à un autre, de même que les modes de participation. Les sociétés africaines précoloniales disposaient d'un système de gouvernance basé sur le respect des anciens et de la tradition, l'obligation de préserver la cohésion du groupe et la nécessité de pérenniser l'héritage des ancêtres. De l'avis de certains auteurs (Ki-Zerbo, 2003; Epacka, 2005), les choix et décisions se font et se prennent par « consensus », ce qui, de leur point de vue, ne signifierait nullement que tout le monde était entièrement satisfait du résultat final ou de la décision finale, mais acceptait toujours d'être d'accord (Ntimama, 1997 : 26). Senghor (1980) affirmait d'ailleurs que « la démocratie existait en Afrique, avec débat, c'est-à-dire confrontation des idées, « unanimiste » [aussi] avec un respect insuffisant des droits de la minorité ». La perspective « unanimiste » de la démocratie est loin d'être généralisable à tout le continent noir, voire à toutes les pratiques de gouvernance à l'intérieur d'un même pays. Quelques faits historiques précis dans l'histoire institutionnelle du Dahomey (actuelle République du Bénin) rapportés par Glèlè (1974 : 173-176) sont éloquents. Quoique le royaume d'Abomey soit une monarchie fortement centralisée dans laquelle ses souverains tiennent leur pouvoir de l'hérédité et des coutumes du royaume, des instances d'équilibre des pouvoirs sont mises en place pour une gestion consensuelle. Toutes les personnes associées à la gestion du pouvoir et choisies comme ministres du gouvernement le sont au sein du peuple et sont des roturiers et des hommes libres n'appartenant aucunement à l'une quelconque des lignées royales.

Les différentes composantes du peuple étaient associées à l'exercice des fonctions royales et des chefferies à travers des instances participatives qui remontaient les avis et préoccupations du peuple dont l'adhésion et l'approbation étaient requises sur les grandes décisions. L'allégeance de l'ensemble des populations se fait au trône (une institution stable et pérenne) et non au roi (la personne du roi peut être destituée[35] si elle enfreint aux us et

[35] Une révolution de palais avait fait destituer le roi Adandozan à qui les sandales royales ont été retirées pour être confiées au jeune Ghézo. Ce fut aussi le cas d'Agoli-Agbo destitué en décembre 1899 dans le même royaume d'Abomey des suites du mécontentement général des populations.

coutumes ou punie[36] dans des cas de fautes moins graves) qui, même désigné dans une famille, doit être approuvé par le conseil des anciens lui-même coopté par quartiers et les différentes ethnies qui composent la nation. Le roi ainsi désigné et approuvé est présenté au peuple pour recevoir son onction sans laquelle il n'a pas encore de légitimité. Parlant de la loi de la majorité dans un contexte européen, Rosanvallon (2008 : 9-11) soutient que « l'onction populaire des gouvernants est la principale caractéristique d'un régime démocratique » puisque l'une des fictions fondatrices de la démocratie veut qu'« est démocratique, au sens le plus large du terme, ce qui exprime la généralité sociale ».

Les pratiques démocratiques de l'Afrique précoloniale sont sous-tendues par les principes de transparence[37], de liberté et responsabilité d'action, d'égalité devant la loi. Au cœur de ces pratiques, il existe des valeurs qui constituent des repères sûrs que sont la liberté, la solidarité et la justice (Hofmeister, 1997 :15). Cette justice équitable se fonde sur le respect des droits humains, la participation, la délibération publique et la reddition de compte[38] et prévoit des possibilités de recours dans certains cas pour ceux qui s'estiment mal servis. L'équité des rôles socialement définis est chose importante et le chef en est garant en se servant de sa charge pour contrebalancer la tendance de certains groupes à faire primer leur

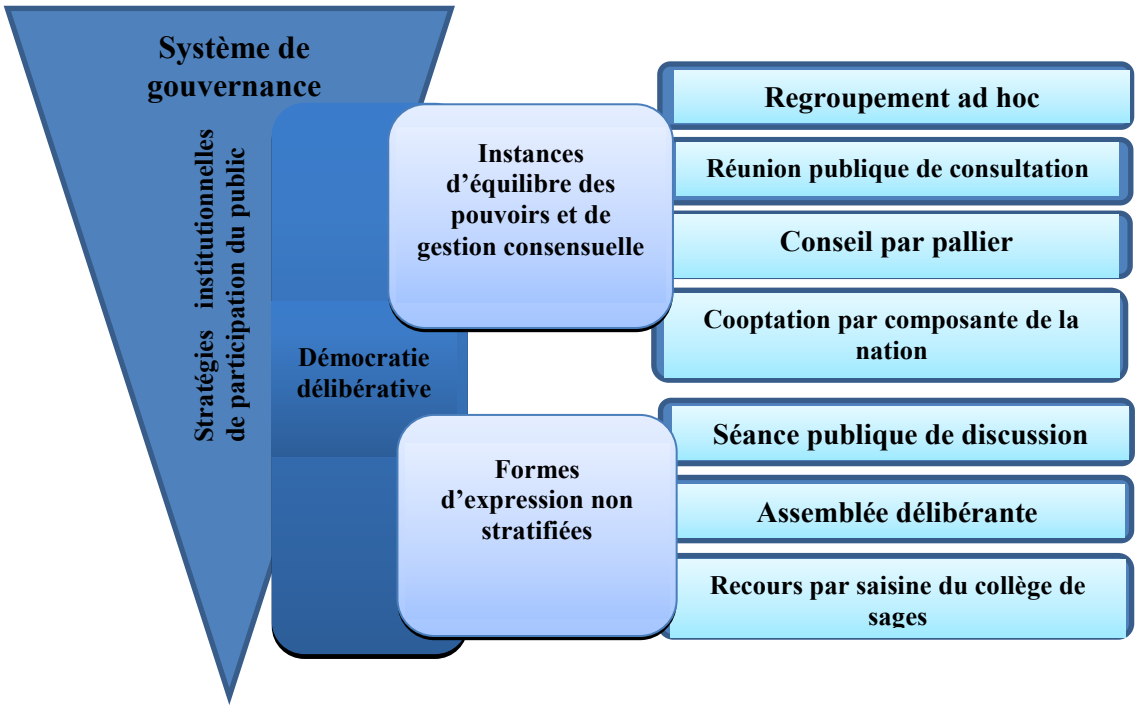
[36] Aussi paradoxal que cela puisse paraître, il existe une instance devant laquelle le roi plie l'échine. Il s'agit du *Agassounon,* pontife des Agassou, condamné toute sa vie à la chasteté. « Père » de la dynastie, et seul être vivant devant lequel se prosterne le roi, il lui est voué une dévotion quasi religieuse. Il est toujours choisi parmi les gens du peuple, appelés *Anato*. Ce poste, à l'origine inexistant dans le royaume d'Abomey, fut échut à Gannexesù l'aîné de Dogbagli qui, allé à Tado pour se faire intronisé s'est vu subtiliser le trône par son jeune frère Dàkpodonou. Régulièrement sacré roi mais finalement sans trône, il a été consacré grand pontife du totem Agasù ou *agasunò*, le chef religieux (Glèle, 1974 : 66, 85). Lorsque le roi commet une faute très grave, il lui est envoyé une baguette officielle avec une convocation expresse de rapporter au pontife les résidus de son cure-dent (*énan djo allo lian*), à la première heure. Le roi se pointe alors au premier chant du coq, dépouillé de ses attributs royaux vêtu seulement d'un pagne moyen, déchaussé et assis devant le palais. Quand le portail s'ouvre, il entre dans la cour du pontife, baise la terre et attend, assis. Le roi une fois écouté peut voir son sort scellé si ses arguments ne tiennent pas. Si la décision de le punir devient effective, il est interné (*hon tchi djiton*) pour les raisons que l'on peut imaginer et qui ne doivent pas être sues du commun des mortels. Ce qui justifie parfois le nombre de jours que le roi passe interné pour laisser passer le temps.

[37] Toute activité affectant la vie publique est exercée et discutée ouvertement. Les citoyens qui ne peuvent ou n'arrivent pas à faire des suggestions ouvertes parlent ou par l'intermédiaire des Anciens de leur lignée (chez les Boufalés de Setrah), par le premier ministre (chez les Bariba de Nikki) ou par l'intermédiaire de la reine-mère pour les femmes (Gnon Kogui de Nikki, par exemple).

[38] La reddition de compte est un principe important dans le fonctionnement des systèmes politiques traditionnels du Bénin et de leurs stratégies institutionnelles de participation. Dans les monarchies et encore de nos jours, le compte rendu des décisions importantes est rendu public par voie de communiqué lu par le premier ministre du roi ou par un journaliste sur les antennes des radios communautaires comme parachèvement de la décision. Dans les systèmes de type acéphale, les chefs de famille rendent compte au responsable du clan concerné par le problème en discussion.

intérêt au détriment de l'intérêt général (Assimeng, 1997 : 162). Deux éléments président à la prise de décision et sont garantis par les anciens : les règles[39] et l'impartialité. D'autres critères transparaissent en filigrane dans la gouvernance des souverains d'Abomey. Il s'agit, notamment, de la confiance, du respect et de la fidélité ainsi que de l'adhésion et de l'approbation de la population, constamment sollicitée. Les systèmes politiques traditionnels tels qu'illustrés à la figure 2 ont développé des stratégies institutionnelles de participation du public de type délibératif. Ces stratégies dans les monarchies sont des instances d'équilibre des pouvoirs et de gestion consensuelle qui fonctionnent par regroupement ad hoc, réunion publique de consultation, conseil par pallier et cooptation par composante de la nation. Dans les systèmes de type acéphale, les formes d'expression sont non stratifiées et, selon le contexte et les enjeux traités, peuvent mobiliser les acteurs dans des séances publiques de discussion, des assemblées délibérantes ou activer des recours circonstanciés.

Figure 2 : Instances de gouvernance traditionnelle du pouvoir



Source : Auteur

[39] Il s'agit des lois et normes socioculturelles non codifiées définissant le cadre d'expression des comportements individuel et collectif.

Chaque système de gouvernance avec ses stratégies de participation s'accompagne de ses propres modes d'évaluation. Les conditions de l'évaluation de la démocratie sont diversement approchées. Les dispositifs participatifs étant des systèmes d'action produits par des acteurs sociaux, ils peuvent être évalués, comme le suggèrent certains auteurs, en portant attention à l'expérience qu'en font les participants : la manière dont les individus s'engagent dans les cadres d'interaction, le sens que revêt cette entrée en concertation pour eux, les motivations profondes de leur participation et les conceptions qui les sous-tendent. Rui (2004 : 218-219) propose trois critères[40] d'évaluation du niveau de démocratisation des procédures et de leur mise en œuvre effective, à savoir l'intensité, l'ouverture incluant le degré d'ouverture et la qualité. Le premier critère vise à mesurer la capacité du dispositif à assurer la participation du citoyen à la formulation du problème, précocement ou en fin de course. Le deuxième vise à apprécier la capacité de la procédure à accueillir des groupes et des acteurs nombreux et divers, indépendants de groupes et d'institutions préalablement constitués. Le troisième s'intéresse au sérieux des prises de parole ainsi que de leur continuité.

La diversité des approches d'évaluation de la démocratie indique les limites de la réflexion sur la démocratie participative. Blondiaux (2004 : 11) en souligne quelques-unes[41] en France et fait remarquer que nul ne sait véritablement ce que recouvre la notion que les acteurs reposent parfois sur une échelle des plus instables conceptuellement. D'où l'intérêt pour la nouvelle catégorie de « démocratie délibérative » développée notamment à partir des réflexions de Habermas (1997) et Rawls (1995), et qui fondent globalement ses attendus sur trois principes : l'argumentation, l'inclusion et la publicité ou la transparence.

Ramené dans le contexte africain, la question demeure de savoir s'il est possible de repérer dans le fonctionnement des institutions africaines, incluant les modes participatifs de prise de décision, des indicateurs de gestion des processus participatifs au sens d'une

[40] L'auteure identifie trois autres critères complémentaires comme conditions de mise en œuvre de procédures démocratiques : l'égal accès à la procédure, la transparence et la traçabilité des débats, la clarté et la publicité des règles du jeu.

[41] La démocratie participative est celle dans laquelle les élus s'appuient également sur les opinions et l'expertise des citoyens pour faire la décision (Vincent, 1994 : 8)

démocratie participative cernée au minimum en termes de maîtrise des codes, règles et vocabulaire de la participation ainsi que des attitudes et de l'éthique dans la décision sur les projets.

Quelques auteurs ont commencé ainsi par définir les bonnes pratiques de la participation. Sous l'identification *des défis communs*, Bacqué *et al.* (2005) identifient cinq défis auxquels se heurte la volonté d'approfondissement de la démocratie à travers l'institutionnalisation de la participation. Ce sont ceux de la participation, de l'efficacité, de la délibération, de l'échelle et de l'instrumentalisation. André *et al*. (2006) ont défini, pour le compte de l'International Association for Impact Assessment (IAIA), sept principes fondamentaux pour rendre les pratiques de la participation en évaluation environnementale bonnes, en les faisant : adaptées au contexte, informatives et proactives, adaptées et communicantes, respectueuses des divers intérêts et équitables, formatives, coopératives et redevables envers les parties prenantes.

Mais, les dynamiques communicationnels des processus participatifs restent encore à maîtriser, les savoirs à construire et les règles pragmatiques à définir dans ce champ afin de faire une contribution qualitative à la réflexion autour de la démocratie participative, telle qu'elle se vit et se pratique aujourd'hui en s'interrogeant essentiellement sur les conditions d'expérimentation de la norme délibérative et ses effets tangibles sur la structuration des unités sociales du territoire. Dans le contexte particulier de l'Afrique, et principalement celui du Bénin, il s'agit aussi de se préoccuper davantage de la réflexion structurée sur la construction d'indicateurs culturellement adaptés.

1.2. Démarche méthodologique

La présente recherche effectuée au Bénin prend place dans cinq unités territoriales où ont cours différentes réalités participatives et représentatives de la diversité culturelle du pays : Cotonou au sud, Kétou au sud-est et Abomey au centre, Nikki au nord-ouest et Sètrah au nord-est. Ces unités sont sélectionnées sur la base de critères croisés obéissant à un souci de

diversification et de recension d'un panel varié de modes participatifs. Les critères, tels que synthétisés dans le tableau 1 sont relatifs à l'existence de liens entre tradition et modernité compte tenu de l'importance de l'organisation ethnique dans le pays, et à une localité ayant déjà accueilli un projet objet d'audience publique ou d'une autre forme de processus de participation publique. Ce choix se fait dans le souci d'évaluer le processus formel d'audience publique ou tout autre type de processus participatif, d'en relever les forces et les faiblesses, d'avoir le regard des différents acteurs qui y ont participé et qui y participent toujours.

Tableau 1 : Sélection des lieux de collecte de données

Critères de sélection	**Unités territoriales**
Existence de liens (forts ou faibles) entre tradition et modernité	Abomey, Kétou, Nikki, Sètrah
Expérience antérieure d'un mode participatif quelconque	Abomey, Nikki, Kétou, Cotonou
Situation aux frontières géographiques du pays	Abomey, Nikki, Kétou, Sètrah

Source : Terrain de l'auteur, automne 2010

Au-delà de ces critères discriminants, le choix des sites aux différentes frontières du Bénin et la diversité dans leur positionnement géographique obéit à notre volonté de marquer les rapports entre les structures, l'organisation et le fonctionnement ou l'exercice du pouvoir selon les territoires. En effet, l'une des particularités des territoires du Bénin est l'hétérogénéité de cultures et de langues qui fait que même à l'intérieur d'un groupe ou sous-groupe, l'intercompréhension n'est jamais certaine encore moins absolue au point où deux groupes voisins situés à quelques kilomètres l'un de l'autre ne peuvent communiquer (Gbadamassi, 1999). Ces limites linguistiques constituent pour Claval (2002 : 84) des discontinuités[42]fondamentales, définies par Di Méo et Veyret (2002 : 5) comme une rupture

[42] Di Méo et Veyret (2002 : 8-9) rapportent dans leur texte que les théoriciens de la géographie structurale estiment que tout développement d'approche et de connaissances géographiques n'a d'existence que lorsqu'elles s'appuient sur des « discontinuités objectives » qui ne sont rien d'autre que « la manifestation primordiale de l'organisation de l'espace géographique ». Dans l'optique d'une analyse géographique, les penseurs de cette école distinguent deux modes de représentation des formes spatiales que sont un monde en « système » (organisation systémique, qui concerne des espaces concrets, fragmentés et régionaux) et un

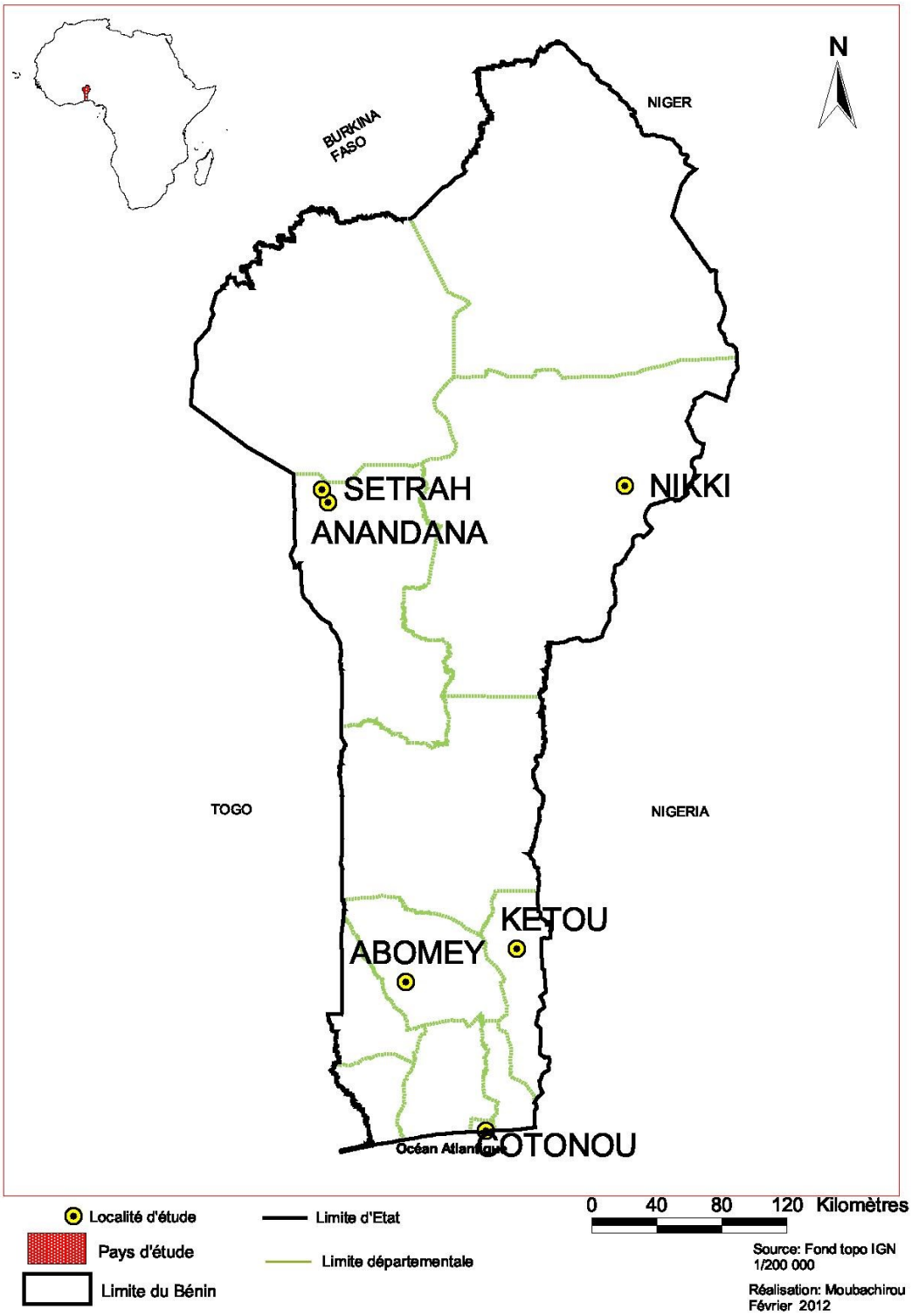
nette, parfois brutale affectant l'espace et permettant de mettre en évidence des formes géographiques plus ou moins stables. Les plus remarquables pour la réflexion géographique combinent, dans la perspective des auteurs, les éléments imbriqués de la nature et de la culture. Les discontinuités spatiales, tant fonctionnelles que symboliques, se bâtissent sur les schèmes sociaux que sont la culture de chaque société et les tensions qu'elle génère en son sein, les ressources de ses membres et leurs modes de répartition qui produisent des collections de structures et d'artefacts. Ces discontinuités expliquent en partie à notre avis l'absence, dans certaines parties du Bénin, d'organisations politiques fortement constituées.

1.2.1. Contexte de la recherche

Le Bénin illustré dans la figure 3 est un pays francophone de l'Afrique de l'Ouest dont la population au dernier recensement est de 9 983 884 habitants (RGPH4 provisoire, 2013) et figure parmi les pays pauvres très endettés (PPTE) avec une économie peu compétitive. Il dispose d'un système démocratique depuis 1990 (5 présidentielles, 5 législatives et 2 communales) avec un État de droit garantissant les droits humains fondamentaux, les libertés publiques, la dignité de la personne humaine et la justice. Toutes les institutions de la République prescrites par la Constitution sont mises en place et jouent leurs rôles. Dans son passé précolonial, le pays était organisé en deux ensembles politiques : système acéphale de type égalitaire et segmentaire peu répandu (nord-ouest) et un système monarchique et hiérarchisé très répandu dans le reste du pays (Desanti, 1945 ; Iroko, 1997). À ces ensembles socio-politiques correspondent différentes réalités participatives rencontrées dans les cinq localités représentatives des réalités de pouvoir dans le pays : Abomey, Cotonou, Kétou, Nikki et Setrah.

monde en « structure » (dynamique des interactions entre éléments constitutifs du substrat géographique considéré).

Figure 3 : Carte de localisation des site-témoins



Source : M. Badarou, Février 2012 : Carte réalisée dans le cadre de ce projet de recherche

Le profil des sites-témoins de collecte d'information présente au tableau 2 les différentes caractéristiques et le fonctionnement des systèmes de gouvernance locale du Bénin tirés des documents gouvernementaux et des rapports officiels de l'Institut national de statistique et d'analyse économique (INSAE, 2004; INSAE, 2003; MMFP/MEEJF, 2008) et de l'Atlas monographique des communes du Bénin situe sur les sites témoins de collecte.

Tableau 2 : Synthèse des caractéristiques des localités sous étude

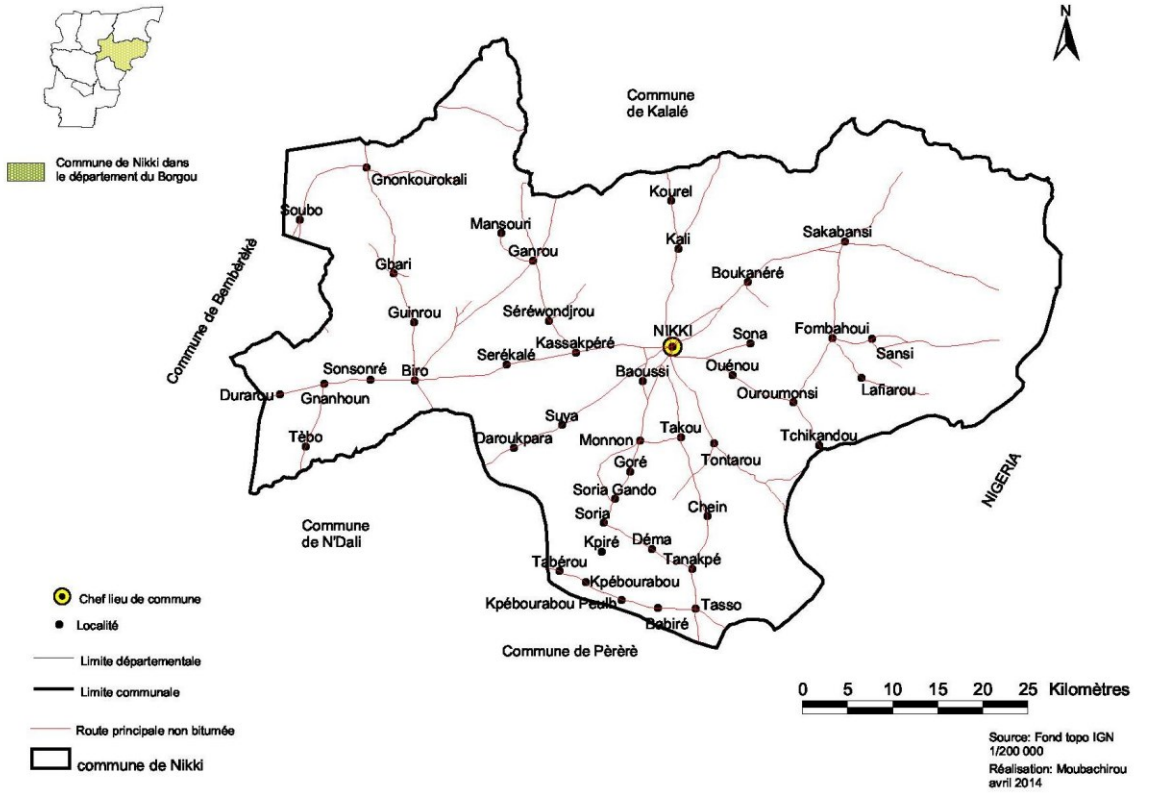
Site témoins	Localisation géographique	Organisation politico-sociale	Instance de décision en rapport avec l'environnement
Nikki	Département du Borgou, région frontalière du Nigéria	Un souverain (détenteur du pouvoir politique) Une reine-mère (gardienne de la coutume et arbitre des conflits princiers) Douze à quinze ministres (conseil électif) Les sujets	Le Sinan Dunwiru
Kétou	Département du plateau	Un Roi 20 ministres Les sujets	Araba Alaketu
Abomey	Département du Zou	Un Roi Vidaho ou le prince héritier Cinq ministres Des ministres délégués Des chefs de province (gbonugan), les chefs de région (toogan) et les chefs de village (toxosu) Les roturiers ou hommes libres Les esclaves	Les toogan et les gbonugan qui rendent compte au Migan
Anandana et Sètrah	Département de la Donga, région frontalière du Togo	Société sans pyramide sociale, hiérarchie et stratification des fonctions sociopolitiques dirigée par les Kupalo ou Chefs de clans.	Kupahalo ou chefs de clans
Cotonou	Département du littoral	Ville cosmopolite, centre de pouvoir administratif et politique nationale puis siège de l'actuelle République du Bénin.	Ministère en charge de l'environnement, Agence Béninoise pour l'Environnement

Source : Auteur, automne 2010

La commune de Nikki[43] (figure 4) constituée à partir du royaume portant le même nom, est la première et la plus ancienne des royautés baatonu située dans le département de la Donga dont l'aristocratie princière est venue de Boussa et descend de Kissira leur ancêtre venu de l'est (Cornevin, 1962 : 57). La fondation de ce royaume est située vraisemblablement vers 1480 (Meek, 1925 : 72 cité par Cornevin, 1962 : 58). Malgré la décentralisation, il existe encore une autorité royale centrale traditionnelle très hiérarchisée bénéficiant toujours d'une grande notoriété auprès des Nikkoises et Nikkois et de tous les Bariba du Bénin et du Nigéria. À la tête de cette monarchie se trouve le Roi[44] issu de l'une des quatre dynasties et sa sœur la reine-mère « *Gnon Kogui*[45] ». Le roi est assisté d'une cour très large constituée du premier ministre « *Sina Dunwiru* », de nombreux princes, des dignitaires et chefs traditionnels, des griots et autres serviteurs. Le gouvernement de Nikki[46] a une structure complexe dans laquelle le Roi est le chef du gouvernement, détenteur du pouvoir politique et élu par un Conseil constitué de ministres, de représentants de chaque branche princière et de griots. Juge suprême, il est aussi le maître du culte. Après lui, vient la reine-mère, sœur dynastique ou cousine du souverain, gardienne de la coutume qui préside au baptême des princes et arbitre les conflits princiers. Les ministres sont chargés des fonctions liées à la vie de la royauté et sont issus des différentes composantes du conseil électif. Dans cette structure hiérarchique, le Sinan Dunwiru joue un rôle politique important. Chef plus proche des citoyens, il a la gestion et l'administration de la vie quotidienne pendant que le monarque gère les affaires extérieures. Entre autres responsabilités, il a la gestion de l'environnement, de l'hygiène et de la santé publique. La gestion du pouvoir à Nikki est sous-tendue par une logique qui privilégie la participation populaire. Elle repose sur le partage du pouvoir entre les trois piliers de la gouvernance que sont le souverain, le Sinan Dunwiru et l'imam.

[43] Ce nom vient de "*niki-niki*" en baatonu et signifie "très touffu et noir" en référence à la grande forêt très touffue et peuplée d'éléphants anciennement située à l'emplacement actuelle de la ville.
[44] Pendant son règne, le roi évite de fréquenter certains villages ou leurs habitants de même que certains lieux, comme les villages Ouenou, Monnou, Tonetari et Suya pour diverses raisons (Cornevin, 1962 : 58)
[45] Littéralement *celle qui tient le rasoir* pour son rôle de baptême des princes par leur rasage pour leur donner un nouveau nom pendant la Gani. Elle est la gardienne de la coutume et l'arbitre des conflits princiers.
[46] L'historique rapporté dans cette partie et sur les autres localités est tiré en partie du mémoire de maîtrise de Gbadamassi (1999).

Figure 4 : Carte de situation de la Commune de Nikki



Source : M. Badarou, avril 2014 : Carte réalisée dans le cadre de ce projet de recherche

Abomey[47] (figure 5), commune importante du département du Zou, est le cœur du pouvoir du royaume du Danxomè, peuplé de Fon et dont la société se compose de quatre couches : les esclaves, les roturiers ou « hommes libres », les Anato ou dignitaires et ministres, puis les Ahovi au sommet que sont les princes. Le roi gouverne en étroite collaboration avec le clergé local assisté d'adjoints. La commune d'Abomey a toujours été la zone d'influence d'un puissant royaume du Sud Bénin qui se perpétue jusqu'à nos jours. Créé par le roi Houégbadja qui accéda au trône par une ruse[48], le royaume a connu une succession de quatorze Rois issus

[47] Étymologiquement "Agbomè" qui signifie "*à l'intérieur des grandes murailles*" est la capitale de l'ancien royaume d'Abomey d'où le Bénin tient son nom, Dahomey (du *Fon* « *Danxomè* » : littéralement, « dans le ventre de dan (serpent) »).

[48] L'histoire rapporte que *Houégbadja*, sollicité pour s'occuper de la gestion du territoire par les premiers occupants qui venaient de les accueillir, a rassemblé tout le monde et demandé à voir ce qu'il y a à gérer. Il obtient dans le même temps de ses épouses de préparer des beignets à base de haricot. Exprès, il a longtemps traîné avant de démarrer la rencontre de manière à ce que tout le monde ait faim. Il fit vendre les beignets d'haricot préparés par ses épouses afin d'obtenir une cagnotte dont il se servira pour le rachat du territoire.

des quatorze dynasties ou lignées royales. A l'origine, il n'existait pas de ministres. Les décisions se prenaient à la cour après consultation des chefs de clans du royaume. C'est le Roi *Agadja*[49] qui nomma le *Migan*[50] devenu premier ministre chargé de la sécurité. Le nombre de ministres évolua progressivement selon les besoins, mais aucun des ministres n'était de sang royal ou d'affinité familiale avec les lignées royales parce que vivant les réalités et problèmes de la vie quotidienne des habitants de la cité qu'ignorent les princes. L'accession au trône de Ghézo révolutionna la cour royale par la nomination de ses frères comme ministres pour les remercier de l'avoir soutenu. Ce qui se perpétua jusqu'à nos jours avec des ministres issus chacun des lignées familiales[51]. La hiérarchie administrative se compose du prince héritier (Vidaho, choisi par le roi de son vivant, initié aux principes de la continuité de l'État et participant au Conseil au même titre que les ministres), les ministres délégués et les ministres de plein pouvoir dont le premier d'entre eux, Migan, est l'œil du pays qui assure la régence de 3 jours à la mort du roi. L'organisation de l'administration par la monarchie était une décentralisation avancée, avec les chefs de village (toxosu), chefs de région (toogan) et chefs de province (gbonugan) (Glèlè, 1974 : 147-154). Contrairement à ce qu'a pu véhiculer une certaine littérature colonialiste, Abomey n'était pas une monarchie absolue (Iroko, 1997). Les monarques sont tenus selon les règles coutumières, de prendre en considération l'opinion qui se dégage de l'analyse d'une situation faite par la cour, censée représenter le peuple et dont les membres sont, presque toujours choisis dans d'autres clans que le sien. Le mécanisme décisionnel est par paliers axé sur le regroupement ad hoc des chefs de collectivités et familles, des jeunes et des femmes.

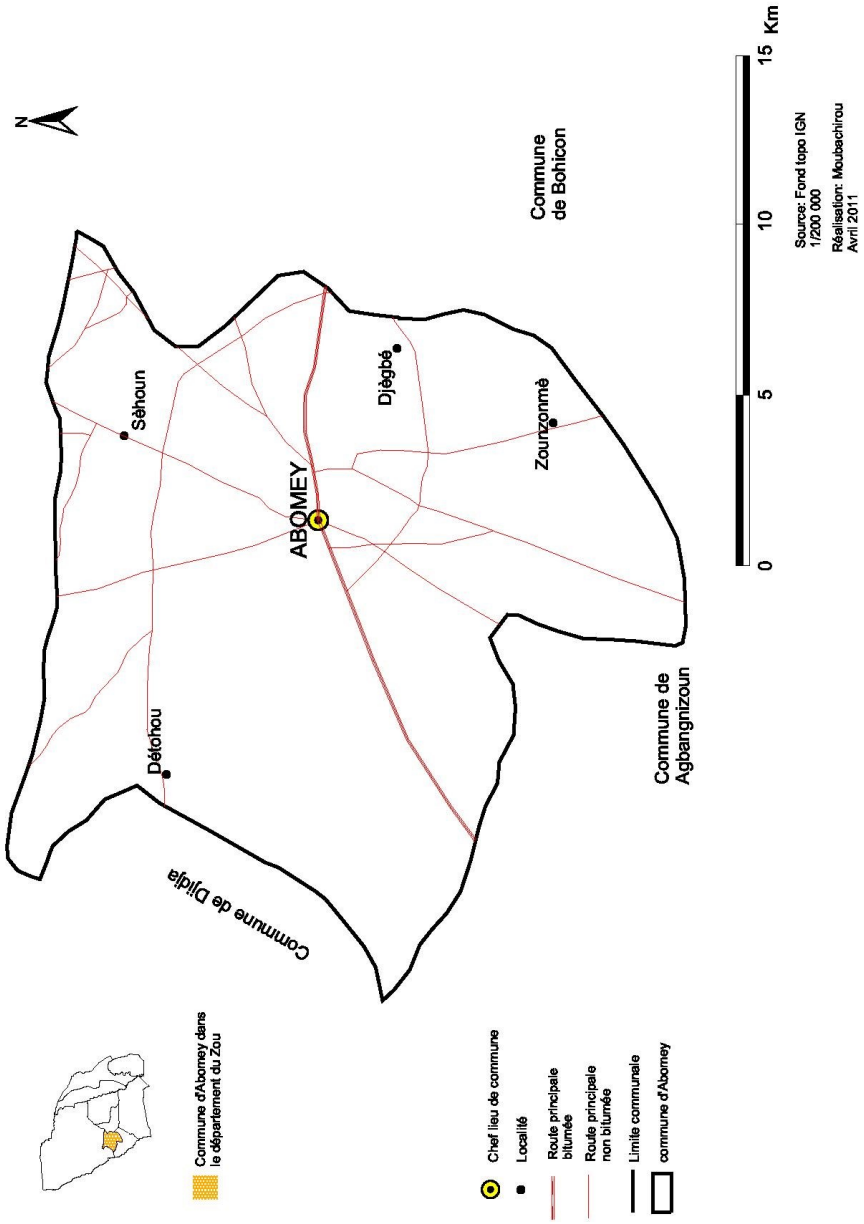
Ainsi à la fin, il demanda à chacun de passer le saluer avant de partir. À tour de rôle et à la salutation de chaque personne, il donna un cauris. Il a demandé à voir tous ceux dont il est le représentant et leur dit qu'à partir de cet instant, plus rien ne sera comme avant. À commencer par le renouvellement au trône qui devient à vie plutôt qu'annuel pour certains et triennal pour d'autres. Il n'y aura non plus de rotation. Seule sa descendance aura la charge de la gestion, simplement parce que le geste qu'il venait de poser en leur donnant un cauris est profond de sens. Il venait d'acheter le territoire et tous ceux qui y habitent. Ce geste a fait du contenu et de son contenant sa propriété. *Éhoto* veut dire, il a acheté le pays, acte par lequel l'ancien système de rotation des chefs des clans qui habitaient la cité d'Abomey venait d'être banni (Extrait, Entretien n^{0}33).

[49] Il règne de 1711 à 1740.

[50] Littéralement, *notre chef*. Il était à la fois homme de confiance et bourreau. Devenu premier ministre, il avait autorité sur tous les sujets à l'exception des princes et princesses de sang royal. Il siège immédiatement à la droite du roi. Après lui vient le Mehou (*pour vous servir*) qui lui, a autorité sur les princes et princesses. Entre autres attributions, il a à charge de dire à haute voix au public le discours que le roi lui dit à voix basse (Cornevin, 1962 : 97-98)

[51] Douze lignées sont officiellement reconnues et citées, Tassi Hangbé seule femme ayant régné et partagé le règne de son frère et Adandozan ayant été banni

Figure 5 : Carte de situation de la Commune d'Abomey

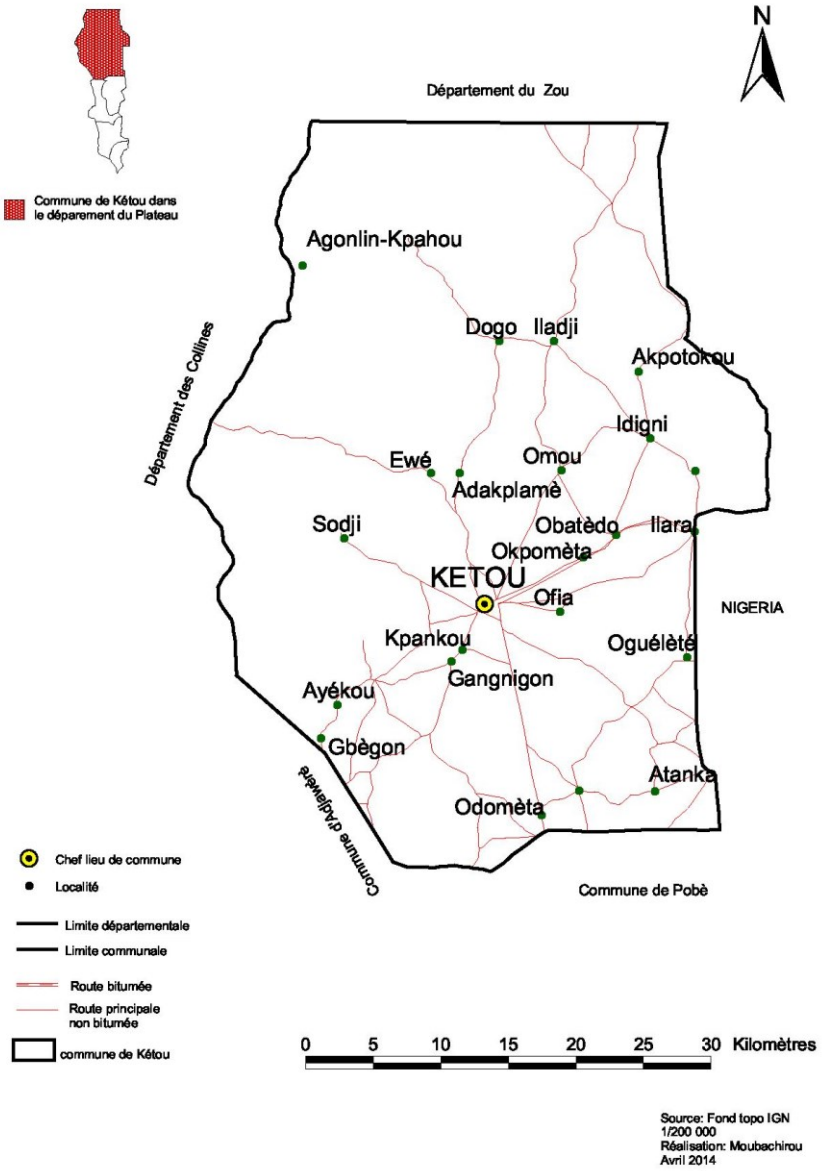


Source : M. Badarou, avril 2011 : Carte réalisée dans le cadre de ce projet de recherche

Le royaume de Kétou[52] situé dans le département du Plateau joue un rôle important dans les traditions yorouba. Il a été fondé par le roi Édé, septième d'une dynastie qui remonte à *Itcha Ikpatchan*[53]. Le souverain de ce royaume est un descendant d'Odoudoua[54] (Cornevin, 1962 : 49-50, 149). Kétou (figure 6) étant un ancien royaume qui d'ailleurs dépend d'Ilé Ifê[55] au Nigéria, aucune autre ethnie résidant dans la commune n'est admise à la cour jusqu'à ce jour. Les rois sont toujours désignés dans les cinq dynasties royales qui se succèdent de façon rotative au trône. Les femmes ne participent pas à la prise des décisions. Il comptait une vingtaine de ministres à attributions bien distinctes. Comme dans le royaume de Nikki, l'un de ses ministres, Araba Ketu, partage certaines attributions avec la même fonction de surveillance et de gestion des conflits que le Sinan Dunwiru. Le pouvoir politique traditionnel est détenu par le roi.

[52] Le nom viendrait du bossu sacrifié pour son infirmité par le roi Édé en vue d'asseoir l'autorité de son royaume.
[53] Littéralement « Fouet du fétiche », il est le plus ancien roi de la dynastie de Kétou.
[54] Considéré comme le fils du dieu suprême Olorun dans la mythologie yoruba.
[55] Ancienne capitale spirituelle du pays yoruba (sud-ouest du Nigeria).

Figure 6 : Carte de situation de la Commune de Kétou



Source : M. Badarou, avril 2014 : Carte réalisée dans le cadre de ce projet de recherche

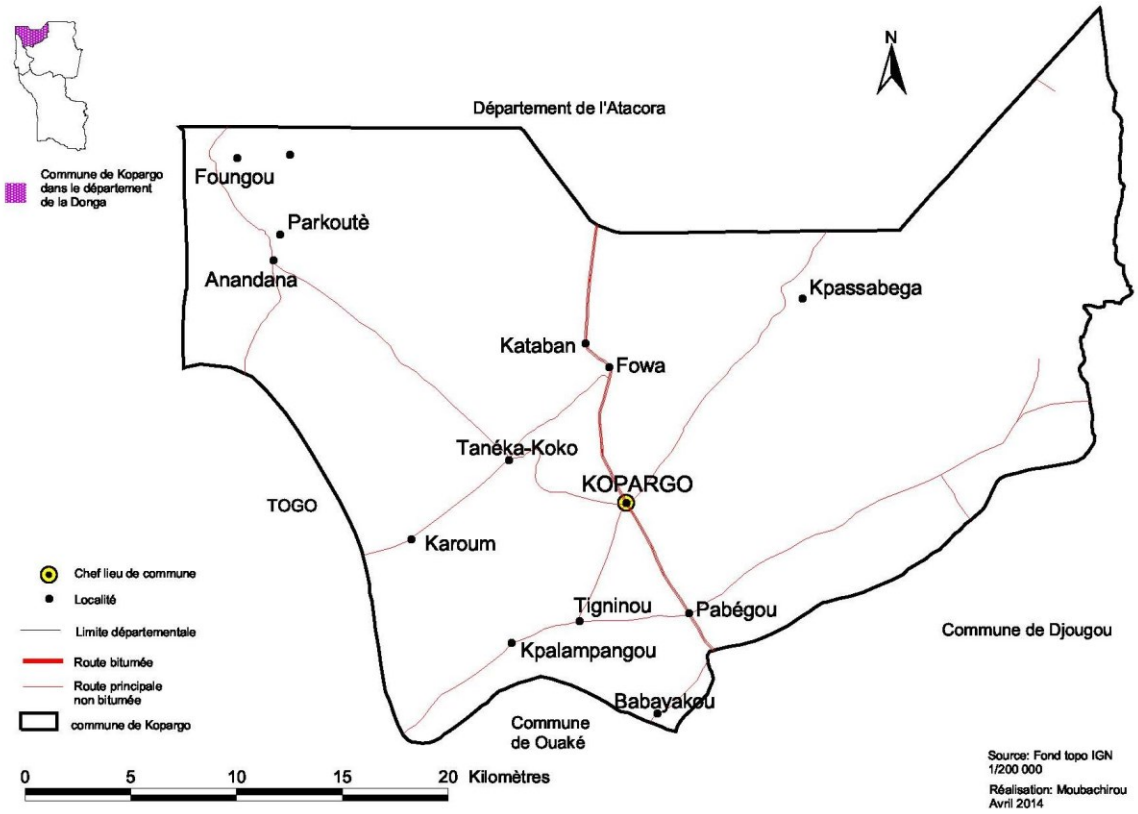
Sètrah[56] (figure 7) est une localité de l'arrondissement d'Anandana dans la commune de Copargo (département de la Donga). Les Boufalés, appelés encore Koufaloyéman, viendraient du Nord-Est du Togo à la recherche de terres fertiles, comme beaucoup de populations de l'actuelle République du Bénin qui s'étaient réfugiées dans les collines

[56] De l'appellation locale donnée au rônier nain qui donna son nom au village.

abruptes des Tanéka (Karoum, Beri et Koko selon Cornevin, 1962 : 40). Les Boufalés, à cheval sur le Bénin et le Togo, semblent avoir échappé aux méfaits de la pénétration étrangère pour conserver intacte leur tradition. Encaissés dans des zones montagneuses difficiles d'accès, ce groupe ethnique ne connaît pas de chefferie. Dans cette organisation sociale de type pyramidal, les générations se constituent à la suite d'une initiation. Dans cette communauté, deux personnages emblématiques jouent des rôles importants : Tchichao qui est le chef suprême résidant du côté togolais, garant de la tradition et choisi à vie, et Sotn, gardiens de la tradition dépendant directement du Tchichao. Les institutions sociopolitiques de ces milieux présentent moins de pittoresque et de complexité que celles des grandes entités monarchiques (Iroko, 1984). Iroko décrit l'organisation de cette société comme remarquable par sa stabilité, sa cohésion, malgré sa segmentation en clans. Chaque clan, qui a à sa tête non pas un chef mais le plus âgé (*Kupalo* qui signifie le supérieur, le grand, le doyen d'âge du clan) des membres des familles qui la composent, jouit d'une relative autonomie par rapport aux autres. Société acéphale[57], ultra démocratique et horizontale où n'existe aucune pyramide sociale donc, aucune hiérarchie et stratification qui introduirait une spécialisation des fonctions sociopolitiques, « l'autorité reste diffuse, insérée dans les institutions familiales et religieuses, représentées essentiellement par les groupes de parenté et le culte des ancêtres : son autonomie, rare, reste limitée à l'arbitrage des conflits et la conduite des guerres ». Les hommes les plus en vue après les supérieurs sont les Sotn, avant dernière classe d'âge, appelés sur la base du volontariat (ou suggérer par les plus âgés du clan) à exercer des fonctions politico-religieuses durant les cinq années suivant les cérémonies d'initiation des classes d'âge. Ils incarnent de façon diffuse, les pouvoirs exécutif et judiciaire au sein du clan et sont l'objet d'un grand respect. Autorités morales, ils sont d'une discrétion exemplaire, probes et toujours empreintes de dignité.

[57] Dans cette société que certains qualifient d'anarchique, il n'y a aucune élection, aucune nomination particulière, aucune cérémonie spéciale d'investiture. Aucun doyen d'âge n'est non plus supérieur à un autre. Le caractère libéral et démocratique du système se mesure à l'initiative individuelle favorisée et à la possibilité offerte à chaque individu de devenir sotn, et un jour d'accéder éventuellement au rôle de supérieur clanique.

Figure 7 : Carte de situation de la Commune de Kopargo

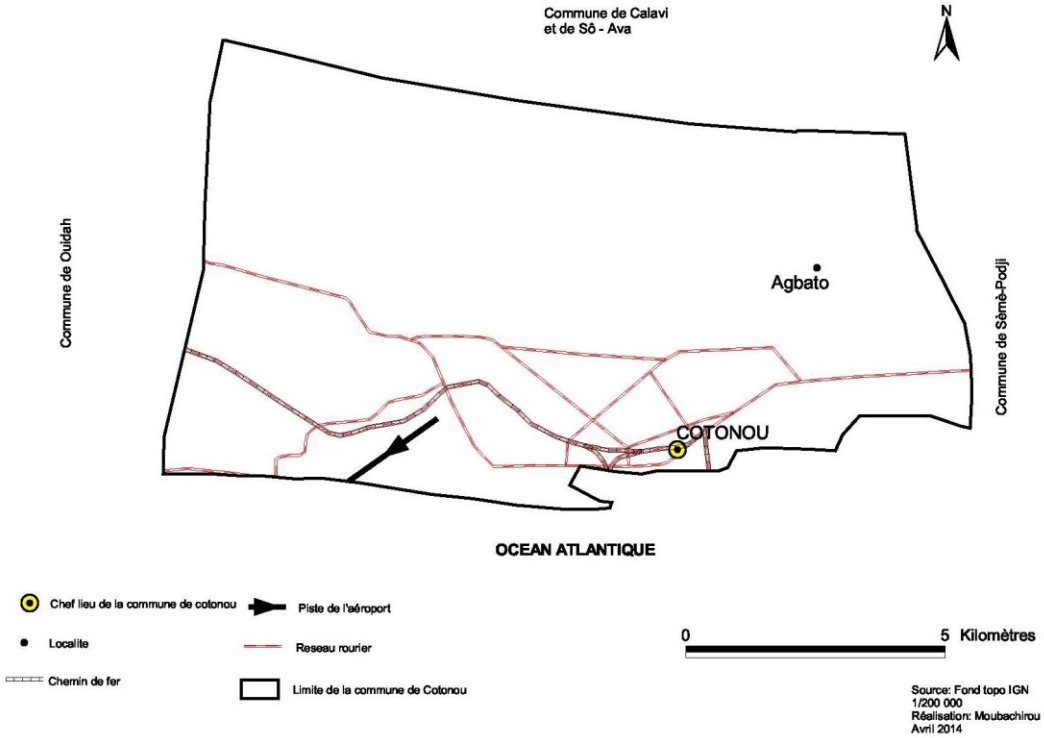


Source : M. Badarou, avril 2014 : Carte réalisée dans le cadre de ce projet de recherche

A l'exception de Cotonou[58] (figure 8), capitale politique du pays et centre du pouvoir où les décisions en rapport avec l'environnement sont prises dans des procédures formelles mises en place et gérées par l'administration nationale responsable de l'environnement, dans les autres localités sous étude, l'importance des questions environnementales à caractère essentiellement social dans les royaumes et les communautés font que les décisions se prennent ou tout au moins cautionnées par les responsables traditionnels, les premiers ministres et les chefs régionaux ou des villages. Érigée en commune à statut particulier par la loi n° 98-005 portant organisation des communes à statut particulier, Cotonou abrite l'ensemble des institutions de la République, des ministères et celles des Nations-Unies.

[58] Cotonou (de *ku* : mort, et *tonu* : au bord de la lagune) tient son nom « la lagune de la mort » en référence aux nombreux soldats d'Abomey qui y ont péri tentant de la traverser pour aller attaquer le royaume de Porto-Novo.

Figure 8 : Carte de situation de la commune de Cotonou



Source : M. Badarou, avril 2014 : Carte réalisée dans le cadre de ce projet de recherche

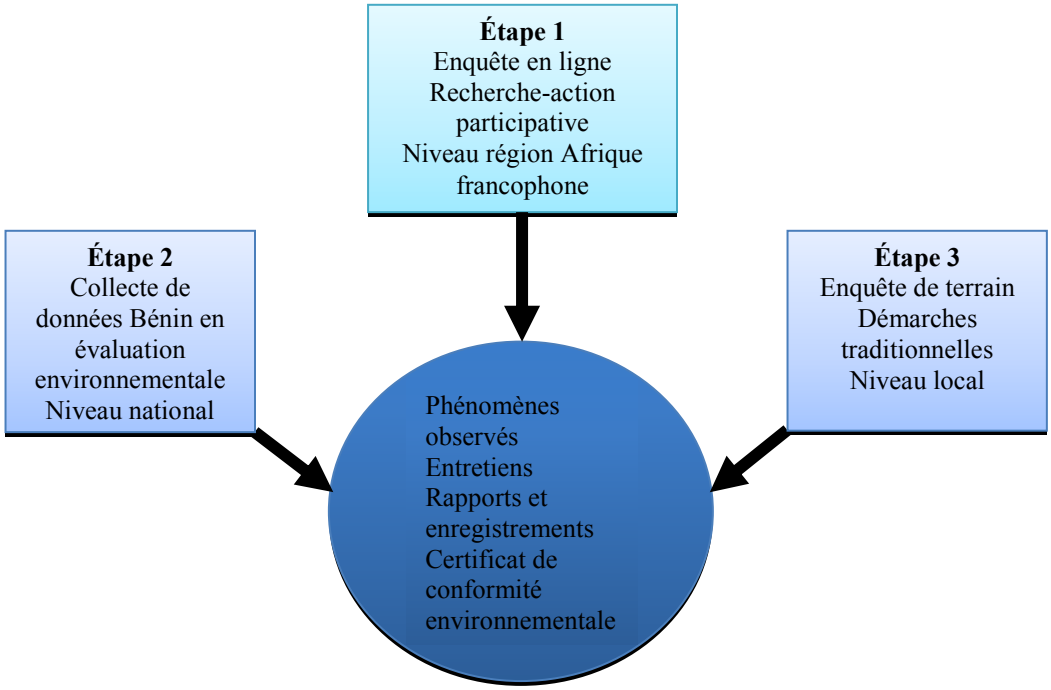
Les acteurs de l'institutionnalisation de l'ÉIE au Bénin reconnaissent explicitement qu'il manquerait une dimension importante à l'évaluation d'impact comme outil technique en absence de la participation pour déterminer suffisamment le souhaitable ou le prioritaire ainsi que pour évaluer selon l'échelle des valeurs citoyennes ce qui est compatible avec la qualité de vie des citoyens d'une région ou d'une localité s'il n'y avait pas leur participation (République du Bénin, Guide général, 2001 : 19).

1.2.2. Collecte des données

En vue de diversifier les points de vue, de réaliser les mises en perspective et de prendre en compte plusieurs ordres de grandeur dans l'appréciation de la participation en évaluation environnementale, notre recherche combine trois échelons spatiaux comme illustré dans l'architecture d'ensemble de la recherche de la figure 9 : l'Afrique francophone au sud du

Sahara et de l'océan Indien (macrogéographie), le Bénin dans son ensemble à travers sa structure centrale et formelle présente sur toute l'étendue du territoire national conformément au principe de l'unicité de l'État (mésogéographie) et les micros sociétés à fonctionnement propre aux occupants de la portion d'espace occupée (microgéographie). Le premier échelon spatial s'appuie sur des recherches au niveau d'une vingtaine de pays, le deuxième de revue et d'analyse de rapports et de matériaux audiovisuels produits sur les dispositifs en usage au Bénin et le troisième d'enquête de terrain pour observer et saisir les dynamiques participatives, puis identifier et caractériser les dispositifs traditionnels.

Figure 9 : Architecture d'ensemble de la recherche



Source : Auteur

Cette approche multiscalaire, dans son opérationnalisation, considère les phénomènes dans leur unité et leur contexte, en tenant compte aux niveaux méso et micro, objets d'observations, de la nature fondamentalement relationnelle de l'espace géographique, des « situations relatives, des flux d'échanges, des jeux de forces et des rapports de causalité » (Bavoux, 2010 : 19).

À l'échelle macrogéographique, la collecte de données, conduite par voie électronique, s'inscrit dans le cadre d'une recherche participative[59] menée par plusieurs institutions à laquelle l'auteur de cette thèse a pris part de l'automne 2009 à l'été 2012 (Lanmafankpotin *et al*., 2013). Au cours de cette collecte, nous avons examiné les procédures et les pratiques d'une vingtaine de pays francophones d'Afrique à travers une revue de leurs textes juridiques et réglementaires. À l'issue de cette revue, une grille de collecte (Annexe 1) élaborée est pré-testée avec un échantillon de spécialistes de quatre pays participants : Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Niger et Sénégal. La grille corrigée et organisée autour de cinq items est envoyée à des professionnels dans 18 pays participants à la recherche. Dans chaque pays, la collecte est effectuée par une équipe constituée de trois personnes issues de l'administration de gestion de l'environnement, d'une association de professionnels en évaluation environnementale ou en environnement, et de l'université ou d'un bureau d'études. Chaque membre des équipes nationales est instruit de remplir individuellement le questionnaire dans un premier temps. Dans un deuxième temps, les membres de l'équipe mettent en commun leurs réponses aux questions et arrivent à des points de vue consensuels.

Une pré-analyse issue des résultats de cette première collecte est renvoyée aux professionnels dans les pays et à des personnes-ressources connues du milieu professionnel et ayant une envergure régionale avec des questions spécifiques par État et pour l'ensemble des pays qui constituent des points insuffisamment documentés ou mal approchés. Les commentaires émis à cette phase ont permis de dégager les tendances dont compte est rendu, en partie, dans les résultats présentés dans cette thèse. Les approches de la notion de participation pour les États l'ayant incorporée à leur corpus législatif et réglementaire et

[59] La recherche-action a porté sur la *Participation citoyenne dans l'évaluation environnementale, perspective comparative* dans les pays francophones de l'Afrique subsaharienne, du Maghreb et de l'Océan Indien. Elle est une initiative concertée du Bureau d'audience publique sur l'environnement (BAPE), de l'École nationale d'administration publique (ÉNAP), du Centre de valorisation internationale de l'expertise publique québécoise (CVIEPQ), du Secrétariat international francophone pour l'évaluation environnementale (SIFÉE), de l'Institut de l'énergie et de l'environnement de la francophonie (IEPF) et de l'Université de Montréal (UdeM). Nous exprimons notre profonde gratitude à toute l'équipe de la recherche-action et plus particulièrement à Louis Côté, son responsable, pour nous avoir autorisé à utiliser les résultats de nos travaux.

l'architecture même de la participation sont traitées pour en apprécier la cohérence structurale et l'impact sur la qualité de la décision.

À l'échelle mésogéographique du Bénin, la collecte de données a visé les textes juridiques et règlementaires, les rapports d'études d'impacts des projets touchant à l'aire d'étude, les procès-verbaux d'ateliers de validation, les documents audiovisuels assemblés sur des audiences publiques organisées, des rapports de consultations et des mémoires en lien avec les études d'impacts et la participation. À l'échelle microgéographique des localités, la collecte de données a consisté en des entretiens semi-dirigés en milieu traditionnel. Ce type de recherche nous impose une immersion dans les milieux pour l'identification et la caractérisation des dispositifs participatifs. Celle-ci a nécessité une présence continue de plus de sept mois dans les communautés d'octobre à décembre 2010 et de septembre à décembre 2011 pour observer, se renseigner et mener des entrevues. Comme toute démarche qualitative, la nôtre est partie de l'observation faite par l'auteur de cette thèse sur plus d'une dizaine d'années d'une faible participation des populations touchées par un projet au processus décisionnel. Les données de base sur les connaissances des procédures de participation et des pratiques de prise de décision collective des ensembles organisationnels du Bénin sont donc issues d'observations et d'entretiens avec les fondateurs et membres de l'administration de gestion de l'environnement, les consultants et membres de la société civile ayant participé à au moins une audience ou à un dispositif de consultation quelconque dans lequel est impliquée l'autorité et enfin, de témoignages faits par la relève dans ses relations d'interface entre le maître d'ouvrage[60] et l'administration.

À l'échelle microgéographique locale, les dynamiques sont observées en vue de l'inventaire et de la documentation des pratiques participatives et des cas atypiques de prise de décision. « L'observation directe consiste à être le témoin des comportements sociaux d'individus ou de groupes dans les lieux mêmes de leurs activités ou de leur résidence sans en modifier le déroulement ordinaire » (Peretz, 1998 : 14). Son objet est de recueillir des

[60] La catégorie de maître d'ouvrage a été volontairement omise parce que dans la procédure béninoise et dans les faits, elle n'a que la décision financière. Elle laisse toute prérogative à son consultant qui gère à sa place tout le processus et le représente devant l'administration. Il ne nous a pas paru pertinent de l'inclure dans notre échantillon.

données, de les enregistrer et de les interpréter en leur donnant une signification sociologique, de les classer et de mesurer leur degré de généralité. Elle vise ainsi à connaître le fonctionnement ordinaire d'un milieu social au cours d'une longue durée, sans préjuger de la nature de ce qui peut se produire; elle enregistre les formes de variations visibles dans le déroulement des activités du milieu étudié (*Ibid*. : 26).

Le choix de la méthode d'observation participante[61] se fonde sur deux raisons. D'une part, nos travaux se déroulent dans des milieux à civilisation de l'oralité où la préférence communicationnelle va à la parole et aux interactions entre individus ou entre groupes et communautés plutôt qu'au remplissage de questionnaires. D'autre part, l'observation nous sert de prétexte à la participation pour mieux saisir les motivations et les freins des acteurs. Le choix de cette méthode réside aussi dans notre volonté de « saisir l'altérité et la cohérence du tout social » (Fortin, 1988 : 30). Nous visons ainsi à vivre au quotidien, pendant les jours passés par localité, les réalités de nos informateurs afin de faire l'expérience de leurs pratiques participatives de manière à pouvoir en rendre compte de manière adéquate.

L'observation n'est pas une modalité de cueillette de données déconnectée du chercheur, elle est influencée par ses caractéristiques propres (Martineau, 2005 : 8). Nous sommes conscient que notre interprétation des dispositifs puisse être entachée par nos propres filtres d'observations et nos *a priori*. Nous avons tenu à faire valider toute caractérisation des dispositifs par nos informateurs-clés soit en soumettant notre formalisation des enregistrements à leur appréciation, soit en discutant directement avec d'autres informateurs désignés par les leurs comme étant des maillons préalablement non associés dans leur perception à leur chaîne décisionnelle. Nous cherchions par la même occasion à comprendre les situations du point de vue des acteurs locaux et de construire des interprétations valides des signifiés sociaux présents dans les situations sous observation ; « comprendre » et « interpréter » étant deux aspects fondamentaux de la recherche sociale. Le premier est l'effort dans la quête de la connaissance du social, une co-construction sociale du sens par l'acteur et reconstruit dans l'interprétation, le second est un déchiffrement du sens caché dans le sens

[61] Nom donné à l'interaction sociale de l'observateur avec le milieu observé par la tradition anglosaxonne.

apparent (Ameigeiras, 2009 : 38-41). La finalité de la recherche qualitative, soulignent en effet Anadon et Guillemette (2007, 31), c'« est de comprendre les significations que les individus donnent à leur propre vie et à leurs expériences ». Ce faisant, notre recherche rencontre les trois conditions de validité que sont : « *la valorisation de la subjectivité comme espace de construction de la réalité humaine, la prise en compte de la vie quotidienne comme lieu de compréhension de la réalité socioculturelle, l'intersubjectivité et le consensus comme stratégies pour accéder à une connaissance valide de la réalité humaine* » (*Ibid.* : 30). Ce processus de construction de sens se fait, en effet, par une mise en relation d'anciennes représentations avec de nouvelles, la qualification des nouvelles interprétations au regard des anciennes ainsi que leur transformation qui conduit à une modification de l'identité de l'acteur qui construit du sens (Blais et Martineau, 2006 : 3).

La méthode d'observation pose aussi le problème de comparabilité des résultats et de reproductibilité des expériences faites. L'observation correspond à une phase descriptive de la démarche de recherche en géographie que Grawitz (1977), cité par Gumuchian et Marois (2000), qualifie de « moins élaboré de la science » parce qu'elle n'est pas capable de produire de sens si elle n'est pas insérée dans un système de questionnement lui-même soutenu par une théorie, sans laquelle il serait difficile d'interpréter la réalité. En elle-même, l'observation n'est donc pas suffisante. Elle est soutenue, dans cette recherche essentiellement qualitative, par des instruments et des théories susceptibles de lui assurer fiabilité et validité afin de donner sens aux réalités participatives observées.

La démarche qualitative part en effet d'un problème et d'orientations pour l'aborder en étant des « cadres pour s'orienter dans les données, tout en étant suffisamment lâches pour ne pas structurer le matériau et donc les résultats » (Ayache et Dumez, 2011a : 30). Le cadre privilégié dans cette recherche est la théorie ancrée. Elle plonge ses racines dans la tradition sociologique de l'École de Chicago qui « privilégie le travail de terrain et une approche « constructiviste » des phénomènes sociaux » (Chapoulie, 2001 : 165). Basée sur un travail

centré au niveau de la construction de catégories[62] analytiques en prise avec la réalité des acteurs et prenant en compte tout un ensemble d'effets de contexte, la théorie ancrée implique l'étude exigeante de nombreuses données d'où qu'elles proviennent et sont ensuite illustrées par des exemples caractéristiques de ces données (Becker *et al*., 1961 : 87-88). Dans cette démarche, la théorie est produite à partir des hypothèses et concepts provenant des données et systématiquement élaborés en rapport avec celles-ci au cours de la recherche.

Le paradigme constructiviste est la posture épistémologique adoptée dans cette recherche. Ses classiques (Shutz, 1967; Berger et Luckmann, 1991; Mannheim, 1936) développent l'idée que « *les objets sociaux sont construits, négociés, réformés, adaptés et organisés par les êtres humains dans leur effort pour faire sens de ce qui se produit dans le monde* » (Sarbin et Kitsuse, 1994 : 3). Il dispose de quatre caractéristiques de base à savoir, l'adoption d'une position critique vis-à-vis des connaissances prises pour acquis, la mise en évidence de la spécificité historique et culturelle des connaissances soutenues par des processus, puis l'association de la connaissance et de l'action sociale.

La méthode de recherche adoptée et le peu de temps (sept mois au total) passé sur le terrain pour la collecte des données peuvent générer des biais. Par exemple, les personnes interrogées ont pu chercher à nous cacher l'essentiel pour ne montrer que l'aléatoire, le cosmétique, le jugé approprié à notre quête. Une modification de leurs comportements et discours décelable à l'épreuve du temps que cette recherche n'a pas eu. Cette sélectivité, consciente ou inconsciente, de réponses est un marqueur de la distinction au niveau des répondants de ce qu'ils croient communicables au chercheur ou pensent devoir taire (Glasser et Strauss, 1967). Elle est symptomatique de la volonté du répondant de cacher ou d'omettre des données, d'embellir, de sélectionner ou de déformer la vérité ou encore de justifier certains

[62] En ce qui nous concerne, les catégories théoriques liées à la participation à la prise de décision en milieu traditionnel béninois sont la référence au passé et l'ancrage du propos dans l'histoire sociale, la subtilité langagière, la position/le statut social, qui sont des catégories qui influent sur la manière dont les décisions sont prises. On peut prédire à partir de ces catégories, par exemple, qu'un jeune ou une femme a moins de chance d'être représenté dans un arène décisionnel, que celui qui manque de subtilité de langage a moins de chance d'être compris et donc, d'être associé à des processus futurs de décision. La généralisation empirique nous amènera à répondre à partir des données à la question de savoir si la décision est finalement exclusivement masculine.

faits, par oubli ou par détérioration naturelle de la mémoire (Douglas, 1976; Habermas, 2001, Baddeley, 2001). Nous nous sommes donc servis de deux outils complémentaires : une grille d'observation pour fixer les réalités et un journal de bord où tout était noté. La grille d'observation (Annexe 2) balise pour nous quelques repères sur la culture participative spécifique (lieux de débats, expressions en vigueur dans ces lieux, acteurs et groupes d'acteurs utilisant les lieux, localisation et plan des lieux), le type et l'opération de participation (pratiques et conduites communicatives, phénomènes de communication, stratégies comportementales du dire, sens attribués aux décisions), les objets, outils, instruments et éléments de décor de mise en scène de la participation; les règles formelles définissant la présence dans ces lieux et les divers usages, les acteurs et leur positionnement dans les lieux, la situation des lieux dans leur environnement et les événements imprévus. Le journal de bord (Annexe 3), instrument privilégié de l'observation participante, à la fois mémoire et distanciation (Fortin, 1988 : 30), a servi à garder la trace des conversations, événements, anecdotes, expressions, impressions, potins, incertitudes méthodologiques utiles à l'analyse. Articulé autour du rapport au terrain et du récit de chaque journée d'observation, il a alimenté la description des aspects méthodologiques faite dans cette section. Mais, la sélectivité de l'information n'est pas seulement le fait de nos répondants. Elle peut être aussi le résultat du mode d'enregistrement des données constitué de prise de note.

Les notes prises sur la base du guide d'observation ont permis d'esquisser une interprétation des phénomènes participatifs propres aux territoires. Elles ont servi à produire une première analyse des données relatives aux modèles traditionnels de prise de décision dès leur cueillette pour étayer le processus d'interprétation et de compréhension des dispositifs décisionnels participatifs propres aux structures sociopolitiques de gouvernance traditionnelle du Bénin tout au long de la recherche. Par son caractère centralisateur de l'attention sur l'objet observé, la grille expose le chercheur au risque de l'effet d'œillère qui restreint son regard. Pour limiter ce risque, nous avons inséré dans la grille divers points nous permettant de ne pas « passer à côté d'événements ou de phénomènes significatifs pour la compréhension fine » des différents processus et sommes resté autant que possible « ouvert à la nouveauté, à l'inattendu » au cours de l'observation (Martineau, 2005 : 12 ; Baribeau et Royer, 2012 : 3).

Nous avons pu ainsi faire attention aux détails, aux petites nuances dans les dispositifs pour mettre en évidence les subtilités des processus participatifs.

Nous renseigner sur les traditions historiques essentiellement orales n'a pas été chose aisée. En dehors du *fon* à Abomey qui est notre langue maternelle, toutes les autres langues parlées, le *bariba*, le *boufalé*, le *sola*, le *nago* et le *yorouba* dans les localités sous enquête nous sont étrangères tout autant que les cultures dont elles sont les vecteurs. Cette recherche souffre assurément des insuffisances liées à cette immersion en milieu « étranger ». Cette situation, du reste normale pour toute recherche de terrain, ne diminue en rien la richesse des données amassées avec rigueur à force de ténacité et surtout de maïeutique pour conduire les répondants[63], quels que soient leur milieu et leur langue d'origine, à produire une information hors du doute et de la contradiction. Nous recherchons ainsi à obtenir des données utiles en suscitant des déclarations de personnes susceptibles de les fournir (Mayer et Ouellet, 1991 : 307).

Nos entrevues directes sur la base d'un guide (Annexe 4) ont consisté à poser des questions ouvertes ou semi-dirigées à nos informateurs, dans une structure plus ou moins rigide (Peña et Sanguin, 1986 : 86). Celles-ci ont l'avantage de laisser plus de latitude aux répondants de formuler leurs réponses et de les développer pendant que nous écoutons, prenons notes et faisons enregistrer sur bande magnétique. Les entrevues sont des conversations engagées avec des personnes choisies au sein des populations cibles de l'enquête dans le but de collecter l'information et de documenter les indicateurs-guides. Toutes les entrevues sont consignées dans deux cahiers de façon à en garantir la traçabilité et la disponibilité pour vérification. Chacune d'elles est restituée en fin de journée dans le fond et la forme en compte-rendu portant sur un court résumé du contenu de la communication verbale, la description des signes extérieurs du répondant, les circonstances externes de l'entrevue, la nature et le développement de notre contact avec le répondant (Mayer et Ouillet, 1991).

[63] Il est vrai qu'en milieu réel, dans les petites communautés à « structures décomplexifiées » comme à Sètrah, revenir constamment sur les mêmes questions pour chercher à clarifier un aspect « peut » générer de l'agacement de la part des répondants.

Nous veillions d'ailleurs à n'utiliser pour interprète[64] que des personnes ayant le niveau minimal de Baccalauréat[65] que nous passons au préalable au filtre du guide d'entretien pour nous assurer de son bon niveau de compréhension, de la motivation et de la finalité du travail. Plus qu'une simple préparation d'un intermédiaire entre nous et la catégorie de répondants non-alphabétisés, notre objectif, en effet, était double : obtenir des informations auprès de personnes très proches des milieux de sages et des cours royales d'où nous recherchions les informations les plus pertinentes, obtenir une meilleure traduction dans les deux sens, du français en langue locale et vice versa. Dans la même veine, nous veillons à ne recueillir, dans la mesure du possible, que de mémoires provenant du passé tant la tentation est grande de la part des informateurs de communiquer des mémoires construites sur le passé, issues des nombreux ouvrages produits sur le Dahomey, principalement sur les dynasties *fon*.

Les écrits sur les dispositifs participatifs au Dahomey sont quasi inexistants malgré l'abondante littérature dont ce pays a fait l'objet à cause du dynamisme des souverains d'Abomey et de la particularité de leur gouvernance qui ont réussi à faire de leur territoire au XVIIIè siècle en Afrique occidentale, un État-nation, l'un des plus structurés et des mieux organisés (Cornevin, 1962 : 6; Glèlè, 1974 : 15). Nul doute, écrivait Cornevin (1962 : 68), que « parmi les peuples non islamisés de l'Afrique noire, les Fon d'Abomey sont probablement ceux chez qui la tradition orale présente la plus grande valeur historique ».

Nous avons donc eu recours essentiellement à des sources orales, à partir des vrais détenteurs (ou perçus et traités comme tels) de la tradition :

- À Abomey, Bachalou Nondichao, documentaliste en histoire traditionnelle et ancien guide au musée d'Abomey pendant 34 ans; Désiré Agbidinounkoun, descendant du prince[66] investi par le roi Glèlè, soucieux de conserver la vérité historique des

[64] Utiliser un même interprète en continu dans la communauté a l'avantage de le rendre plus compétent à restituer les questions dans les subtilités des langues des populations, à s'assurer qu'ils ont compris. Mais, le revers est qu'il y introduit un biais en « filtrant » les questions et réponses à son niveau avant de rendre compte dans les deux sens.
[65] Ce niveau correspond dans le système éducatif québécois au collégial. Dans le système béninois, il correspond au premier diplôme universitaire qui donne accès à une inscription en première année d'université.
[66] Il s'agit de Nonfon Agbidinounkoun Glèlè ayant vécu de 1861 à 1921

fonctions d'historien, de chroniqueur de la dynastie de Houégbadja pour communiquer au public la version officielle de l'histoire de la famille royale;

- À Nikki, Worou Tokoura, le plus important des griots historiques avec trois de ses frères eux-aussi historiens du roi, Gnon Kogui reine-mère et gardienne du savoir traditionnel, le Sina-Dunwiru premier ministre et organisateur en chef des conseils du roi;
- À Kétou, le chef Adédédji Adélégué devenu depuis le 7 avril 1996, Araba Alakétu, charlatan du roi et premier ministre;
- À Sètrah et Anandana, Aliou Antonin Massoli, initié aux divers rites boufalé et impliqué dans la préservation de la mémoire de sa communauté, Louis Kondé, développeur et animateur d'organisation non-gouvernementale travaillant depuis de nombreuses années dans sa communauté.

Nos rapports au terrain ont été des plus variés. À Nikki où a démarré effectivement la collecte des données endogènes, le début des entretiens avec nos répondants avait pour nous valeur de pré-test du guide d'entretien. Les échanges avec nos deux premiers répondants nous ont permis d'élaguer quelques aspects révélés non pertinents en milieu réel. De longues explications ont été parfois nécessaires pour que les répondants accèdent à la bonne compréhension des questions. Nous observons aussi qu'il y a une difficulté importante, à Abomey, Sètrah et Anandana[67] à faire comprendre un des axes de questionnement de notre guide d'entretien sur les « critères de bonne participation ». La raison en est que, contrairement à Nikki et à Kétou, c'est uniquement la participation qui structure toute la gouvernance des souverains et la démarche communautaire de prise de décision et de résolution des conflits. Poser la question même parfois paraît rhétorique et tautologique, voire suscite étonnement. Pour les sages de Sètrah, en effet, *la montagne ne peut voir son flanc,* pour signifier qu'il n'y a en général pas de frein à la participation. Chose remarquable enfin,

[67] Nos questions suscitent beaucoup d'intérêt dans ces deux communautés particulièrement parce que nous serions le premier à chercher à nous intéresser à la question de la prise de décision et de participation dans les milieux *sola* et *boufalé*, le deuxième après M. Félix Iroko, professeur d'histoire à l'Université d'Abomey-Calavi (Bénin). Leur mémoire est sollicitée en même temps qu'ils redécouvrent leur attachement à leur mode de vie par l'intérêt que nous y portons. À Abomey, nos informateurs-clés ont dit leur joie de voir aborder un sujet authentique qui oblige à se rapprocher des acteurs traditionnels pour enquêter et conserver la mémoire de leurs pratiques non encore documentées.

poser les questions de manière cartésienne à certaines catégories de la population (griots, analphabètes, etc.) n'apporte pas de réponse. Les questions « comment s'est passé telle chose », « racontez… » qui sous-tendent une invite au récit sont plus aptes à apporter des réponses et des faits probants.

Nous avons rencontré aussi divers types de répondants, des plus taciturnes aux plus volubiles. Nos questions circonstanciées et de cadrage, posées avec tact et vivacité de l'esprit ramènent à l'essentiel sans frustration, sans choc et sans offense des répondants. Notre option d'enquête par guide d'entretien nous a beaucoup aidé avec les informateurs dans une civilisation d'oralité. Beaucoup d'entre eux se mettent à plusieurs pour répondre, confronter les faits et les dates, combler les trous de mémoire et fournir une vérité consensuelle. Les entretiens dans ces conditions ont duré en moyenne 2 heures 30 minutes. Les plus courts ont duré une demi-heure. Les plus longs, 3 heures. En tout, 109 personnes ont été interrogées au cours de 50 entretiens dont 39 individuels et onze de groupe. L'ensemble des entretiens de terrain ont eu lieu du 26 septembre au 26 décembre 2011. Ils nous ont permis de saisir les formes traditionnelles de participation et leurs caractéristiques, de cerner les rapports des acteurs de la participation aux processus formellement encadrés et de retracer l'histoire sociale des formes de participation en usage.

Toutes les cinq localités ont été couvertes et ont connu une période prolongée de présence entrecoupée d'évaluation. Nous avons effectué un premier séjour de sept jours en moyenne par localité et une journée d'évaluation des données collectées par site. Nous sommes repartis une deuxième fois pour un court séjour à Abomey et à Kétou pour compléter les données manquantes et corriger les biais et incorrections qui se sont glissés dans la précédente collecte. Une première mise en commun des données collectées sur le terrain a toujours été faite après une journée d'enquête sous la forme de compte-rendu. Elle est complétée d'une deuxième mise en commun sous la forme de synthèse à partir d'indicateurs-guide[68] retenus (Annexe 5),

[68] Nous entendons par indicateurs-guide une batterie de points clés prédéfinis ayant servi à repérer les faits observés et à structurer en un ensemble cohérent les données collectées en vue d'une analyse de cohérence globale des résultats de terrain. Sept indicateurs-guide ont été identifiés : inventaire des modes de participation et différentes modalités de la décision, différentes désignations de la participation, histoire d'une décision récente et analyse de la participation, lieux de débat et/ou de décision, motivations et freins à la

après une deuxième journée d'enquête recadrée par le premier travail de mise en commun. Toutes les informations collectées ont été vérifiées. Au cours de la collecte, certains informateurs ont été interrogés à deux et à trois reprises pour approfondir des points abordés la veille ou pour les clarifier. Le diagnostic préalable et une première analyse ont été approfondis auprès des informateurs-clés (Annexe 9) identifiés pendant le pré-terrain de l'automne 2010, du 15 octobre au 20 décembre.

Le milieu était accueillant. Dans notre longue préparation du terrain, nous avions organisé, ou à notre résidence ou aux bureaux de certains de nos contacts, des rencontres préparatoires pour régler les problèmes logistiques, valider notre liste de personnes-ressources et nous assurer de la disponibilité et de la présence de nos contacts dans leurs milieux avant de nous y rendre. En effet, un séjour précédent nous avait permis d'établir une bonne base de pré-connaissance des lieux, par un pré-terrain fait de recension de la littérature locale, de validation des localités de recherche, de prise de contact et de constitution d'un réseau d'informateurs clés dont le rôle a été déterminant en termes d'apports en complément d'informations et en mise en relation avec d'autres répondants. Les conditions de notre entrée dans l'enquête ont été respectueuses des us et coutumes du milieu, fondées sur une approche de contact par personne ayant de la crédibilité et de la légitimité auprès des institutions sociales des localités enquêtées.

Nos échantillons ont évolué au fur et à mesure de l'avancement de la recherche. Une première sélection de répondants a conduit à d'autres, de même qu'un phénomène observé nous a mis en relation avec d'autres pour mieux les saisir. Notre échantillonnage a donc été très sélectif avec la finalité de nous assurer au cours de la collecte d'information de parvenir à un seuil de saturation (Baribeau, 2009 : 145-146). La saturation est atteinte lorsqu'il nous apparaît de façon évidente qu'aucune nouvelle information, donnée et autres ne peuvent être tirés des répondants. Elle peut se constater lors des entretiens ainsi que de leur compte-rendu journalier. Nous avons recherché la représentativité et la complétude de l'information la plus pertinente possible. Ce choix n'est pas nouveau. La recherche qualitative travaille souvent

---

participation, critères d'évaluation de la participation et d'appréciation de l'éthique dans la décision, rôle du sacré dans le processus décisionnel.

avec de petits échantillons de personnes orientés plutôt que pris au hasard dans cette opération que Miles et Huberman (2003 : 58) appellent *échantillonnage séquentiel dirigé par une réflexion conceptuelle*. Notre stratégie d'échantillonnage se situe entre ce qu'Erickson (1986, cité par Miles et Huberman, 2003) appelle le mode d'échantillonnage générique[69] et la représentativité théorique qui cherche à élaborer et examiner un construit théorique à partir d'exemples.

S'identifier au mode de vie et aux usages de notre milieu de recherche le temps de notre présence de chercheur sur le terrain a contribué rapidement à briser la glace et a ouvert la voie à une collecte plus fructueuse. À Nikki, nous avons été acceptés à la cour et reçu les bénédictions du roi. La reine-mère en conseil des ministres nous a adressé ses salutations en *fon*, notre langue maternelle (signe de notre acceptation et du respect de notre culture) alors même que deux jours plus tôt, nous nous faisions traduire nos entretiens avec elle du *bariba* en *français*. À Sètrah, les sages ont offert de nous faire une reconstitution de leur modèle de prise de décision participatif en l'absence d'un problème réel le temps de notre séjour. Les relations avec le milieu sont donc cordiales, empreintes de confiance et de respect mutuel.

La cueillette de toute information a été subordonnée à la sollicitation du consentement des interlocuteurs à participer à la recherche. Une fiche en double exemplaire à conserver par les parties a été signée et datée à cet effet à toutes les entrevues. L'exigence de la signature préalable du formulaire de consentement (Annexe 6) a renforcé au cours de la collecte la solennité de la démarche et le sérieux de la collecte. Certains points des exigences éthiques que nous portons systématiquement à la connaissance de nos répondants au début de chaque entretien, notamment le point sur la non-prévoyance d'indemnité liée à notre recherche crée une sorte d'écarts avec les habitudes du milieu. En effet, il est de tradition (d'usage courant dirions-nous, en contexte occidental) qu'en rendant visite à un aîné de faire une offrande, soit au début (idéalement) soit à la fin, quel qu'en soit le motif surtout en milieu rural. Pour

[69] Dans notre cas, il s'agit d'une démarche séquentielle qui part d'une étude des modèles traditionnels de prise de décision pour entrer dans la thématique de la participation en lien avec l'évaluation environnementale avec une attention particulière à la fréquence et la survenance des différents évènements afférents, dans leur déroulement et leurs localisations, peu importe que les exemples portent ou non sur des questions d'environnement ou d'aménagement. L'essentiel est qu'ils constituent des enjeux pour les populations consultées.

répondre à la fois à cet impératif traditionnel et à nos exigences éthiques, nous avons fait le choix de faire une offrande sélective, de noix de cola ou d'alcool local ou non selon le milieu dont la valeur varie entre 500 francs cfa et 5000 francs cfa ($1 et $10). Cette démarche est toujours observée à la fin de nos entretiens pour ne jamais conditionner les répondants. La situation s'est produite neuf fois au cours de toute la collecte. Nous avons dû résister à certaines pressions de donner un minimum de 10.000 francs cfa ($20), avant toute rencontre avec l'historien du roi de Nikki. Au cours de la collecte, nous avons toujours rappelé à nos interlocuteurs leur liberté de participer à la recherche sur une base volontaire et leur droit de retrait à tout moment en respect des exigences éthiques de la recherche avec les humains (Baribeau et Royer, 2012 : 4-6).

Nous avons reçu certaines informations sous le sceau de la confidentialité. Voyant que nous prenions note et enregistrions sur bande magnétique, une demande expresse nous a été faite de ne pas faire mention de certaines données concernant le caractère sacré du roi à Abomey. Nous avons choisi, par principe, de nous en tenir aux faits et récits qui tombent dans le domaine public. Justement, les données qui nous intéressent sont celles qui s'ouvrent au public.

Les informations recueillies par enquête ont été confrontées à des données bibliographiques, à des entretiens de vérification avec des auteurs nationaux de livres et d'articles lus, de juristes institutionnalistes, d'historiens et de chercheurs ayant travaillé sur nos sites témoins de collecte. L'*Histoire du Dahomey* de Robert Cornevin, les deux volumes de *Danhomey, an Ancient West African Kingdom* de Melville J. Herskovits et *Le Daxomè* de Maurice Ahanhanzo-Glèlè ont été des contributions qui ont servi à la fois d'éclaireurs et d'explicateurs. Nous avons aussi projeté des enregistrements vidéos de déroulement de dispositifs participatifs observés lors de nos séjours sur le terrain à des ressortissants initiés des milieux pour avoir leurs commentaires et leur regard externe sur un processus non vécu directement le temps de la collecte.

À l'issue de la collecte, un corpus important de matériaux relatifs à la participation du public sur les projets majeurs à analyser dont les détails consignés dans le tableau 3 a été assemblé.

Ainsi et en lien avec les objectifs de la recherche, le traitement des données a porté sur :

- À l'échelle de l'Afrique francophone, 80 matériaux constitués de lois, décrets, arrêtés ministériels, interministériels et de décision, de grilles de collecte complétées, de rapports et de compte-rendu d'enquêtes, consultation et participation du public, d'article de revue, de communiqués de presse, d'avis émis, de fiche d'enquête et de schéma organisationnel des acteurs de la participation du public;
- À l'échelle du Bénin au niveau des procédures formellement encadrées, 34 matériaux constitués de compte-rendu d'entretiens, de témoignages d'acteurs, de minutes et rapport d'audience publique du projet de gazoduc de l'Afrique de l'Ouest, de vidéo d'audiences sur le dragage de sable à Dèkoungbé, Sème Podji, Akassato et Sô Ava, de sections consacrées à la consultation publique dans les rapports d'ÉIE sur l'exploitation du sable à Djrègbé-Ganvidokpo, sur l'aménagement des voies urbaines à Abomey, de rapports généraux d'ateliers de validation d'EIE des projets de dragage à Dèkoungbé, Akadjamey-Cococodji, Djrègbé-Ganvidokpo et Zounga-Cocotomey, d'implantation d'unité de production pharmaceutique et d'eau minérale à Ahouicodji, de carrières de granite à Lalo, de certificat de conformité environnementale sur le projet d'aménagement et de bitumage de la route Djougou-N'Dali-Nikki-Chikandou-Frontière Nigeria, de la construction d'un dépôt d'hydrocarbures au port de Cotonou, du projet de dragage à Dèkoungbé, du projet de pavage et d'assainissement de voies dans la ville d'Abomey (Annexe 7);
- À l'échelle des localités du Bénin au niveau des démarches traditionnelles de participation, 44 matériaux constitués de compte-rendu d'entretiens à Abomey, Cotonou, Kétou, Nikki et Sètrah et d'enregistrement de simulation du Dannu à Sètrah.

Il n'a pas été possible, comme nous le souhaitions, d'obtenir les rapports d'ÉIE de toutes les localités sous enquêtes, les rapports de validation correspondants et les certificats de conformité environnementale. L'ABE chargée d'entretenir la mémoire des évaluations environnementales n'en a pas été capable au motif d'inexistence d'archives. Certaines localités comme Sètrah n'ont jamais connu de projets nécessitant une ÉIE.

Tableau 3 : Bilan de la collecte de données

Objectifs	Échelle territoriale de recherche		
	Microgéographie	Mésogéographie	Macrogéographie
Caractériser et documenter les modèles et faire le point sur la manière de concevoir et d'expliquer la communication dans le processus décisionnel	• 50 comptes-rendus d'entretiens • 1 enregistrement de simulation • 3 grilles d'observation complétées • 1 journal de bord (20aine de mémos journaliers)		
Évaluer la procédure formelle mise en perspective avec le portrait critique de la participation publique en Afrique		• 7 transcriptions • 3 témoignages • Minutes de 2 séances d'audiences publiques • 1 rapport d'audience publique • 4 films vidéo d'audiences publiques • 3 rapports de consultations extraits de rapports d'ÉIE • 6 rapports généraux d'ateliers de validation • 8 certificats de conformité environnementale (acte de décision) joints aux PGE	• 42 lois, décrets, arrêtés • 18 grilles d'enquête • 8 rapports et compte-rendu d'enquête, de consultation et de participation du public • 1 article de revue • 4 communiqués de presse • 2 avis • 1 fiche d'enquête • 1 écrit participation • 1 schéma organisationnel de l'EE • 2 documentaires

Source : Données de terrain, automne 2011

1.2.3. Traitement des données collectées

Les données recueillies nous ont permis de faire une description empirique des phénomènes de participation et une analyse approfondie des résultats d'observations à travers la restitution de la mise en scène de réunions sociales. « La description est là pour restituer

avec art le concret des situations, des interactions, des caractères » (Dumez, 2010 : 28). Elle implique selon cet auteur deux attitudes : la prise en compte des descriptions faites par les acteurs eux-mêmes et leur correction dans une perspective décalée en s'aidant des descriptions divergentes faites par les différents acteurs surtout sur l'un des dispositifs aussi complexes que celui d'Abomey. Notre description de chacun des dispositifs est accompagnée de schémas, pris au sens de Dumez (2010 : 37) comme des icônes abstraites de forme abréviative, une sorte de mise en série de caractéristiques fonctionnelles rapprochées sous une même présentation pour faire apparaître des relations et rendre possibles les comparaisons. Notre analyse prend en compte divers facteurs comme la prise de décision collective, la démarche cognitive de résolution des problèmes, l'usage des ressources techniques, les contraintes organisationnelles et les relations sociales (Darses, 2002). Elle a intégré à la fois la dynamique *des dires* (formes langagières) et *des faires* (formes non langagières d'action).

Pour le traitement du corpus de matériaux assemblés, nous avons eu recours à plusieurs formes d'analyse qualitative : la démarche de théorisation ancrée pour mettre en évidence les inférences théoriques et mettre en relation des concepts qui ont émergé de la collecte (Strauss et Corbin, 1994) et l'appréhension des phénomènes socio-spatiaux pour comprendre le fonctionnement des réalités (Gumuchian et Marois, 2000). Selon Paillé (1994 : 153-179), les étapes principales et successives de l'analyse par théorisation ancrée se résument en (1) une codification consistant à étiqueter l'ensemble des éléments présents dans le corpus initial, une catégorisation dans laquelle les aspects les plus importants de la participation sont nommés, (2) une mise en relation qui (marque véritablement le début de l'analyse) fournit les éléments permettant de cerner l'essentiel du propos pour leur meilleure intégration en vue de modélisation pour reproduire la dynamique des réalités participatives analysées; (3) une théorisation qui clôture la démarche pour, selon l'expression de Paillé (1994 : 149), « *dégager le sens d'un événement, lier dans un schéma explicatif divers éléments d'une situation et renouveler la compréhension d'un phénomène en le mettant différemment en lumière*. » Quant à l'approche par appréhension des processus socio-spatiaux complémentaire utilisée dans la démarche de traitement des données, elle a permis, entre autres, « de décrire en profondeur [notre] objet socio-spatial, de saisir les configurations internes des rapports entre divers acteurs, les processus de reproduction permanente, les dynamiques de transformation. Le but

consiste à élaborer, progressivement, un modèle fondé sur les observations, permettant de formuler des propositions d'interprétation des phénomènes observés » (Gumuchian et Marois, 2000 : 302).

Dans les enregistrements vidéos[70], nous nous sommes intéressé aux échanges langagiers en étant le plus près du détail des débats publics, des délibérations publiques et des énonciations de différents acteurs pour en apprécier la dynamique communicationnelle.

À l'issue de ces opérations, nous avons analysé et apprécié la compréhension qu'ont les acteurs du processus formel des procédures et mesures, leurs façons de les vivre, l'écart de représentation entre les participants aux processus participatifs issus de la population et les acteurs institutionnels. Nous avons également fait une mise en parallèle des modes formels et informels pour ressortir les points de convergence ainsi que les réels échelons de décision auxquelles ils donnent accès aux acteurs. Nous leur avons donné ensuite un contenu clair par la définition de critères et/ou d'indicateurs de codécision en vue de leur normalisation et de la définition de nouvelles règles pragmatiques qui tiennent compte des modes formels et informels. Concrètement, nous avons fait la préparation des données par leur codage, l'analyse et la formulation des résultats par leur structuration autour de catégories identifiées.

Le codage est le mécanisme qui évite à l'analyse du matériau d'être polluée par la théorie (Ayache et Dumez, 2011b : 34). Dans cette perspective, notre analyse s'est structurée autour des axes suivants : connaissance des modèles et procédures de participation, logiques locales de prise de décision en environnement, comportements et modes d'organisation originaux et culturels, processus, acteurs et rapports à la participation, dynamique communicationnelle. Le matériau empirique a été recueilli sur cette base et traité dans le but de mettre en évidence les modèles originaux de participation ancrés dans les cultures et dans les milieux ainsi que leurs typologies, de mettre au jour les mécanismes de leur enchâssement

[70] Le processus béninois fait obligation à ses acteurs de consigner par tous les moyens scripto-audiovisuels le déroulement des audiences publiques. Ce qui offre une chance à une analyse *ex post* sur du matériel disponible.

avec des critères endogènes d'appréciation de la participation, de créer au besoin des concepts et d'établir des liens avec des théories générées par la démarche de traitement elle-même.

Le codage a consisté donc à dégager sept classes d'unités de sens : les modèles, les motivations et les freins à la participation, les acteurs et la légitimité des décisions, les critères d'évaluation, les questions mises en débat, la compétence communicationnelle, les forces et les faiblesses, articulées autour du point de vue gestionnaire (au plan de ce qui est dit de la participation et de la qualité de qui le dit), du point de vue des participants non institutionnels, du point de vue des populations locales et du statut de l'acteur qui parle (rapports à la participation et aux dispositifs, positionnement). Chacune de ces classes d'unités de sens a fait l'objet de plusieurs types de traitement comparatif pour analyser les ressemblances et les différences par comparaison croisée au niveau de chaque série et entre les séries. Ce processus de montée en généralité minimale qui travaille sur la différence significative la plus proche a signifié pour nous, au cours de ce travail de recherche de la compréhension de la participation du public à l'évaluation environnementale, de raisonner par rapport aux mécanismes de règlement des problèmes sociaux. Des sections entières d'entretiens présentant un intérêt pour notre recherche sont repérées, sélectionnées et mises de côté pour une analyse plus approfondie (Baribeau, 2009 : 141). Les résultats issus de ce type de démarche ont permis de produire les chapitres 3 et 4 de cette thèse. Ayache et Dumez (2011a : 31) résument en trois points ce processus de codage multinominal :

> *Premier point, les thèmes sont bricolés, mélangeant orientations théoriques et idées issues du matériau; deuxième point, ils se recoupent partiellement; troisième point, ils sont en nombre suffisant pour garantir une large diversité, mais en nombre pas trop grand pour permettre de gérer l'ensemble du matériau*.
> Ayache et Dumez, 2011a : 31

Ainsi, notre démarche de théorisation est partie du matériau recueilli et découpé en classes d'unités de sens auxquelles des noms (des catégories créées tout en évitant leur très grande généralité et l'appauvrissement des données recueillies) sont attribués. Les noms donnés à chaque classe d'unité de sens sont regroupés et saturés pour être transformés en

concepts, eux-mêmes mis en relations entretenues les uns avec les autres et qui les définissent pour en dégager une théorie[71] (Blais et Martineau, 2006 : 8-9).

L'exercice de codage n'est pas à l'abri du risque de circularité[72]. Nous avons tenu compte de ce risque en évitant d'aborder le matériau recueilli avec nos *a priori* et les cadres théoriques prédéfinis susceptibles d'en polluer l'analyse. Nous avons évité surtout, comme le suggèrent les analystes par la théorisation ancrée, de rendre trop rigoureux le « bricolage » en cours du codage. Nous avons prêté dans l'analyse la même attention à tous les éléments de notre corpus en nous obligeant à nous mettre à l'écoute de la totalité du matériau. Nous avons procédé également à la triangulation des données en nous servant des mémos[73] journaliers de notre journal de bord traités comme des données et intrants à la description de la méthodologie et à l'analyse en appui à la qualité de la recherche. L'intégration des mémos dans le corpus des données assure la validité externe[74] de la recherche en établissant des liens entre la problématique et les résultats obtenus. Leur prise en compte au processus d'écriture de la recherche en général et de la méthodologie en particulier en assure la validité interne[75] par l'établissement constant de liens entre les données et les analyses (Baribeau, 2005 : 110).

Le traitement des données collectées peut être, certes, entaché de biais. La réalité empirique saisie par le prisme de la connaissance du chercheur n'est pas indépendante de la culture et des rapports sociaux du contexte localisé et historique qui la génère, ce qui fait d'elle une co-construction à partir d'une interaction chercheur/participant traversée par les valeurs des deux (Anadon et Guillemette, 2007 : 28). Nous avons tenu compte de ce biais en incluant dans l'interprétation, les différents symboles, les gestes et les comportements sociaux

---

[71] Legendre (1993 :1357) cité par Baribeau (2009 : 143) définit la théorie comme *un ensemble structuré et cohérent de concepts, de définitions, de propositions, de modèles, de principes et de lois concernant un objet ou un phénomène dans le but de le décrire, d'expliquer, d'interpréter, de prédire ou de prescrire*.

[72] Au sens de Ayache et Dumez (2011b: 44), la circularité « consiste à croire qu'on a validé le modèle théorique sur le matériau, alors qu'on a formaté le matériau par le codage pour qu'il ne fasse que refléter le modèle théorique ».

[73] Recommandé par la *Grounded theory,* le mémo est la consignation descriptive, analytique et interprétative tout le long de la collecte de données dans notre journal de bord.

[74] La validité externe est la relation entre la problématique et les résultats compte tenu du caractère unique de la situation étudiée (Baribeau, 2009 : 145)

[75] La validité interne concerne les liens entre les données recueillies et les analyses effectuées sur ces données (*Ibid.*)

spécifiques associés aux lieux de débat relevés dans les grilles d'observation ainsi que la compréhension du sens de leur symbolisme (Ameigeiras, 2009 : 45-46). Ainsi, toute notre recherche a privilégié l'interaction chercheur/participant, l'attention accrue au contexte et à l'expression du vécu des participants en tant qu'acteurs sociaux et de leur propre interprétation de ce vécu (Anadon et Guillemette, 2007 : 26).

Cet exercice a montré toute la fécondité de la démarche qualitative. Celle-ci a permis de mettre en évidence des pistes intéressantes d'une théorie de l'offre contextualisée de la participation en contexte de communautés. Elle a permis aussi de mettre à jour la dimension fortement territorialisée des pratiques participatives traditionnelles et de construire les modèles participatifs traditionnels dans la dynamique d'un « design émergeant » où, à partir de découvertes successives pendant le processus de recherche, les caractéristiques essentielles des dispositifs mis en évidence sont validées à travers remise en question continue, lecture consensuelle des réalités participatives étudiées, dialogue, négociation du sens entre nous et nos informateurs-clés (Anadon et Guillemette, 2007 : 28). Ainsi, comme toute recherche doctorale, la nôtre s'est nourrie, pour reprendre les termes de Benelli (2011 : 47), d'échanges critiques et constructifs avec tiers et une mise à mot de la méthode adoptée qui a nécessité une séparation d'éléments entremêlés et imbriqués faits d'un important corpus de données empiriques variées, d'analyses, d'outils d'investigation et de traitement, d'hypothèses et de questionnements.

1.3. Éléments de synthèse

La participation du public est pratiquée au Bénin sur les projets majeurs. Elle est l'un des principes novateurs des nouvelles législations qui en font un outil de gouvernance environnementale par lequel le citoyen, en donnant son avis, se sent engagé par une décision prise sur un projet. De manière générale, la participation directe est une forme de démocratie participative par laquelle le peuple décide du devenir collectif en faisant contribuer les acteurs sociaux directement à la prise de décision. Elle vient en complément à la démocratie représentative afin de donner aux choix publics une onction populaire et admet quelques

règles de base comme le droit de participer à la prise de décisions collectives pour le plus grand nombre de citoyens, la règle de la majorité, la présence de choix réels, la compréhension claire des enjeux et le contrôle de l'agenda et la transparence du pouvoir. La pratique démocratique actuelle lui reconnaît deux catégories. La participation par invitation par laquelle les citoyens expriment leur droit d'être entendu par divers procédés de la communication et la participation par actions autonomes.

De la même manière, le système de gouvernance traditionnelle, qu'il appartienne à une structure monarchique ou acéphale, génère des stratégies institutionnelles de participation du public qui pour la première sont constituées d'instances d'équilibres des pouvoirs et de gestion consensuelle dans les regroupements ad hoc et pour la seconde, constituées de formes d'expression non stratifiées à travers des séances publiques de discussion et assemblées délibératives. Au centre de ce système de gouvernance appartenant aux sociétés africaines précoloniales se trouvent le respect des anciens, l'obligation de préserver la cohésion du groupe et l'onction populaire nécessaire pour conférer la légitimité à tout choix public. Rosanvallon (2008) dit de cette dernière caractéristique qu'elle est le principal marqueur d'un régime démocratique.

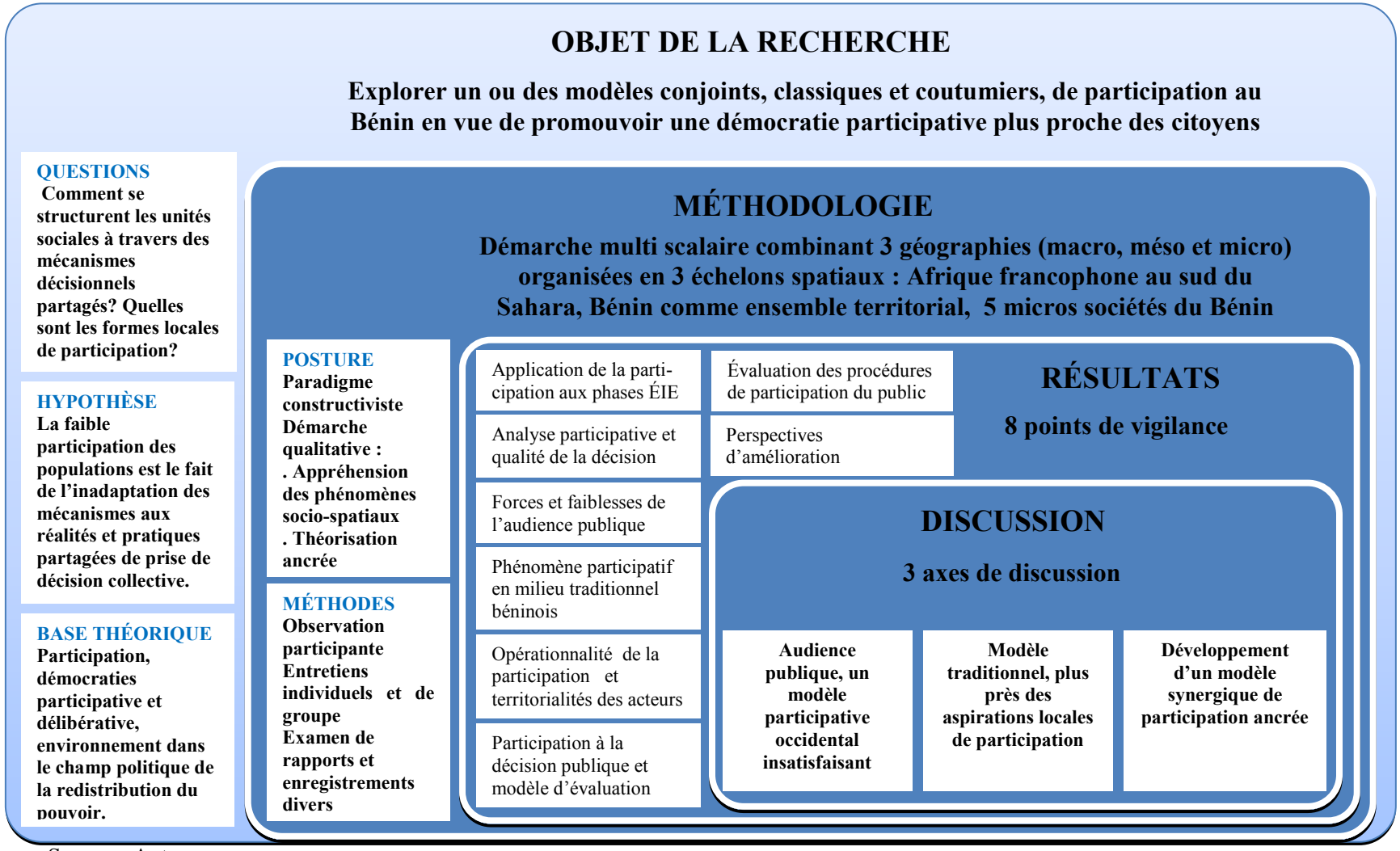
Les normes occidentales, différentes du point de vue historique et culturel de celles de l'Afrique, inappropriées pour apprécier ses dynamiques politiques et sociales et l'instabilité conceptuelle de la notion de participation et de démocratie participative imposent la nécessité de repérer dans le fonctionnement des institutions africaines, des indicateurs de gestion des processus participatifs au sens d'une démocratie et de mener une réflexion structurée aboutissant à la construction d'indicateurs culturellement adaptés. Il s'agit surtout de l'arrimage d'un processus participatif formel géré par les élites citadines avec les cultures locales et les réalités et pratiques partagées de prise de décision collective.

C'est pourquoi le but de cette recherche, dont les grandes étapes sont résumées dans la figure 10, est d'explorer un ou des modèles de participation classiques et traditionnels en vue de promouvoir une démocratie participative plus proche des citoyens. Identifier et documenter les formes locales de participation qui favorisent un réel pouvoir des populations aux décisions

de développement prises au Bénin passe par une évaluation de la procédure formelle mise en perspective avec le portrait critique de la participation publique en Afrique francophone pour en comprendre le vocabulaire, le fonctionnement, l'efficacité dans la décision relative à l'environnement. Elle passe également par une caractérisation des modèles culturellement adaptés aux cultures béninoises pour choisir les plus représentatifs de la démocratie participative et de la compétence communicationnelle dans le processus décisionnel en environnement au Bénin. Les résultats d'entretiens et d'observations de pratiques participatives constituent l'essentiel du corpus de matériaux étudiés. Elles sont collectées à trois différents niveaux pour assurer la complétude et la complémentarité de l'information et l'enchâssement des données : les procédures et les pratiques à l'échelle de l'Afrique francophone, l'évaluation environnementale au niveau du Bénin et les dispositifs traditionnels de consultation et de gestion du pouvoir au niveau des villages et des collectivités décentralisées. La démarche de théorisation ancrée et d'appréhension des phénomènes socio-spatiaux ont offert l'espace analytique pour comprendre le fonctionnement des réalités relatives aux processus décisionnels et de mettre en évidence les inférences théoriques pour une mise en relation des concepts qui ont émergé de la collecte.

Dans les chapitres qui suivent, et à chaque fois à partir d'un bref aperçu des contextes généraux (africain et béninois) pour fixer les repères essentiels de la lecture des données collectées, nous examinons le modèle formel de participation du public pour en dégager les forces et les faiblesses avec en perspective, les procédures et les pratiques des pays voisins ayant en partage le français. Nous explorons quelques modèles de participation essentiellement dans des processus décisionnels propres à certaines royautés et communautés du Bénin, les caractérisons et les systématisons à partir de leurs contextes d'expression et de leurs traits distinctifs, de leur nature et finalité, de leur mode organisationnel et des acteurs qui les animent. Nous essayons de montrer que, malgré les apparences, les structures traditionnelles étaient démocratiques, faisant de la participation la trame de toute l'organisation sociale. Nous rappelons que nos données empiriques sont essentiellement orales. Leur usage dans le cadre de cette recherche est fondé sur l'idée que le lieu le plus indiqué pour caractériser les processus sociaux est celui où ils ont émergé et continuent de s'exprimer à travers des codes et grammaire particuliers aux milieux.

Figure 10 : Grandes étapes de la recherche



Source : Auteur

Chapitre 2

Participation du public dans l'évaluation environnementale en Afrique francophone : procédures et pratiques

Ce chapitre constitue un extrait du livre : Lanmafankpotin G., P. André, K. Samoura, L. Côté, R. Beaudet et M. Bernier. 2013. *La participation publique dans l'évaluation environnementale en Afrique francophone*. Coll. Points de repère n^0 23. IFDD. 162p.

La participation du public à l'étude d'impact sur l'environnement est devenue un principe de gouvernance reconnu dans la plupart des nouvelles législations et réglementations adoptées par les États africains à la suite de la démocratisation de leurs structures politiques. À l'échelle macrogéographique de l'Afrique francophone et de l'océan Indien, la quasi-totalité de 18 pays ayant participé à une recherche [76] sur une perspective comparée de la participation publique ont mis en place différents types de textes juridiques : les lois-cadres, codes et chartes sur l'environnement, les décrets et textes d'application sur les ÉIE, les textes propres à la participation publique, les codes sectoriels ou les textes réglementant la gestion de secteurs particuliers, portant en général sur la gestion des ressources minières et forestières, le foncier ou l'encadrement de la gouvernance (décentralisation). Tous les textes législatifs et règlementaires sur l'évaluation environnementale et la participation publique ont été adoptés fin 1990 moitié 2000[77] dans la plupart des pays (sauf pour le Togo et le Gabon) à une période où le droit international de l'environnement s'est déjà enrichi de l'expression consacrée de la « participation publique ». Seuls Madagascar et plus récemment, le Sénégal et le Togo lors de la révision de leurs lois l'ont intégré.

---

[76] Cet état des lieux au niveau africain, dans les deux paragraphes, est entièrement tiré du chapitre 2 de Lanmafankpotin *et al.*, 2013.

[77] La période de 2000 correspond à l'envol du processus d'ÉIE dans les pays en développement de l'espace francophone où sous l'influence de la Banque mondiale et du Sommet de Rio (André *et al.,* 2010), les pays ont commencé par mettre en place leurs propres procédures, la prise en compte des préoccupations environnementales étant devenue une conditionnalité de l'aide au développement. Au plan du contenu technique, cette période dans l'évolution de l'ÉIE est celle de la recherche d'une meilleure intégration du projet dans son milieu d'insertion et de la mise en valeur de l'approche interdisciplinaire d'analyse environnementale au cœur desquels la participation publique joue un rôle moteur.

Cinq États, notamment, le Bénin, le Madagascar, le Sénégal, la Centrafrique et le Cap Vert se démarquent par le fait qu'ils disposent de textes propres à la participation du public dans l'évaluation environnementale. Ceux-ci avec le Burundi, le Niger et le Burkina Faso ont connu une évolution rapide de leurs cadres juridiques entre 1999 et 2004; le Bénin, le Madagascar et le Sénégal semblant les mieux juridiquement outillés en matière de participation du public dans l'évaluation environnementale. La mise en place des politiques de sauvegarde de l'environnement par la Banque mondiale[78], précurseur en matière de politiques environnementales des partenaires financiers au développement explique en partie cette évolution (André *et al.*, 2010 ; Leduc et Raymond, 2000). Ainsi, neuf autres pays (le Cameroun, la Centrafrique, la Côte d'ivoire, le Gabon, la Guinée, le Mali, la Mauritanie, le Togo et le Tchad) ont adopté de nouvelles réglementations depuis 2005. En plus de renforcer les procédures en place, ces derniers modifient les statuts des organismes gestionnaires. Par ailleurs, le Burundi se singularise par le fait qu'il dispose d'un code de l'environnement et de plusieurs codes sectoriels sans pour autant avoir de textes particuliers sur les ÉIE et la participation du public.

Pour soutenir les cadres juridiques, des structures administratives sont mises en place. Celles en charge de l'examen et du contrôle du processus d'ÉIE sont des offices nationaux (Madagascar) et des agences nationales de l'environnement (Bénin, Côte d'Ivoire, Togo), des bureaux nationaux en charge de l'évaluation environnementale (Burkina Faso, Niger, Guinée) et des sous-directions ou services techniques relevant des directions nationales responsables de l'environnement (Burundi, Cap Vert, Centrafrique, Cameroun, Gabon, Sao Tomé, Sénégal, Mali, Congo, Mauritanie, Tchad). La performance de ces structures administratives dans la prise de décision est fonction du palier hiérarchique qu'elles occupent, de leur autonomie financière, du renforcement des capacités dont elles bénéficient de la part des partenaires au développement et de l'étendue de leurs attributions au plan national. Leur examen en matière d'efficacité de fonctionnement montre que, les offices occupent le premier rang suivis des

[78] 2. Politiques opérationnelles (4.09-Lutte antiparasitaire (1998), 4.01-Évaluation environnementale (1999), 4.04-Habitats naturels (2001), 4.37-Sécurité des barrages (2001), 4.12-Réinstallation involontaire de personnes (2001), 4.36-Forêts (2002), 4.11-Ressources culturelles physiques (2006) et 4.10- Populations autochtones (2005).

agences avec un degré moyen de fonctionnalité. Viennent ensuite les directions et les bureaux avec un faible niveau de fonctionnalité dû au manque d'autonomie, au peu d'activités qu'ils mènent, au faible niveau d'encadrement juridique de l'évaluation et à la faiblesse de ses ressources humaines et matérielles. On observe dans les pays ayant précédemment adopté les deux dernières structures un abandon progressif desdits services techniques et sous-directions comme organismes gestionnaires de la participation du public et des évaluations environnementales, au profit d'agences nationales de gestion de l'environnement. Toutefois, quel que soit le type de structure en place, son efficacité repose sur le charisme des personnes chargées de l'animer et des moyens mis à leur disposition. Ebisemiju (1993) fait remarquer que l'existence d'une unité responsable des questions d'ÉIE dans les pays en développement ne garantit pas automatiquement une prise en compte optimale de l'environnement. D'Almeida (1999) précise plusieurs facteurs qui entravent le fonctionnement de ces structures, dont le manque de ressources financières, l'absence d'une politique environnementale cohérente, l'instabilité des institutions administratives responsables de l'environnement, le manque de personnel qualifié et le faible niveau des compétences locales existantes, ainsi que le manque de moyens matériels et techniques.

Le présent chapitre fait un état des lieux des cadres juridiques de l'évaluation environnementale et de la participation publique, du fonctionnement de cette participation et en apprécie l'efficacité. Après avoir rappelé les différents concepts ou notions qu'empruntent les pratiques participatives, nous nous arrêtons aux procédures et aux pratiques qui ont cours à chacune des phases du processus d'étude d'impact pour dégager finalement les conditions de succès de la participation et de sa contribution à la décision. Nous visons ainsi à faire le portrait critique de la participation publique en Afrique francophone pour en comprendre le vocabulaire, le fonctionnement, l'efficacité de la décision de manière à évaluer, dans un chapitre subséquent, la procédure formelle du Bénin pour en démontrer l'adéquation avec les habitudes et expériences participatives locales.

2.1. Notions utilisées

Le vocabulaire utilisé pour parler de la participation publique à l'étude d'impact sur l'environnement est très étoffé. Les concepts les plus usités dans les pays visés ici sont ceux de participation (publique) des populations, d'audience publique, d'enquête publique et de consultation locale ou publique. Les définitions et les réalités participatives que recouvrent ces concepts varient d'un pays à l'autre et même, souvent, d'une législation à une autre. Le tableau 4 présente le vocabulaire en usage dans les différents pays.

La participation des populations, concept plus large parfois flou, est l'engagement des populations, l'association du public ou son implication dans le processus d'étude d'impact sur l'environnement afin de fournir les éléments nécessaires à la prise de décision. Cette participation veut « permettre aux personnes, groupes ou municipalités concernés par le projet d'avoir accès à l'information technique, d'exprimer leurs opinions sur le projet et de mettre en lumière, entre autres, les valeurs collectives qui doivent être considérées dans la prise de décision » (RB, 2001 : Guide général de réalisation de l'ÉIE, point 2.2.3). À l'évidence, les vocables utilisés pour désigner la participation n'ont pas tous le même signifié. L'engagement indique un acte et une initiative volontaire du participant alors qu'association suggère un tiers acteur qui prend l'initiative d'inviter. Ces vocables font apparaître deux volets de la participation publique ou des populations comme mode d'accès au pouvoir de décision, à savoir l'action sur invitation et l'action autonome (Vincent, 1991 : 3). La première est le fait d'une institution décisionnelle désireuse de requérir les avis de personnes susceptibles d'être touchées par les effets d'un projet et la seconde résulte d'une initiative propre des citoyens visant à faire connaître leur opinion et à influencer la décision. L'audience publique est reconnue au Congo comme un processus d'évaluation par la population ou de consultation des populations au Bénin. Elle est perçue en Mauritanie comme une réunion ou une rencontre de présentation du projet à travers laquelle les populations dûment informées peuvent réagir. Dans la pratique, l'audience publique peut prendre des formes diverses. Elle peut fonctionner, à l'exemple du Cameroun et du Sénégal, comme une enquête publique à la française ou comme une audience publique à la façon québécoise, à l'exemple du Bénin.

Tableau 4 : Définitions nationales de la participation publique et des notions et concepts associés en évaluation d'impacts

Pays	Année	Loi et règlement	Concept / notion	Définition
Bénin	1999	Loi nº 98-030 du 12 février 1999 portant loi-cadre sur l'environnement, a. 96	Audience publique	La consultation de la population sur les questions relatives à l'environnement. Elle a pour objectif de faire participer les citoyens aux décisions qui découlent de projets dont les incidences affectent leur milieu de vie d'une part, et d'autre part, de faciliter la prise de décision gouvernementale. Elle assure aux citoyens l'accès à l'information et leur permet de poser des questions nécessaires au sujet des projets, ou d'exprimer leurs opinions
	2001	Guide général de réalisation d'une ÉIE, point 2.2.3	Participation du public	Permet aux personnes, groupe ou municipalités concernés par le projet d'avoir accès à l'information technique, d'exprimer leurs opinions sur le projet et de mettre en lumière, entre autres, les valeurs collectives qui doivent être considérées dans la prise de décision. »
Burkina Faso	2001	Décret 2001-342/PRES /PM/MEE du 17 juillet 2001, a. 16 à 23	Enquête publique	Complémentaire à l'EIE avec pour but de recueillir les avis et les contre-propositions des parties concernées par rapport à l'étude d'impact qui est présentée »; de vérifier l'exactitude du contenu du rapport et de s'assurer que compte est tenu des populations avec professionnalisme
Cameroun	2005	Décret n° 2005/0577 du 23 février 2005, section III (a. 11 à 14)	Consultation publique	Consiste en des réunions pendant l'étude, dans les localités concernées par le projet tandis que l'audience publique est destinée à faire la publicité de l'étude, à enregistrer les oppositions éventuelles et à permettre aux populations de se prononcer sur les conclusions de l'étude.
	2003	Loi 2003-006 portant régime sur la biotech-nologie moderne, Section 5 (§5)	Audience publique	"*Public Hearing*" : réunion ou rencontre avec les populations locales ou les communautés avoisinantes a travers laquelle elle peut réagir, après avoir été dument informée d'une activité dans l'environnement, qui, selon eux, pourrait avoir des conséquences néfastes sur la santé humaine, animale ou l'environnement
Centrafrique	2007	Loi n° 07.018 du 28 décembre 2007 portant code de l'environnement, a. 3 alinéa 4	Audience publique	Mode fonctionnel et réglementé de la participation des populations dans le processus de prise de décision Consultation de la population sur les questions relatives à l'environnement. Objectif, faire participer la population locale aux prises des décisions. (article 94)
Congo	2009	Décret N° 2009-415 du 20 novembre 2009 portant champ d'application, contenu et procédure de l'étude et de la notice d'impact environnemental et social Art. 1er	Audience publique	Processus d'évaluation par la population potentiellement affectée des éventuels impacts du projet d'investissement ou d'activité donnée. En d'autres termes, il s'agit de la participation de la population pouvant éventuellement être associée à la prise de décision relative à la préparation, la mise en œuvre ou la gestion d'un projet.
			Consultation publique	Mode de participation initié par les décideurs qui consiste à rechercher les avis de la population par rapport à une décision à venir clairement identifiée, accordant ainsi un pouvoir d'influence à la population.
			Enquête publique	Acte qui a pour objet d'informer le public et de recueillir ses appréciations, suggestions et contre-propositions, postérieurement à l'étude ou à la notice d'impact lorsque celle-ci est requise, afin de permettre à l'autorité de disposer de tous les éléments nécessaires à son information.
Madagascar	2001	Arrêté n° 6830/2001 du 28 juin 2001 fixant les modalités et les procédures de participa-tion du public à l'ÉE, a.2	Participation du public	Association du public dans l'évaluation environnementale des dossiers d'Étude d'Impact Environnemental (EIE) afin de fournir les éléments nécessaires à la prise de décision
Mali	2008	Décret 08-346/P-RM du 26 juin 2008 relatif à l'ÉIES,	Consultation publique	Recueil des avis des populations concernées par le projet organisée par le représentant de l'État ou le Maire du lieu d'implantation du projet avec le concours des services techniques et la

		a.16		participation du promoteur''
	2003	Décret no 03/594/P-RM du 31 décembre 2003 relatif à l'ÉIE, a.3	Consultation publique	Ensemble des techniques servant à informer, à consulter ou à faire participer les parties concernées d'un projet. »
Mauritanie	2007	Décret 2007-105 du 13 avril 2007 modifiant et complétant certaines dispositions du décret 2004-094 du 04 novembre 2004 relatif à l'ÉIE, a. 3	Enquête publique	Activité qui consiste à demander l'avis de la population, du public ou des groupes sociaux pouvant être touchés par un projet, notamment afin d'aider à déterminer l'importance des impacts probables de ce projet ainsi que l'acceptabilité des solutions de rechange ou de mesures d'atténuation considérées.
			Consultation du public	Deuxième phase de la procédure de l'EIE, elle consiste en l'information et la participation du public alors que le rapport de l'étude d'impact sur l'environnement est en cours d'élaboration, en collaboration avec les organes compétents de la circonscription administrative et de la commune concernée.
			Audiences publiques	Réunions de présentation du projet regroupant les autorités locales, les populations, les administrations impliquées, les ONGs et autres organisations concernées.
Sénégal	2001	Arrêté n° 9468 MJEHP-DEEC du 28 novembre 2001 portant réglemen-tation de la participation du public à l'ÉIE, a. 1	Participation publique	Élément constitutif de l'ÉIE obéissant à la procédure suivante : ♦ annonce de l'initiative par affichage à la mairie ou à la gouvernance et/ou communiqué par voie de presse (écrite ou parlée); ♦ dépôt des documents à la mairie ou la collectivité locale concernée; ♦ tenue d'une réunion d'information; ♦ collecte de commentaires écrits et oraux; ♦ négociations en cas de besoin; ♦ élaboration du rapport »
	2001	Loi no 2001-01 du 15 janvier 2001 portant code de l'environnement, a. 2.2	Audience publique	Mode fonctionnel et réglementé de la participation des populations dans le processus de prise des décisions;
			Participation des populations	Engagement des populations dans le processus de décision. La participation des populations comprend trois étapes dont l'information, la consultation et l'audience publique. (article 2.22)
Togo	2006	Arrêté n°018/MERF du 09 octobre 2006 fixant les modalités et les procédures d'information et de participation du public au processus d'ÉIE, a.2	Participation publique	Implication du public au processus d'étude d'impact sur l'environnement afin de fournir les éléments nécessaires à la prise de décision. Elle a pour objectif d'informer le public concerné sur l'existence d'un projet et de recueillir son avis sur les différents aspects de conception et d'exécution dudit projet.
			Consultation publique	egroupe la démarche d'enquête publique et/ou d'audience publique. Elle est menée par un ou plusieurs enquêteurs et/ou auditeurs environnementaux organisés en commission d'enquête et/ou commission d'audience conformément aux termes de référence (art. 19).

Source : Auteur

Le moment où intervient la participation dans le processus ÉIE diffère aussi d'une réglementation à l'autre. Si, dans la plupart des pays, elle se situe en amont de la décision en la préparant (Bénin, Cameroun, Centrafrique, Mauritanie, Sénégal), elle peut parfois intervenir dans les phases de préparation et de mise en œuvre comme au Congo, ce qui lui confère, de ce fait, non seulement une valeur d'outil de « validation » mais, au-delà, une valeur de « contrôle de gestion » en faisant du citoyen un acteur actif dans la mise en œuvre des projets.

L'enquête publique est une activité d'information ou de demande d'avis et de recueil d'appréciations, de suggestions et de contre-propositions auprès du public. Dans une telle démarche, la Mauritanie privilégie la demande d'avis sur la détermination de l'importance des impacts et des mesures en cours d'étude tandis que le Congo favorise l'information du public et le recueil des préoccupations des populations. Pour sa part, le Burkina Faso ne fait pas de l'enquête publique une activité constitutive de son processus d'ÉIE, elle vient plutôt en complément et est facultative, activée seulement lorsqu'elle est jugée nécessaire.

La consultation, qu'elle soit qualifiée de locale ou de publique, recouvre à la fois l'audience et l'enquête publiques. Au Mali, elle est globalement perçue comme une opération qui, utilisant un « ensemble de techniques, sert à informer, à consulter ou à faire participer les parties concernées d'un projet », une opération qui « regroupe les démarches d'enquête publique et d'audience publique menées par un ou plusieurs enquêteurs ou auditeurs environnementaux organisés en commission d'enquête ou d'audience » au Togo. La consultation publique intervient pendant l'étude ou alors que le rapport d'ÉIE est en cours d'élaboration (Cameroun, Mauritanie). Peuvent y participer les acteurs privés, publics, politiques ou communautaires ainsi que les populations locales (Cameroun, Cap vert). Les instigateurs sont les décideurs (Congo) ou les organes compétents de la circonscription administrative ou de la commune concernée (Mauritanie), ce qui accorde un pouvoir d'influence à la population par rapport à une décision clairement définie à venir (Congo, Cap vert).

Certains autres concepts et notions clés (participation citoyenne, public, parties prenantes) de la participation sont en usage sans être formellement retenus dans les documents d'encadrement de l'étude d'impact sur l'environnement dans l'un ou l'autre des pays. Ainsi, le « public » concerné est celui dont les intérêts sont susceptibles d'être touchés par le projet en question, incluant les associations, les organisations non gouvernementales, les personnes intéressées ainsi que celles ayant un attachement démontré à la zone concernée (Centrafrique), celui qui est touché ou qui risque de l'être par les décisions prises en matière d'environnement ou qui a un intérêt (les organisations non gouvernementales qui travaillent en faveur de l'environnement sont réputées avoir un intérêt) à faire valoir à l'égard du processus décisionnel (Madagascar), c'est toute personne ou tout groupe touché ou intéressé par le projet soumis à l'étude d'impact sur l'environnement (Mauritanie), c'est aussi toute la population intéressée par l'une ou l'autre question sans distinction de représentation par catégorie sociale, professionnelle ou liée au genre (Burundi), toutes les personnes et entités directement ou indirectement touchées ou intéressées par le projet (Côte d'Ivoire), ou les populations directement concernées par un projet (Togo).

Les parties prenantes englobent toutes les entités concernées : l'État et ses démembrements (collectivités territoriales et organismes publics), les investisseurs ou promoteurs de projets, le public comprenant les populations (citoyens), les ONG, les associations et les communautés locales (à Madagascar) ; les partenaires impliqués dans la conception, le financement, la mise en œuvre et l'évaluation des projets, y compris la population de la zone du projet qui sont à la fois acteurs et bénéficiaires du projet (au Burundi) ; les populations riveraines du projet, les ONG, les élus locaux, l'administration publique et privée, le public touché directement ou indirectement par le projet en Côte d'Ivoire.

Si les expressions « public », « parties prenantes ou intéressées », « participation publique ou du public ou encore des populations » peuvent être évoquées dans la plupart des législations sans être toujours définies, il n'existe par contre pas de définition voire d'évocation même du concept de « participation citoyenne » dans les législations et les

règlements examinés. En Côte d'Ivoire, par exemple, cette dernière est perçue comme englobant la participation publique, mais impliquant dans sa mise en œuvre des actions lancées en dehors du cadre légal de la participation avec un public plus averti et véritablement au fait des questions relatives à l'environnement. À Madagascar, la Charte de l'environnement pose la nécessité de veiller à la sauvegarde du cadre en application des principes fondamentaux du droit de l'environnement, notamment ceux de la Déclaration de Rio, qui incitent à la participation de tous les citoyens concernés (incluant les femmes, les jeunes, les populations et les communautés autochtones), au niveau qui convient (participation aux processus de prise de décision, sensibilisation et participation du public, accès aux informations, aux actions judiciaires et administratives).

2.2. Procédures et adaptation

Les expériences participatives juridiquement encadrées procèdent selon un processus observable aux différentes phases de l'évaluation des impacts. Nous présentons dans cette section les principaux traits qui caractérisent les procédures et les pratiques existantes dans les pays à l'étude, aux phases de cadrage, de réalisation, d'examen, de décision, de suivi et de contrôle. Un regard croisé porté sur les pays donne une vision contrastée du statut et de la finalité de la participation du public dans la démarche générale de l'évaluation des impacts sur l'environnement à chacune des phases. Pour tous les pays examinés, notre étude montre que la participation du public est une réalité dans les procédures de gestion et d'ÉIE. Ses résultats mettent en évidence des procédures respectant, dans l'ensemble, un canevas type du processus technique et administratif d'ÉIE, depuis le cadrage jusqu'à la surveillance et le suivi en passant par la réalisation de l'étude, l'examen et la décision.

2.2.1. Cadrage

La participation au cadrage est obligatoire dans six des seize pays étudiés (Centrafrique, Congo, Côte d'Ivoire, Mali, Niger, Togo; tableau 5). Les finalités, qui varient

d'un pays à un autre, sont de différentes natures : prendre en compte les points de vue des différents acteurs et faire en sorte que le public soit déclencheur du projet ou s'en approprie, préparer les parties prenantes à améliorer et à accepter le projet, amener à une appropriation du processus, recueillir des informations concernant l'état de la zone du projet, les préoccupations et attentes des populations, définir les enjeux sociaux et faire prendre des engagements au promoteur. Les approches au cadrage sont aussi multiples, engageant des acteurs (responsable et participants) tout aussi variés. On utilise l'entretien, la convocation verbale à prendre part à la consultation, la visite de terrain ou les rencontres, mais on vise généralement à établir un cadre de concertation et de partage de l'information et à favoriser les échanges sur les avantages et les inconvénients du projet entre promoteur, administrations, organisations non gouvernementales, représentants de communautés, maires et collectivités et partenaires techniques et financiers.

Le Congo, par exemple, a prévu à cette phase une première consultation publique réalisée de manière consensuelle par le promoteur qui élabore les termes de référence de concert avec les autres parties prenantes :

> *Toute activité assujettie à une étude ou à une notice d'impact sur l'environnement doit faire l'objet d'une enquête publique organisée par le promoteur et au terme de laquelle celui-ci élabore le projet de termes de référence pour le cadrage de l'étude ou de la notice* (titre IV, article 16 du décret 2009-415 du 20 novembre 2009).

La Côte d'Ivoire se fait plus précise sur les acteurs impliqués :

> *La définition des termes de référence sur l'étude d'impact environnemental [se fait] en concertation avec l'administration technique de tutelle, le maître d'ouvrage, ou pétitionnaire ou son représentant et éventuellement le public* (article 11, alinéa 2 du décret 96-894 du 8 novembre 1996 déterminant les règles et procédures applicables aux études relatives à l'impact environnemental des projets de développement).

Une lecture *stricto sensu* de la dernière partie de cet article donnerait à penser que la participation du public, loin d'être une obligation, n'est qu'une « éventualité ». Dans les faits, des entretiens sont organisés par l'Agence nationale de l'environnement délivreur de l'autorisation environnementale avec les différents acteurs participants afin de circonscrire les

enjeux d'un projet et de pouvoir ainsi rédiger les termes de référence qui sont de son ressort et de sa responsabilité. Par ailleurs, l'agence reste ouverte à toute justification d'exclusion du public pour un motif ou un autre même si aucune réglementation n'interdit que les citoyens se donnent l'initiative de la participation au cadrage.

Les pays qui encouragent la participation du public au cadrage (Bénin, Burkina Faso, Cameroun, Gabon, Guinée et Madagascar) lui accordent un rôle à la fois d'information sur l'existence du projet et de ses objectifs, de recueil d'information et d'accompagnement, puis de vérification de la prise en compte des préoccupations des populations dans les termes de référence. Au Cameroun par exemple :

> *La participation des populations à la gestion de l'environnement doit être encouragée, notamment à travers le libre accès à l'information environnementale, sous réserve des impératifs de la défense nationale et de la sécurité de l'État, des mécanismes consultatifs permettant de recueillir l'opinion et l'apport des populations, la représentation des populations au sein des organes consultatifs en matière d'environnement* (a. 72, tirets 1, 2, 3 de la loi n° 96/12 du 5 août 1996).

À Madagascar et au Bénin, des dispositions en vigueur permettent une participation publique au cadrage. Toute personne physique ou morale intéressée pourrait ainsi, selon les dispositions malgaches, saisir le ministère chargé de l'environnement, l'Office national de l'environnement, le ministère sectoriel concerné ou le promoteur afin de contribuer à fixer le cadre du contenu et de l'étendue d'une ÉIE. Cependant, cette démarche concertée est non obligatoire, sauf pour les projets d'envergure[79] pour lesquels elle vise à favoriser une meilleure insertion sociale du projet. De la même manière, même si la législation béninoise ne fait aucune mention de la participation à la phase de cadrage, l'esprit de la loi et la responsabilité de l'Agence béninoise pour l'environnement de consulter le public au cours de l'exercice de

[95] Les projets d'envergure dans la perspective malgache se réfèrent actuellement au secteur minier qui prévoit des dispositions en vertu de la loi n° 2001-031 du 8 octobre 2002 établissant un régime spécial pour les grands investissements dans le secteur minier malagasy (LGIM), modifiée par la loi n° 2005-022 du 17 octobre 2005. Cette loi établit le régime spécial en matière des changes, fiscale, douanière et juridique, applicable aux grands investissements dans le secteur minier. Selon l'article 4 de cette loi, « Sont admissibles au régime spécial établi par la présente loi les investissements d'un montant supérieur à cinquante milliards d'ariary (Ar 50 000 000 000), en valeur au 30 avril 2005, engagés à Madagascar pour mener à bien un projet, selon un plan d'investissement approuvé conformément aux dispositions de la présente loi ».

validation des termes de référence produits par le promoteur rendent la participation publique quasi obligatoire. Car, à défaut d'une enquête, la rédaction des termes de référence d'une ÉIE nécessite la collecte et la compilation de certaines données économiques, sanitaires et écologiques dont disposent divers acteurs, habitant ou intervenant dans les milieux.

Diverses techniques sont déployées à cet effet et recourent à l'affichage et aux réunions d'information avec divers acteurs : promoteur ou bureau d'études, délivreur de l'autorisation et des unités d'appui, ministères et administrations concernées, organisations non gouvernementales nationales et internationales et associations, autorités locales et chefs coutumiers, citoyens touchés/intéressés par le projet.

Il n'y a pas de participation en phase de cadrage au Burundi, à Sao Tomé, en Mauritanie et au Sénégal. Toutefois, certains acteurs peuvent y intervenir : promoteur, gouvernement, ministère ou direction en charge de l'environnement selon le pays pour les acteurs responsables ; services techniques, représentants de collectivités et de citoyens, ministère en charge de l'environnement, d'autres secteurs impliqués en fonction de la nature du projet d'investissement, commission multisectorielle *ad hoc*, ministère de tutelle du projet, promoteur et son bureau d'études pour les acteurs participants. Ainsi au Burundi, l'ÉIE étant une pratique récente, la population n'est pas informée par le promoteur des différentes phases du processus et les termes de référence sont élaborés au bureau par le promoteur qui en a la charge :

> *L'étude d'impact sur l'environnement est réalisée par le pétitionnaire ou maître d'ouvrage lui-même ou par une personne physique ou morale habilitée par celui-ci et agissant au nom et pour le compte du pétitionnaire* (article 25 de la loi n°1/010 du 30 juin 2000 portant code de l'environnement).

Tableau 5 : Caractérisation des procédures et des pratiques de participation publique à la phase du cadrage

Pays	Statut	Finalité	Nature	Acteurs responsable (R) et participants (P)
Bénin	Encouragée	Néant	Néant	ABE (R)- ONG nationales et internationales (P)
Burkina Faso	Encouragée	Néant	Néant	BENED (R)- Ministère porteur de projet, services techniques compétents du ministère de l'Environnement (P)
Burundi	Non applicable	Néant	Néant	Promoteur (R)- Services techniques, représentants des collectivités, représentants des citoyens (P)
Cameroun	Encouragée	S'assurer que les préoccupations des populations sont prises en compte dans TDR.	Consultation.	Ministère (R)- Promoteur, autres parties prenantes (P)
Cap Vert				
Centrafrique	Obligatoire	Prendre en compte les points de vue des différents acteurs et faire du public déclencheur du projet ou son appropriateur. Préparer les parties prenantes à améliorer et à accepter le projet.	Entretien avec différents acteurs de la société civile. Partage d'information sur le projet. Échanges sur ses avantages et inconvénients.	Promoteur, Direction générale de l'environnement et de l'économie sociale (R)- Administrations sectorielles impliquées. ONG. Représentants des communautés. Maires. Collectivités (P)
Congo	Obligatoire	Amener à une appropriation du processus.	Communication de proximité organisée par les consultants.	Promoteur et administrations (R)- Collectivités locales, public, ONG (P)
Côte d'Ivoire	Obligatoire	Recueillir des informations concernant l'état de la zone du projet, circonscrire les enjeux sociaux.	Entretien avec représentants des collectivités locales. Entretien avec les ministères et administrations concernées.	Agence nationale de l'environnement (R)- Représentants des collectivités, (maires, chef de village). Ministères et administrations concernées (P)
Gabon	Encouragée	Recueillir les avis des acteurs. Aider les autorités compétentes dans la prise de décision.	Affichage. Réunions d'information.	Promoteur. Délivreur de l'autorisation et des unités d'appui. Ministères et administrations concernées (R)- ONG nationales. ONG internationales. Associations (P)
Guinée	Encouragée	Informer les populations et autorités coutumières et administratives sur l'existence du projet et ses objectifs.	Prise de contact et échange d'information entre le consultant et les populations concernées.	Bureau d'études ou consultant (R)- Promoteur. Président CRD. Chef de district ou chef de quartier, parfois chefs coutumiers (P)
Madagascar	Encouragée	Recueillir les recommandations issues des différentes entités publiques ou privées pour l'élaboration des termes de référence de l'ÉIE.	Saisie des autorités compétentes ou du promoteur. Réunions préalables avec les autorités et populations locales.	Promoteur, Office nationale de l'environnement, Comité technique d'évaluation *ad hoc* (CTE) (R)- Public: représentants des collectivités (maires, chefs fokontany/chefs de villages, autorités traditionnelles. ONG et institutions nationales et internationales. Citoyens touchés/intéressés par le projet (P)
Mali	Obligatoire	Recueillir les préoccupations et attentes des populations. Faire prendre des engagements au promoteur.	Convocation verbale de la population à prendre part à la consultation.	Promoteur et son consultant (R)- Services techniques concernés (P)

Mauritanie	Non applicable	Néant	Néant	Ministère de l'Environnement (R)- Ministère de tutelle du projet. Promoteur et son bureau d'études (P)
Niger	Obligatoire	Informer les parties prenantes concernées sur le projet. Cerner leurs préoccupations et attentes vis-à-vis de ce dernier.	Visite. Rencontre avec autorités administratives et principaux groupes décisionnels.	Promoteur (R)- Public : populations, autorités coutumières et administratives (P)
Sao Tomé et Principe	Non applicable	Néant	Néant	Le gouvernement (R)- Ministère de l'environnement. Commission multisectorielle *ad hoc (P)*
Sénégal	Non applicable	Néant	Néant	DEEC (R)- Promoteur (P)
Tchad	Obligatoire	Objectifs et bons résultats	Non spécifié	Administration publique (R)- Public : société civile, institutions internationales (P)
Togo	Obligatoire	Informer tous les acteurs concernés afin d'avoir leur adhésion. Permettre à chaque partie prenante d'inscrire ses préoccupations à prendre en compte.	Consultation de la population. Consultation des documents des services techniques.	Direction de l'environnement, promoteur et son consultant (R)- Public : populations concernées, institutions concernées. ONG. PTF (P)

2.2.2. Réalisation de l'étude

Les deux tiers des législations en Afrique francophone rendent obligatoire la participation publique au cours de la réalisation de l'étude avec les mêmes finalités pour onze d'entre elles (tableau 6). À titre d'exemple, le décret burkinabè instituant les ÉIE oblige le promoteur d'impliquer les populations à la phase essentielle de la réalisation de l'étude :

> *L'information et la participation du public sont réalisées pendant l'exécution de l'étude d'impact sur l'environnement en collaboration avec les organes compétents de la circonscription administrative et de la collectivité territoriale décentralisée. Cette information du public comporte notamment : une ou plusieurs réunions de présentation du projet regroupant les autorités locales, les populations, les ONG et associations écologistes ; l'ouverture d'un registre accessible où sont consignées les appréciations, les observations et suggestions formulées par rapport au projet* (article 15 du décret n° 2001-342/PRES/PM/MEE du 17 juillet 2001 portant champ d'application, contenu et procédure de l'étude et de la notice d'impact sur l'environnement).

Le législateur se fait tout aussi exigeant et précis au Gabon. Ainsi :

> *Dans le cadre de l'étude d'impact sur l'environnement, le promoteur ou son mandataire est tenu : [...] de présenter le projet aux populations en utilisant des moyens de communication simples, concrets et accessibles ; d'organiser, aux fins ci-dessus spécifiées, des consultations publiques dont la notification doit être faite par voie d'affichage ou par tout autre moyen audiovisuel ; d'établir les procès-verbaux des séances de consultation signés, selon le cas, par l'autorité locale ou par le ministre chargé de l'environnement ou leurs représentants* (article 2, alinéa 3 du décret n° 000539/PR/MEFEPEPN du 15 juillet 2005, réglementant les études d'impact sur l'environnement).

Cette participation sert à assurer au public l'accès à l'information technique, à assurer son appropriation du projet, à recueillir son avis et à faciliter sa participation à la prise de décision (Bénin, Burkina Faso, Cameroun, Congo, Gabon, Sénégal). Elle sert également à déterminer les problèmes vécus par les citoyens et leurs causes, à cerner leurs attentes puis à définir de façon consensuelle des solutions aux problèmes (Burundi) ou des mesures

d'atténuation et de compensation (Togo). Des outils variés permettent d'atteindre ces finalités, à savoir l'enquête publique par la mise au point de fiches, la visite de terrain, l'analyse des données, la mise en place de groupes de discussion, la tenue de séances d'information, de concertation et de discussion, la diffusion de communiqués, l'organisation d'assemblées générales et la mise en place de comités de riverains, la collecte et le traitement des requêtes ou des doléances, les affiches, les communiqués radio, les causeries, les campagnes de sensibilisation, les « audiences publiques » ou réunions de présentation du projet. Les acteurs responsables sont le promoteur et son consultant (un expert indépendant ou un bureau d'études), les autorités locales de la collectivité territoriale compétente (gouverneur, haut-commissaire et préfet ou maire). Les participants sont les représentants des collectivités décentralisées, les organisations non gouvernementales nationales et internationales, les communautés riveraines, le promoteur, les consultants et les services techniques compétents de l'État, les représentants de collectivités, les citoyens touchés et les chefs traditionnels.

La Centrafrique, la Côte d'Ivoire, Sao Tomé et Principe, la Guinée, Madagascar et le Mali encouragent la participation à la phase de réalisation de l'ÉIE. Les extraits suivants de la République Centrafricaine et de Sao Tomé et Principe indiquent d'ailleurs plutôt une quasi-obligation :

> *La participation, selon laquelle chacun doit avoir accès aux informations relatives à l'environnement, y compris celles relatives aux substances et activités dangereuses pour une meilleure contribution et implication des acteurs* (article 4, tiret 6 de la loi n° 07.018 du 28 décembre 2007 portant code de l'environnement de la République Centrafricaine).

> *L'étude d'impact sur l'environnement doit comprendre [...] les résultats de la consultation publique des populations affectées* (article 45, alinéa 3 d) de la loi 10/1999 du 15 avril 1999 portant loi-cadre sur l'environnement au Sao-Tomé et Principe).

La participation se fait à travers des entretiens, le partage d'informations et les échanges sur le projet, ses avantages et inconvénients, ses incidences et les mesures possibles d'évitement, d'atténuation et de compensation. Elle se fait également à travers la signature de protocoles sociaux, réunions publiques, enquêtes socioéconomiques, publication d'articles de

journaux, participation à des émissions radio et télévision, tenue de conférences et causeries. Les acteurs responsables sont le promoteur et son bureau d'études et les participants sont les organisations non gouvernementales, les organisations de la société civile, les ministères impliqués, la cellule environnementale[80] du projet, les observateurs indépendants et les représentants des communautés et des collectivités, les institutions internationales, le délivreur de l'autorisation et ses unités d'appui.

2. Selon la définition béninoise (095 du 20 février 201, décret n° 2001, a. 2 et 3), la cellule environnementale est une unité fonctionnelle au sein de l'administration qui l'abrite et une interface entre l'Agence béninoise pour l'environnement et les promoteurs publics ou privés qui initient et exécutent des programmes et projets de développement. Elle est l'homologue de l'agence et, à l'instar de cette dernière, elle jouit d'une autonomie de gestion et d'une autonomie organisationnelle vis-à-vis de la structure administrative dans laquelle elle est installée. Elle a pour mission de veiller à l'intégration de dimensions environnementales dans les politiques, programmes et projets de développement dans son secteur ministériel ou sur le territoire du département concerné.

Tableau 6 : Caractérisation des procédures et des pratiques de participation publique à la phase de la réalisation de l'ÉIE

Pays	Statut	Finalité	Nature	Acteurs responsable (R) et participants (P)
Bénin	Obligatoire	Assurer au public l'accès à l'information technique sur le projet. Assurer au public l'expression de son opinion sur le projet.	Réalisation d'enquête publique par la mise au point de fiches. Visites de terrain et analyse des données. Mise en place de focus groupes. Séances d'information et de discussion avec les ONG, les associations ou groupes de base, les autorités locales et les personnes-ressources.	Promoteur et son consultant (indépendant ou bureau d'études) (R)- Représentants des collectivités. ONG nationales et internationales (P)
Burkina Faso	Obligatoire	Assurer l'information du public. Recueillir son avis et son appropriation du projet.	Communiqués. Assemblées générales. Comités de riverains.	Autorités locales de la collectivité territoriale compétente (R)- Communautés riveraines. Promoteur. Consultants. Services techniques compétents de l'État (P)
Burundi	Obligatoire	Établir les problèmes réellement vécus par les citoyens et leurs causes, leurs attentes. Définir de façon consensuelle des solutions aux problèmes.	Réunions d'information, de concertation. Cadre d'échange.	Promoteur (R)- Promoteur. Représentants des collectivités. ONG nationales et internationales. Citoyens touchés (P)
Cameroun	Obligatoire	Informer le public. Recueillir son avis sur le projet. Faciliter sa participation à la prise de décision.	Réunions. Enquêtes. Requêtes ou doléances. Affiches. Communiqués radio, etc.	Promoteur et son consultant (R)- Populations concernées (P)
Cap Vert	Information non disponible			
Centrafrique	Encouragée	Éviter tout conflit projet/population durant les phases de construction et d'exécution. Discuter des solutions de rechange au projet avec les parties prenantes.	Entretien avec les différents acteurs de la société civile. Partage d'informations et échanges sur les avantages et les inconvénients du projet. Information sur les impacts négatifs, les mesures d'atténuation proposées, la bonification des impacts positifs. Si possible, signature d'un protocole d'accord social.	Promoteur (R)- ONG. Organisations de la société civile. Ministères impliqués. Cellule environnementale du projet. Observateurs indépendants. Représentants des communautés (P)
Congo	Obligatoire	Recueillir les opinions.	Invitation formelle à prendre part à la consultation.	Promoteur (R)- Collectivités locales. ONG. Public (P)
Côte d'Ivoire	Encouragée	Informer les populations des objectifs du futur projet. Recueillir des informations pour décrire l'état initial du projet et pouvoir déterminer la nature et l'importance des impacts potentiels. Prendre en compte les préoccupations du public concerné.	Réunions publiques. Enquête socioéconomique. Entretien avec les représentants des collectivités locales (chefs de villages, maires, préfets). Entretiens avec les ministères et administrations concernées.	Promoteur et bureau d'études (R)- Représentants des collectivités. Citoyens touchés. ONG nationales. ONG internationales. Institutions internationales. Délivreur de l'autorisation et ses unités d'appui (P)
Gabon	Obligatoire	Informer les acteurs concernés.	Causeries. Campagnes de sensibilisation. Échanges des connaissances.	Promoteur. Délivreur de l'autorisation et des unités d'appui (R)- Non précisés (P)

Guinée	Encouragée	Contribuer à l'obtention des informations pour les besoins de l'étude.	Séances de travail avec les ONG locales Participation de certains intellectuels aux enquêtes socioéconomiques de la zone du projet, parfois d'autres fils du terroir sont utilisés comme guide.	Consultant ou bureau d'études (R)- Promoteur. Président CRD. Sous-préfet. Chef de disstrict ou chef de quartier, parfois les chefs coutumiers. ONG nationales. ONG internationales et une partie de la population intéressées, notamment les intellectuels (P)
Madagascar	Encouragée	Néant	Réunions. Informations avec le public. Laissées à l'initiative du promoteur du projet.	Promoteur et son consultant (R)- Public : représentants des collectivités (maires, chefs fonkontany/chefs de villages, autorités traditionnelles…). ONG nationales et internationales. Citoyens touchés/intéressés par le projet (P)
Mali	Encouragée	Néant	Néant	Consultant (R)- Services techniques et populations (P)
Mauritanie	Obligatoire	Informer le public et le faire participer.	« Audiences publiques » ou réunions de présentation du projet regroupant les autorités locales, les populations, les administrations impliquées, les ONG et autres organisations concernées. Registres d'appréciations, observations et suggestions formulées par le public par rapport au projet.	Promoteur/son Bureau d'études ou consultants (R)- Ministère de l'Environnement et de tutelle du projet, public (P)
Niger	Obligatoire	Déterminer le tracé réel de la zone.	Visite sur le terrain. Rencontre avec les parties prenantes.	Promoteur (R)- Public (populations, autorités coutumières et administratives) (P)
Sao Tomé et Principe	Encouragée	Connaître les objectifs de l'étude et son ampleur, compte tenu de l'importance du projet pour le développement du pays, mais aussi ses effets sur l'environnement.	Publication d'articles de journaux. Participation à des émissions radio et télévision. Tenues de conférences et causeries. Organisation de réunions, etc.	Promoteur et son consultant (R)- Bureaux d'études, entreprises privées elles-mêmes (P)
Sénégal	Obligatoire	Prendre en compte les préoccupations environnementales, sociales et économiques des populations pour aider à la prise de décision finale.	Consultation. Information. Tenue de l'audience publique.	Consultant/promoteur (R)- Administrations concernées consultées. Collectivités locales. Populations. Autres groupes sociaux pertinents compte tenu du projet (P)
Tchad	Obligatoire	Objectifs et bons résultats.	Néant	Promoteur et son consultant (R)- Public (société civile et institutions internationales) (P)
Togo	Obligatoire	Informer toutes les parties au projet. Avoir l'adhésion de tous les acteurs sur toutes les étapes du processus d'ÉIE. Prendre en compte les préoccupations de la population.	Consultation publique. Consultation de documents des services techniques et consultation par enquête (individuel ou focus groupes).	Promoteur et son consultant (R)- Promoteur et son consultant, public (populations concernées, institutions concernées, ONG)(P)

2.2.3. Examen

L'examen requiert une participation obligatoire du public au Bénin, au Burkina Faso, au Cameroun, en Côte d'Ivoire, à Madagascar, au Niger, au Tchad et au Togo (tableau 7). Il vise à s'assurer de la prise en compte des préoccupations et des doléances du public. Lorsque l'examen est interne, la participation se déroulant au bureau peut être essentiellement administrative[81]. Dans ce cas, le processus est sous la responsabilité de l'organisme gestionnaire qui rend compte et prépare la décision à la signature de l'autorité responsable. Plus souvent, elle se fait par validation du rapport en comité interministériel *ad hoc* élargi au promoteur et à son bureau d'études, aux représentants des communautés touchées et des collectivités locales concernées, aux personnes-ressources et aux représentants avertis des médias. Lorsque l'examen est externe, la participation se fait par audience publique[82] en deux séances, l'une informative et l'autre argumentaire, ouvertes et transparentes ou par enquête publique où les groupes de personnes susceptibles de subir des incidences liées à la réalisation du projet ou intéressées peuvent déposer des plaintes qui, en cas de non-satisfaction, peuvent déclencher un recours judiciaire. Elle se fait aussi par la consultation sur place des documents, les réunions publiques ou le recueil des avis du public dans un registre tenu par le commissaire enquêteur. La participation à ce stade vise à assurer la qualité du rapport d'ÉIE, à en confirmer le contenu et à assurer la prise en compte des besoins ainsi que des intérêts des parties. Les acteurs responsables sont le délivreur de l'autorisation et ses unités d'appui relevant du ministère responsable de l'environnement. Les acteurs participants varient. Si une ÉIE est requise, elle implique le promoteur et son consultant ou cabinet d'études, le représentant des

---

3. Il s'agit là d'une situation propre notamment au Burkina Faso où un comité technique sur les EE (COTEBE) incluant plusieurs acteurs institutionnels et le promoteur a été créé en 2001 à cette fin. Il y a cependant un bémol à mettre. Pourtant le décret n° 97-110/PRES du 17 mars 1997 portant promulgation de la loi n° 005/97/ADP du 30 janvier 1997 relative aux études et aux notices d'impact sur l'environnement stipule dans son article 19 : « L'étude d'impact environnemental doit être complétée par une enquête publique dont le but est de recueillir les avis et les contre-propositions des parties concernées par rapport à l'étude d'impact sur l'environnement qui est présentée » (Yonkeu Samuel, 23.02.2012, commentaires). Il faut noter que, dès la publication du rapport d'ÉIE, les citoyens ont le droit librement de s'objecter sur les conclusions de l'étude. Cependant, ce droit est mal connu des populations. Ainsi au cours de l'enquête publique, les groupes de personnes affectées ou non peuvent déposer des plaintes qui, en cas de non-satisfaction, peuvent déclencher un recours judiciaire.

4. L'audience publique est quelques fois utilisée pour un examen interne des rapports lorsqu'elle n'implique que le personnel de l'organisme administratif responsable de l'étude d'impact sur l'environnement. Des pays comme le Cameroun et le Sénégal utilisent l'audience publique comme dispositif interne alors que le Bénin l'utilise comme procédure d'examen externe.

communautés, les citoyens touchés ou intéressés, la commission *ad hoc*, les ministères et les administrations concernés, les groupes de consultants ainsi que le public. Le Bénin et le Tchad, par exemple, inscrivent la participation à l'examen dans la même démarche :

> *Le Ministre, après avoir reçu l'étude d'impact sur l'environnement, doit la rendre publique et créer [...] une commission d'audience publique sur l'environnement* (article 91 de la loi n° 98-030 du 12 février 1999 portant loi-cadre sur l'environnement en République du Bénin).

> *Une fois que l'administration chargée de l'environnement a reçu l'étude d'impact et qu'elle l'a jugée recevable, après une contre-expertise, elle publie par voie d'annonce officielle sa décision et ouvre au public pendant quarante-cinq jours la consultation de ladite étude. Pendant cette période, elle tient à la disposition du public un registre permettant la consignation de toutes observations relatives au projet et à l'étude d'impact déposée* (article 87 de la loi n° 014/PR/98 du 17 août 1998 définissant les principes généraux de la protection de l'environnement au Tchad).

La participation du public à l'examen est encouragée en Centrafrique, au Congo, au Gabon, en Guinée. Elle est estimée non applicable au Burundi, au Sao Tomé, en Mauritanie et au Sénégal. Cependant, en analysant les règlements de la Mauritanie et du Sénégal, on constate dans les deux cas qu'une forme de participation publique est en vigueur à la phase d'examen. Ainsi en Mauritanie :

> *Dans les sept (7) jours qui suivent l'expiration du délai de trente (30) jours de l'enquête publique, et au vu des éléments du rapport, et notamment des appréciations, observations, suggestions et contre-proposition formulées, le ou les enquêteurs peuvent demander au promoteur des informations complémentaires ou la production de tout autre document utile. Ils peuvent entendre toute personne dont ils jugent l'audition utile et se tiennent à la disposition de toute personne ou association qui demande à être entendue. Ils peuvent recevoir en audience publique les déclarations de toute personne intéressée et les explications du promoteur ou de son représentant (article 23 nouveau, décret n° 2007-105 modifiant et complétant certaines dispositions du décret 2004-094 du 4 novembre 2004 relatif à l'étude d'impact sur l'environnement).*

Au Sénégal, l'arrêté ministériel n° 9468 MJEHP-DEEC en date du 28 novembre 2001 portant réglementation de la participation du public à l'étude d'impact environnemental rend plutôt obligatoire un certain nombre d'activités consultatives à l'examen aux articles 5 à 7. Ainsi :

> *Le comité technique doit dès la réception des rapports d'étude d'impact environnemental déposer un exemplaire du rapport au niveau de la collectivité concernée qui dispose de dix jours pour faire ses observations et ses remarques par des commentaires écrits.* ***(a****rt. 5)*
>
> *Le comité technique prépare en rapport avec le promoteur et les acteurs concernés la tenue d'une audience publique basée sur la restitution du rapport de l'étude d'impact environnemental. L'audience publique se fera sur site au plus tard quinze jours après la validation interne du rapport de l'étude d'impact environnemental.* ***(a****rt. 6****)***
>
> *L'objectif de cette audience est de présenter la synthèse du rapport de l'étude d'impact environnemental et de recueillir de la part des acteurs locaux leurs avis, observations et amendements. [...] Le promoteur disposera de deux semaines pour intégrer les préoccupations du public et soumettre un rapport actualisé au comité technique.* ***(a****rt. 7)*

Tableau 7 : Caractérisation des procédures et des pratiques de participation publique à la phase de l'examen

Pays	Statut	Finalité	Nature	Acteurs responsables (R) et participants (P)
Bénin	Obligatoire	S'assurer de la prise en compte des préoccupations et des doléances du public ainsi que des conclusions de la participation annexées au rapport d'ÉIE dans le PGES.	Participer en tant que membre du groupe de travail *ad hoc* de validation.	Délivreur de l'autorisation et ses unités d'appui : le ministère en charge de l'environnement (R)- Promoteur et son consultant ou cabinet d'études. Représentant des communautés. Citoyens touchés ou intéressés. Commission *ad hoc*. Ministères et administrations concernés et groupe de consultants (P)
Burkina Faso	Obligatoire	Assurer la qualité du rapport d'ÉIE.	Session du comité technique avec participation du promoteur et de son consultant.	BUNED (R)- Ministères et institutions de l'État. Consultants et promoteurs (P)
Burundi	Non applicable	Faire confirmer le contenu de l'étude par le public.	Séance d'échanges sur les impacts environnementaux.	Ministère de l'Environnement (R)- Services techniques (P)
Cameroun	Obligatoire	Recueillir l'avis des populations concernées sur le rapport suivant la réglementation en vigueur. Permettre aux populations de se prononcer sur les conclusions de l'étude.	Recueillir l'avis des populations concernées sur le rapport. Faire la publicité de l'étude. Mettre le rapport dans des salles de lecture avec des registres pour enregistrer les avis des populations, y compris les oppositions éventuelles, et faire rapport des apports des populations à consigner au rapport final.	Ministère en charge de l'environnement et le Comité interministériel (R)- Populations concernées, même si *a priori* et en pratique rien ne s'oppose aux apports des autres parties prenantes(P)
Centrafrique	Encouragée	Les besoins/intérêts des parties ont été pris en compte dans le rapport d'ÉIE.	Néant	MEE/DGE (R)- Commission interministérielle (P)
Congo	Encouragée	Encourager une démarche consensuelle.	Implication nécessaire à l'audience publique.	Administrations (R)- Promoteur. ONG. Collectivités locales et public (P)
Côte d'Ivoire	Obligatoire	Informer les populations des objectifs du projet. Mesurer l'implication des populations dans le processus de consultation mené par le porteur du projet. Recueillir les opinions, avis, suggestions, des populations sur le projet.	Réunion publique. Recueil des avis du public dans un registre par le commissaire enquêteur.	Agence nationale de l'environnement (délivreur de l'autorisation). Préfet de la localité (président de l'enquête publique) (R)- Représentants des collectivités. Citoyens touchés (P)
Gabon	Encouragée	Néant	Néant	Ministre. Direction générale de l'environnement. Direction générale des hydrocarbures. Direction générale

				des mines. Direction générale des travaux publics, etc. (R)- ONG. Municipalité. Départements. Associations communautaires (coopératives villageoises) (P)
Guinée	Encouragée	Obtenir les points de vue et observations du maximum de personnes sur le rapport provisoire.	Lecture du rapport provisoire pour la formulation des observations au ministère de l'Environnement et dans un lieu public de la localité concernée.	Néant
Madagascar	Obligatoire	Associer le public concerné à l'étude d'impact sur l'environnement. Définir le type approprié de consultation à faire par le promoteur.	Consultation sur place des documents ; enquête publique ; audience publique.	Office national de l'environnement. Comité technique d'évaluation *ad hoc*. Autorités locales (R)- Public : représentants des collectivités (maires, chefs de villages…). ONG nationales et internationales. Citoyens touchés/intéressés par le projet.(P)
Mali	Non applicable	Néant	Néant	Administration concernée (Direction nationale de l'assainissement et du contrôle des pollutions et des nuisances – DNACPN) (R)- Comité d'analyse (P)
Mauritanie	Non applicable	Néant	Néant	Ministère de l'Environnement (R)- Ministère de tutelle du projet (P)
Niger	Obligatoire	Analyser la conformité du contenu du rapport avec la réalité du terrain. Consulter et recueillir les avis des populations, des autorités coutumières et administratives concernées et valider les rapports en atelier.	Visite terrain suivie de réunion publique. Rédaction d'un rapport d'examen externe.	Bureau des évaluations environnementales et des études d'impact/Promoteur (R)- Populations. Autorités coutumières et administratives (P)
Sao Tomé et Principe	Non applicable	Néant	Néant	Délivreur de l'autorisation et ses unités d'appui (R)- Ministère en charge de l'environnement et commission *ad hoc (P)*
Sénégal	Non applicable	Néant	Néant	Comité technique national (CTN) (R)- Membre du comité technique (P)
Tchad	Obligatoire	Assurer l'atteinte des objectifs et de bons résultats.	Modalités de participation du public en cours d'adoption.	Administration publique (R)- Public (P)
Togo	Obligatoire	Donner un avis favorable sur l'exécution du projet. Avoir un consensus sur la recevabilité du projet pour faciliter la prise de décision. Vérifier la véracité des informations contenues dans le rapport. Fournir d'autres informations.	Participation des représentants du public aux travaux du comité *ad hoc* en qualité de membre ou de personne- ressource. Atelier national de validation du rapport d'ÉIE en présence de toutes les parties prenantes.	Direction de l'environnement (R)- Promoteur et son consultant. Public (P)

2.2.4. Décision

Seuls Madagascar et le Togo font de la participation à la phase de la décision une obligation avec, pour finalité, de fournir les éléments nécessaires à la prise de décision et d'informer le public sur la décision et sur le contenu du cahier des charges environnementales[83], d'une part, et de s'assurer de l'absence de plaintes, d'autre part. Sa nature renvoie à la délivrance d'un permis environnemental assorti d'un cahier de charges environnementales et à la signature de procès-verbaux (tableau 8).

> *L'Office national de l'environnement doit se prononcer sur l'octroi ou non du permis environnemental dans le délai imparti à l'étude d'impact sur l'environnement tel que cité aux articles 25 et 26 ci-dessus, sur la base du rapport d'évaluation par le public et des avis techniques d'évaluation du comité technique d'évaluation ad hoc* (article 27 du décret n° 99-954 du 15 décembre 1999 modifié par le décret MECIE n° 2004-167 du 3 février 2004 à la mise en comptabilité des investissements avec l'environnement/Madagascar).
>
> *Le rapport issu de la participation du public à l'évaluation, établi par la commission d'enquête et/ou la commission d'audience, est transmis au ministre chargé de l'environnement et est pris en compte par le comité technique ad hoc d'évaluation dans l'évaluation du rapport d'étude d'impact sur l'environnement* (article 56 de l'arrêté n° 018/MERF du 9 octobre 2006 fixant les modalités et les procédures d'information et de participation du public au processus d'ÉIE /Togo).

À Madagascar, aucun acteur n'est mentionné comme participant à la phase de décision de la procédure d'ÉIE. Par contre, au Togo, trois acteurs agissent : le ministère de l'Environnement qui est responsable de la participation, la Direction de l'environnement (l'Agence nationale de l'environnement depuis janvier 2012) et le comité *ad hoc* d'évaluation. La décision du ministre d'octroyer le certificat de conformité environnementale est prise en

5. Ce document constitue le cahier des clauses techniques environnementales qui sont une documentation argumentée des préconisations environnementales du plan de gestion environnementale et sociale. Destiné à faire partie du dossier d'appel d'offres retenu par le maître d'ouvrage délégué, il définit des clauses obligatoirement exécutables par ce dernier et constitue une garantie de la mise en œuvre du plan de gestion environnementale et sociale.

tenant compte des rapports de la Direction de l'environnement et du comité *ad hoc*. Le ministre se réfère aux propositions avant de prendre la décision.

Pour la majorité des pays, la participation du public à cette phase n'est pas possible. Au Burkina Faso comme au Burundi, la décision est de la responsabilité du ministre responsable de l'environnement mais, au Burundi, l'autorité de tutelle doit tenir compte de tous les paramètres et des observations des services techniques. En Côte d'Ivoire aussi, la décision est prise par le ministre dont la décision se fonde sur la proposition d'avis formulés par le comité interministériel mis en place et dirigé par l'Agence nationale de l'environnement[84] et qui tient compte des conclusions de l'enquête publique. Au Gabon, les dispositions du texte de loi sur les ÉIE donnent compétence en la matière aux administrations concernées par le projet. À Sao Tomé, la décision se prend uniquement au niveau de l'administration centrale sans la participation de la société civile. Y prennent part le délivreur de l'autorisation et ses unités d'appui et le ministère de l'Environnement. En Guinée, la décision est laissée à la discrétion du ministre de l'Environnement qui se prononce sur la recevabilité ou non du rapport d'étude. Cette décision est essentiellement basée sur les procès-verbaux du commissaire enquêteur qui détermine la position et le point de vue des populations concernées et participe indirectement à cette décision. Au Mali, seul le ministre de l'Environnement et de l'Assainissement délivre le « permis environnemental ». En Mauritanie, le ministère de l'Environnement élabore un avis de faisabilité environnementale du projet et le transmet au ministère de tutelle du projet. Au Niger, le ministre décide sur la base des rapports validés avec la participation du public et délivre le certificat de conformité environnemental.

---

6. Concrètement, le comité interministériel prend une décision. L'ANDE rédige un courrier présentant l'avis favorable de ce comité et l'arrêté d'approbation de l'ÉIE du projet. Le ministre signe l'arrêté accompagné du courrier qui, lui, est signé par le directeur général de l'ANDE. Il n'y a pas d'arrêté en cas de rejet de l'étude. Le cas échéant, un courrier est juste adressé au promoteur par le directeur général de l'ANDE (et non par le ministre qui n'en est d'ailleurs pas informé) présentant l'avis du comité et l'invitant à modifier son projet. Une analyse minutieuse montre que, dans la réalité, la décision est prise par le comité. Le ministre ne fait que l'entériner par sa signature. Il n'est donc pas exact de dire que c'est le ministre qui prend la décision. La procédure telle que conduite fait que c'est le comité interministériel dirigé par l'ANDE qui prend la décision. Dans l'idéal pour respecter les textes, le courrier de rejet devrait aussi être signé par le ministre et envoyé par ce dernier au promoteur, et non du directeur général de l'ANDE au promoteur comme c'est le cas aujourd'hui.

La participation du public à la phase de décision est encouragée au Cameroun, au Congo et au Sénégal. Sa finalité est de solliciter les avis et de s'assurer de la prise en compte des préoccupations des populations dans le rapport de l'étude :

> *Sur la base du rapport finalisé d'étude d'impact sur l'environnement qui intègre le rapport de l'audience publique, le comité technique (composé des ministères et autres structures concernées par l'étude d'impact) prépare la décision du ministre chargé de l'environnement qui sera notifiée au promoteur dans un délai de quinze jours* (article 8 de l'arrêté ministériel n° 9468 MJEHP-DEEC en date du 28 novembre 2001 portant réglementation de la participation du public à l'étude d'impact environnemental/Sénégal).

Les acteurs sont les ministères décideurs, représentants des différentes administrations concernées, et indirectement le public. La participation du public est de libre initiative seulement au Bénin et au Tchad. De par sa finalité, elle permet de mettre en lumière, entre autres, les valeurs collectives qui doivent être considérées dans la prise de décision. L'administration publique est l'acteur responsable et le public constitué de la société civile et des institutions internationales y participe.

Tableau 8 : Caractérisation des procédures et des pratiques de participation publique à la phase de la décision

Pays	Statut	Finalité	Nature	Acteurs responsable (R) et participants (P)
Bénin	Libre initiative	Permettre la mise en lumière des valeurs collectives à considérer dans la prise de décision.	Demande par un tiers de mettre en œuvre la procédure d'audience par une lettre officielle motivée. Avis de l'ABE	Ministre de l'Environnement (R)- Un citoyen ou groupe de personnes touchées ou intéressées (P)
Burkina Faso	Non applicable	Néant	Néant	Ministre de l'Environnement (R)- Néant (P)
Burundi	Non applicable	Néant	Néant	Ministère de l'Environnement (R)- Néant (P)
Cameroun	Encouragée	S'assurer de la prise en compte des préoccupations des populations dans le rapport.	Rapport du comité *ad hoc* relatif à la participation citoyenne.	Décision finale du MINEP après avis du Comité interministériel de l'environnement (R)- Représentants des différentes administrations concernées, indirectement le public (P)
Centrafrique	Non applicable	Autoriser la réalisation du projet par un arrêté.	Néant	MEE (R)- Néant (P)
Congo	Encouragée	Néant	Sollicitation des avis si les préoccupations du public ont été intégrées.	Ministère (R)- Administrations et public (P)
Côte d'Ivoire	Non applicable	Néant	Néant	Néant
Gabon	Non applicable	Néant	Néant	Ministre (R)- Administrations publiques et privées concernées (P)
Cap Vert				
Sao Tomé et Principe	Non applicable	Néant	Néant	Délivreur de l'autorisation et ses unités d'appui (R)- Ministère de l'environnement (P)
Guinée	Non applicable	Néant	Néant	Ministère de l'Environnement (R)- Indirectement le commissaire enquêteur (P)
Madagascar	Obligatoire	Fournir les éléments nécessaires à la prise de décision.• Informer le public sur la décision et sur le contenu du cahier des charges environnementales.	Délivrance de permis environnemental avec en annexe le PGEP ayant la valeur de. Cahier de charges environnementales	ONE (délivrance et diffusion décision). CTE (placardage permis environnemental). Promoteur. (R)- Néant (P)
Mali	Non applicable	Néant	Néant	Ministre de l'Environnement (R)-
Mauritanie	Non applicable	Néant	Néant	Ministère de l'Environnement (R)-
Niger	Non applicable	Néant	Néant	Ministère de l'Environnement/BEEEI (R)-
Sénégal	Encouragée	Néant	Néant	Ministre de l'environnement (R)- Président du comité technique (P)
Tchad	Libre initiative	Prendre ou non en compte la décision du public.	Primauté à la raison politique.	Administration publique (R)- Public (P)
Togo	Obligatoire	Absence de plainte.	Signature PV et émargements.	Ministère de l'Environnement (R)- Direction de l'environnement, comité *ad hoc* d'évaluation (P)

2.2.5. Suivi

Trois des pays africains francophones ayant participé à la recherche ont fait de la participation publique à cette phase une obligation (tableau 9). La Côte d'Ivoire attribue au suivi l'objectif de vérifier l'application du plan de gestion environnementale et sociale (PGES), de le corriger et de l'adapter en se servant des activités comme des réunions du comité de suivi, des visites annuelles des lieux, de la consultation des rapports de la surveillance faite par le promoteur et de la rédaction des rapports de suivi. L'acteur responsable[85] est l'Agence nationale de l'environnement ou le ministère ou l'administration concerné et les acteurs participants sont les représentants des collectivités, les citoyens touchés, les ministères et les administrations concernés ainsi que les organisations non gouvernementales nationales et internationales et les institutions internationales :

> *[...] ce bureau[86] est chargé du suivi des mesures préconisées par l'étude d'impact environnemental* (article 11, alinéa 4 du décret 96-894 du 8 novembre 1996 déterminant les règles et procédures applicables aux études relatives à l'impact environnemental des projets de développement en Côte d'Ivoire**).**

Pour la Guinée, le suivi s'apparente à la mise à contribution des populations dans la mise en œuvre des PGES. Le promoteur est l'acteur responsable et les services spécialisés, les participants. Au Togo, la finalité de la participation publique à cette phase est de s'assurer de la mise en œuvre effective du PGES par des rencontres des populations avec le promoteur au cours de séances d'information. C'est le promoteur et son bureau qui en sont responsables et le

---

7. En général, l'ANDE est l'acteur responsable. Mais, pour les gros projets, l'organisation échappe à l'ANDE qui est juste membre d'un comité interministériel bien souvent mis en place et généralement dirigé par le ministère de tutelle du projet. L'ANDE n'apporte alors qu'une expertise technique (veille à la protection de l'environnement, à l'équité dans l'indemnisation des populations en cas de déplacement involontaire ou de forte expropriation, participation aux visites de terrain, attention au respect du cahier des charges environnementales, assurance que les ajustements proposés à certaines mesures définies dans le PGES qui se seraient révélées difficiles d'application à la mise en œuvre sont faits dans le respect de l'environnement) au moment des réunions du comité. Il est composé de toutes les parties prenantes, incluant le public. Si c'est un projet minier, par exemple, le comité est dirigé par le ministère des Mines, et composé de l'ANDE, du ministère de l'Économie et des Finances, du préfet de la localité concernée, une ONG, du maire, des représentants des jeunes et des femmes et du promoteur. Il existe aussi la possibilité que le comité soit présidé par le préfet de la localité et le ministère des Mines fait partie du comité.

8. Le bureau dont il s'agit a été intégré en 2004 à l'ANDE qui a hérité de ses prérogatives en matière d'ÉIE. Sous la direction de l'ANDE ou du ministère concerné, un comité de suivi rassemblant toutes les parties concernées tient des réunions périodiques et effectue des visites de terrain afin de suivre l'effectivité de la mise en œuvre des mesures correctives.

public est constitué des populations et des institutions concernées ainsi que des organisations non gouvernementales.

La participation du public au suivi est encouragée au Burkina Faso, au Burundi, au Cameroun, en Centrafrique, au Congo, au Gabon, à Sao Tomé et Principe, en Mauritanie et au Sénégal :

> *Le ministre chargé de l'environnement est chargé, en collaboration avec les ministres concernés, du suivi environnemental. À cet effet, il peut en cas de besoin faire appel aux compétences des autres départements ministériels* (article 33 du décret n° 2007-105 du 13 avril 2007 modifiant et complétant certaines dispositions du décret n° 2004-094 du 24 novembre 2004 relatif à l'étude d'impact environnemental en Mauritanie).

Les finalités sont de s'assurer de la pertinence des mesures d'atténuation et de l'effectivité des incidences prévues, de la mise en œuvre des mesures d'atténuation du PGES et du respect des intérêts du public. Les protocoles de collaboration et les échanges servent d'outils. Les acteurs responsables sont, selon le pays, le ministère de l'Environnement ou le ministère concerné par le projet. Les participants sont les autres ministères et les institutions de l'État, les consultants et le promoteur, le ministère concerné et les représentants de différents groupes de la population et des collectivités locales. Cette participation peut se faire par l'entremise de visites ou de réunions.

Madagascar se distingue dans le suivi par le choix de libre initiative à la participation publique accordée au citoyen. Les objectifs sont de favoriser la collaboration avec les autorités compétentes pour assurer le respect du PGES par le promoteur du projet et d'informer le public sur la décision et le contenu du cahier des charges environnementales, sur les obligations du promoteur et sur les résultats de suivi de conformité vis-à-vis du PGES :

> *Pour les projets visés à l'article 4 du présent décret, les travaux de suivi sont assurés conjointement par le ministère chargé de l'environnement, le ministère de tutelle de l'activité concernée et l'ONE. La coordination du suivi de la conformité des plans de gestion environnementale est assurée par l'ONE qui peut, en cas de nécessité dictée par la spécificité et l'envergure du projet, solliciter le service d'autres entités ou experts. [...] Pour les*

> *projets visés à l'article 5 du présent décret, les travaux de suivi et de contrôle relèvent des cellules environnementales des ministères sectoriels concernés qui enverront les rapports y afférents au ministère chargé de l'environnement et à l'ONE. Dans tous les cas, les autorités locales des lieux d'implantation de ces projets seront associées aux travaux de suivi et de contrôle et, le cas échéant, les organismes environnementaux concernés par lesdits projets* (article 33 nouveau du décret n° 99-954 du 15 décembre 1999 modifié par le décret n° 2004-167 du 3 février 2004 relatif à la mise en compatibilité des investissements avec l'environnement/Madagascar, décret MECIE).

Pour le Bénin, le Mali et le Tchad, la participation publique à la phase du suivi est non applicable. Si, au Bénin, la mise en œuvre des mesures inscrites au PGES est de la responsabilité du promoteur, au Mali, le suivi et la mise en œuvre du PGES sont assurés par les services techniques de l'État et l'administration locale dont le rôle est de veiller à l'exécution des mesures pour lesquelles le promoteur s'est engagé.

Tableau 9 : Caractérisation des procédures et des pratiques de participation publique à la phase du suivi

Pays	Statut	Finalité	Nature	Acteurs responsable (R) et participants (P)
Bénin	Non applicable	Néant	Néant	Néant
Burkina Faso	Encouragée	S'assurer de la pertinence des mesures d'atténuation et de l'effectivité des impacts prévus.	Protocoles de collaboration pour le suivi du PGES avec les promoteurs.	Ministère de l'Environnement (R)- Autres ministères et institutions de l'État. Consultant et promoteur (P)
Burundi	Encouragée	Faire suivre par le citoyen la mise en œuvre quotidienne du projet	Visites. Réunions.	Ministère concerné (R)- Promoteur. Ministère concerné et représentants population et collectivités locales (P)
Cameroun	Encouragée	Assurer une bonne conduite/exécution du PGES.	Suggestion dans les PGES d'impliquer comités de citoyens ou d'ONG pour suivi.	Ministère de l'Environnement. Ministère(s) dont relève le projet (R)- Agents du MINEP et de l'Administration compétente. Promoteur et parties prenantes (P)
Cap Vert				
Centrafrique	Encouragée	Respecter la conformité du PGES.	Réunion avec les communautés et les administrations.	MEE/DGE (R)- ONG, DGE, promoteur, Services déconcentrés, les représentants (P)
Congo	Encouragée	Associer au processus.	Nécessité de tenir des rencontres publiques.	Administrations (R)- Promoteur, ONG, public, collectivités locales (P)
Côte d'Ivoire	Obligatoire	Vérifier l'application du PGES. Corriger et adapter certaines mesures du PGES.	Réunions du comité de suivi. Visites de terrain. Consultation des rapports de la surveillance. Rédaction des rapports de suivi.	ANDE ou ministère ou administration concerné (R)- Représentants des collectivités. Citoyens touchés. Ministères et administrations concernés. ONG. Institutions internationales (P)
Gabon	Encouragée	Néant	Néant	Administrations publiques (R)- Administrations privées. ONG (P)
Guinée	Obligatoire	Impliquer les communautés locales concernées à la mise en œuvre.	Embauches des jeunes des villages comme main-d'œuvre.	Promoteur (R)- Services spécialisés (P)
Madagascar	Libre initiative	Collaborer au suivi. Informer le public de la décision et du contenu du cahier des charges.	Plaintes des riverains. Saisie et information des autorités compétentes.	Ministère de l'environnement et/ou de tutelle. ONE et CSN (Comité de suivi national). Mise à disposition éventuelle des résultats des suivis. Mise en place et opérationnalisation des CSER (comité de suivi régional) et CLL (comité local de liaison). Mise à disposition éventuelle des résultats des suivis ONE, CTE. Autorités locales (R)- Promoteur : mise à disposition au public des documents du projet. Mise en place d'un registre de plaintes et de doléances (P)
Mali	Non applicable	Néant	Néant	Services techniques et administration locale (R)- Services techniques et administration locale (P)

Mauritanie	Encouragée	Néant	Néant	Ministère de l'Environnement (R)- Ministère de l'Environnement (P)
Niger	Non applicable	Néant	Néant	BEEEI/ Promoteur (R)- Aucun participant identifié (P)
Sao Tomé et Principe	Encouragée	Néant	Saisi de l'administration par des lettres, des interventions auprès des autorités.	Le Gouvernement (R)- Public (P)
Sénégal	Encouragée	Néant	Néant	DEEC (R)- Administrations concernées. Collectivités. Populations éventuellement (P)
Tchad	Non applicable	Prendre ou non en compte la décision du public	Primauté de la raison politique	Administration publique (R)- Public (P)
Togo	Obligatoire	Veiller à la mise en œuvre du PGES.	Rencontre d'information.	Promoteur et son consultant (R)- Public (P)

2.2.6. Contrôle

La participation du public à la phase du contrôle est obligatoire au Togo, encouragée au Burundi, au Cameroun, en Centrafrique, au Congo, en Côte d'Ivoire et au Sénégal (tableau 10). Par exemple, au Congo, la participation du public vise à s'assurer que les mesures sociales sont respectées et que le public est impliqué, malgré la prépondérance du rôle de l'administration de l'environnement qui l'effectue, assistée des représentants des autres départements. Le recours à d'autres parties prenantes ne se fait qu'à titre consultatif :

> *Lorsque des manquements dans l'application effective des mesures prescrites dans le plan de gestion environnementale viendraient à être constatés à la suite d'une inspection par l'administration de l'environnement, le ministre en charge de l'environnement en informe le promoteur, les autorités locales du lieu d'implantation et les autres parties prenantes. La notification des résultats de cette inspection est sanctionnée par un procès-verbal dressé par un agent assermenté* (a. 46 du décret n° 2009-415 du 20 novembre 2009 fixant le champ d'application, le contenu et les procédures de l'étude et de la notice d'impact environnemental et social/Congo).

Elle est de libre initiative en Guinée et non applicable pour la majorité des autres pays faisant partie de la recherche, notamment le Bénin, le Burkina Faso, le Gabon, Sao Tomé et Principe, Madagascar, le Mali, la Mauritanie, le Niger et le Tchad :

> *Les travaux de contrôle sont assurés conjointement par le ministère chargé de l'environnement et le ministère de tutelle de l'activité concernée, qui peuvent, en cas de nécessité, solliciter l'appui technique de l'ONE. Pour les projets visés à l'article 5 du présent décret, les travaux de suivi et de contrôle relèvent des cellules environnementales des ministères sectoriels concernés qui enverront les rapports y afférents au ministère chargé de l'environnement et à l'ONE. Dans tous les cas, les autorités locales des lieux d'implantation de ces projets seront associées aux travaux de suivi et de contrôle et, le cas échéant, les organismes environnementaux concernés par lesdits projets* (article 33 nouveau du décret n° 99-954 du 15 décembre 1999 modifié par le décret n° 2004-167 du 3 février 2004 relatif à la mise en compatibilité des investissements avec l'environnement/Madagascar, décret MECIE).

Au Togo, la participation à la phase du contrôle de l'autorité en charge de l'environnement s'opère par l'observation sur le terrain et la consultation des communautés riveraines, des organisations non gouvernementales et des services techniques :

> *La participation du public aux différentes phases du processus d'études d'impact sur l'environnement s'impose au regard des dispositions des instruments juridiques internationaux ratifiés par le Togo relatives à la préservation de l'environnement, aux études d'impact sur l'environnement et à la participation du public, et de celles de l'article 7.7 de la loi n° 88-14 du 3 novembre 1988 portant code de l'environnement. [...] Dans tous les cas, la participation du public s'effectue à travers les moyens ci-après : la consultation sur place des documents ; les enquêtes publiques et les audiences publiques.*
>
> *La direction de l'environnement assure la coordination du contrôle de la mise en œuvre du plan de gestion de l'environnement du projet avec les services compétents dans le cadre d'un comité ad hoc dont la composition est fixée par arrêté du ministre chargé de l'environnement. [...] Dans tous les cas, les autorités locales des lieux d'implantation des projets de même que les institutions compétentes concernées par lesdits projets participent au contrôle* (articles 16 et 34 du décret n° 2006-058/PR du 5 juillet 2006 fixant la liste des travaux, activités et documents de planification soumis à l'ÉIE et les principales règles/Togo).

Au Burundi, l'objectif est de s'assurer, par voies de contrôles physiques et de visites de réalisation, que les objectifs définis et les résultats attendus vont être atteints. Le ministère en est responsable et la commission *ad hoc* y participe.

Pour les pays où la participation en phase de contrôle est impraticable, le tableau se présente comme suit. Au Bénin, « l'Agence béninoise pour l'environnement veille à l'application des mesures prévues dans le plan de gestion environnementale annexé au certificat de conformité environnementale » (article 18 du décret 2001-235), faisant ainsi du contrôle une fonction régalienne de l'Agence qui ne dispose pas toujours de moyens pour assumer ce rôle. Il n'est fait aucune mention d'acteurs intervenant à cette phase, en dehors de l'Agence, non plus que d'une quelconque participation. Le contrôle reste une phase administrative explicitement non prévue dans le décret organisant la procédure d'ÉIE. Au

Gabon, la participation du public à cette phase se trouve toujours dans un vide juridique. À Sao Tome et Principe, le contrôle n'existe pas, même au niveau de l'administration centrale. À Madagascar, le ministère responsable de l'environnement effectue le contrôle sans impliquer le public dans la démarche. Au Mali et en Mauritanie, le contrôle est assuré par les cadres du ministère de l'Environnement. Au Niger, la participation du public n'est pas officielle, mais les responsables du Bureau d'études d'impact sur l'environnement et des études d'impact en mission de suivi s'entretiennent avec le public pour les besoins de collecte d'informations et de données :

> *Sont considérés comme acteurs principaux de l'ÉIE au sens du présent décret le promoteur (ou requérant) du projet, l'autorité compétente (le ministre chargé de l'environnement), le ministère de tutelle du projet, la population.*
>
> *Les acteurs, autres que ceux indiqués à l'article 5 ci-dessus, sont le Conseil national de l'environnement pour un développement durable (CNEDD), les autorités relevant du domaine du projet dont l'avis est nécessaire, les organismes de financement, les autorités locales et le public à travers les organisations de protection de l'environnement.*
>
> *Ils ne participent pas systématiquement à l'ÉIE mais leur avis peut être nécessaire au cours des différentes phases de l'ÉIE ou de la mise en œuvre du projet* (articles 5 et 6 du décret n° 2000-397IPRNrmELCD du 20 octobre 2000 portant sur la procédure administrative d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement/Niger).

Le seul pays pour lequel la participation du public à la phase de contrôle est de libre initiative est la Guinée. Sa finalité est de mettre en évidence et de tenir informés les services de contrôle des lacunes du promoteur à mettre en application le PGES et, si nécessaire, les populations riveraines en cas de formulation de plaintes. Seul le ministère de l'Environnement, des Eaux et des Forêts et du Développement durable est responsable de la participation du public. Il n'y a aucune partie participante invitée.

Tableau 10 : Caractérisation des procédures et des pratiques de participation publique à la phase du contrôle

Pays	Statut	Finalité	Nature	Acteurs responsable (R) et participants (P)
Bénin	Non applicable	Néant	Néant	Néant
Burkina Faso	Non applicable	Néant	Néant	Ministère de l'Environnement (R)- Missions de contrôle, entreprises (P)
Burundi	Encouragée	S'assurer de l'atteinte des objectifs définis et les résultats attendus.	Contrôles physiques et visites de réalisations.	Ministère (R)- Commission *ad hoc (P)*
Cameroun	Encouragée	S'assurer du déroulement selon la procédure.	Missions de contrôle et traitement des requêtes et doléances. Rapports.	Ministère de l'Environnement Ministère(s) dont relève le projet (R)- MINEP et de l'Administration compétente Expertise privée (P)
Cap Vert				
Centrafrique	Encouragée	Vérifier l'effectivité des actions planifiées.	Réunion avec communautés et administrations sectorielles.	MEE (R)- ONG. Promoteur. DGE. Services déconcentrés (P)
Congo	Encouragée	Associer au processus.	Nécessité d'organiser des réunions périodiques.	Administrations (R)- ONG. Public. Collectivités locales (P)
Côte d'Ivoire	Encouragée	S'assurer de la prise en compte des préoccupations des populations.	Réunions du comité de surveillance. Visites de terrain. Rédaction de rapports.	Promoteur (R)- Représentants des collectivités. Citoyens touchés. Ministères et administrations concernés (P)
Gabon	Non applicable	Néant	Néant	Administrations publiques concernées (R)-
Guinée	Libre initiative	Imprégner les services de contrôle des insuffisances d'application du PGES.	Formulation des plaintes au Ministère. Visites de contrôle.	Ministère de l'Environnement (R)-
Madagascar	Non applicable	Néant	Non applicable	Néant
Mali	Non applicable	Néant	Néant	Services techniques et administration locale (R)-
Mauritanie	Non applicable	Néant	Néant	Ministère de l'Environnement (R)- Éventuellement le ministère de tutelle du projet (P)
Niger	Non applicable	Néant	Néant	BEEEI/ Promoteur (R)- Aucun participant identifié (P)
Sao Tomé et Principe	Non applicable	Néant	Néant	Gouvernement/public (R)- Public (P)
Sénégal	Encouragée	Néant	Néant	DEEC (R)- Administrations concernées. Collectivités. Populations éventuellement (P)
Tchad	Non applicable	Prendre ou non en compte la décision du public.	Primauté de la raison politique	Administration publique (R)- Public (P)
Togo	Obligatoire	S'assurer de l'absence de plaintes.	Participation aux travaux des comités locaux de suivi.	Direction de l'environnement (R)- Public (P)

2.3. Participation publique : situation, évaluation et perspectives

Comme nous venons de le voir, les procédures d'évaluation environnementale et celles de participation publique qui les accompagnent sont maintenant courantes dans les pays francophones de l'Afrique subsaharienne et de l'océan Indien. Cependant, les niveaux d'engagement et d'implication du public varient grandement en fonction des exigences légales et des capacités des populations, et la pratique n'est pas toujours aisée, étant soumise à des contraintes d'ordre professionnel, politique, juridique, temporel et financier.

Dans cette partie, nous présentons tout d'abord une analyse de la variabilité sémantique des dispositifs participatifs, de la façon dont est incluse la participation aux différentes phases de l'ÉIE et de l'évaluation des procédures et de la pratique intra et interétatique. Nous terminons en discutant des perspectives pour améliorer la participation et renforcer les capacités.

2.3.1. Application de la participation aux différentes phases de l'ÉIE

Opérant un tri dans les divers mécanismes participatifs utilisés dans le processus décisionnel, Rowe et Frewer (2005) proposent trois échelles opérationnelles, entre lesquelles il n'y a pas véritablement de cloison étanche, pour accroître l'efficacité de la participation publique. Dans cette typologie basée sur la circulation et les flux d'information entre les acteurs, la communication publique correspond à un transfert d'information du promoteur du projet au public, la consultation publique à un transfert de l'information du public au promoteur, et la participation publique à de véritables échanges entre les différents acteurs du processus (promoteur, public et décideur). Nous nous proposons d'appliquer cette typologie à la quarantaine d'outils et dispositifs répertoriés dans cette recherche. Nous l'appliquons en se référant aux phases de l'ÉIE, chacune d'elles visant des objectifs particuliers. Le tableau 11 en résume les grandes lignes.

L'affichage par exemple, outil par excellence de la communication publique de masse, est utilisé au cadrage par le Gabon alors qu'il est utilisé à la décision sous le nom de placardage d'avis par Madagascar. La réunion, souvent restreinte et informative, donc relevant davantage de la consultation publique, se retrouve à toutes les phases pour la plupart des pays. La communication publique et la consultation publique sont tout aussi bien mises à contribution au cadrage, à la réalisation de l'étude et à la phase de la décision. Il est en effet compréhensible qu'à ces trois phases la motivation des acteurs soit de vouloir donner ou d'obtenir le maximum d'informations à l'autre partie pour lui permettre de mieux comprendre le projet selon qu'on est décideur ou public, ou pour mieux cerner les incidences et les mesures répondant à la demande sociale selon qu'on est promoteur.

De la même manière, les phases d'examen et de surveillance (contrôle)/suivi représentent, dans l'analyse des exemples choisis, celles qui sont les plus participatives parce qu'elles mettent les différents acteurs en situation de communication plus active. C'est davantage au moment de l'examen que le dialogue est plus important, la participation, plus forte et les dispositifs, plus de type consultatif que participatif, toutes deux privilégiant en bout de ligne les intérêts et les attentes du public.

Il est clair que la participation intervient à chacune des phases de l'ÉIE, répondant ainsi à l'idée d'un processus participatif continu, depuis la définition des termes de références (si non avant) jusqu'au contrôle et au suivi. Cependant, selon les pays, le pouvoir que ces processus et ceux qui les contrôlent attribuent aux personnes varie grandement.

Tableau 11 : Objectifs principaux de la participation publique selon les phases de l'ÉIE avec les dispositifs en application dans les pays

Phase	Dispositifs appliqués	Pays concernés																		Types d'implication Selon Rowe et Frewer (2005)		
		Bénin	Burkina Faso	Burundi	Cameroun	Cap vert	Centrafrique	Congo	Côte d'Ivoire	Gabon	Guinée	Madagascar	Mali	Mauritanie	Niger	Sao Tomé	Sénégal	Tchad	Togo	Communication	Consultation	Participation
Cadrage	Consultation, entretiens et échanges				X		X		X												X	
	Communication de proximité							X			X		X							X		
	Affichage, réunions d'information									X										X		
	Visite de terrain, rencontres														X						X	
	Consultation des populations et de documents																		X		x	
Réalisation de l'étude	Enquêtes, visite de terrain, analyse de données, focus groupes, séances d'information et de discussion	X													X						X	
	Communiqués, assemblées générales, comités de riverains		X																		X	
	Réunions d'information et de concertation, cadre d'échange			X																	X	
	Réunions, enquêtes, requêtes et doléances, affiches, communiqués radio				X				X		X	X									X	
	Entretiens et échanges, partage d'information, signature de protocole d'accord social						X														X	
	Consultation							X		X							X				X	
	Causeries, campagnes de sensibilisation																					
	Audiences publiques, registres d'appréciations													X								X
	Publication d'articles, participation à des émissions radio-tv, conférences et causeries															X					X	
	Consultation des populations, des documents et par enquêtes																		X		X	
Exa men	Groupe de travail *ad hoc* de validation ou session de comité technique	X	X																X			X
	Séances d'échanges			X	X				X						X							X

	Consultation/réunion publique, visite de terrain, recueil d'avis par registre, commission *ad hoc*															
	Audience publique, consultation sur place de documents, enquête publique, audience publique						X			X						X
	Audience publique, réunions de comité interministériel	X			X											X
Décision	Sollicitation d'avis, délivrance de permis environnemental/cahier de charges environnementales, diffusion de décision et placardage						X			X					X	
	Signature de procès-verbaux												X	X		
	Protocole de collaboration, visites, réunions		X	X		X		X							X	
	Consultation et rédaction de rapports				X										X	
Suivi	Implication de comités de citoyens									X						X
	Registres de plaintes et traitement, saisie et information des autorités, mise à disposition des résultats de suivi											X			X	
	Rencontre des populations												X		X	
	Contrôles physiques et visites de réalisation, réunions			X	X	X	X							X		
Surveillance (contrôle)	Formulation de plaintes, participation aux comités, locaux de suivi								X				X			X

Ces procédures telles qu'appliquées aux différentes phases de l'ÉIE dans les cas présentés dans le tableau 11 précédent ont été soumis à évaluation par les pairs afin d'en apprécier les forces et les faiblesses. Les résultats de cet exercice sont présentés dans la section suivante.

2.3.2. Évaluation des procédures

L'évaluation des procédures dans cette section est faite par les collaborateurs nationaux qui ont tenu compte de leur expérience en matière de participation publique pour identifier les forces et les points de leur procédure nationale qui méritent une amélioration. La lecture croisée du tableau 12 montre que pour les pays, l'institutionnalisation même de la participation par la mise en place de textes législatifs et réglementaires ainsi que d'un cadre d'expression est une force des procédures. L'initiative de déclencher la procédure d'audience publique accordée au citoyen, l'indépendance de l'organisme gestionnaire de la participation, la qualité de l'information délivrée suffisamment en amont, la représentativité des acteurs et les mesures incitatives nécessaires sont d'autres points forts évoqués par les praticiens dans les pays, en fonction de leur niveau d'évolution. Mais pour atteindre une participation optimale, des améliorations restent à faire.

Les praticiens conviennent que la participation du public à l'étude d'impact sur l'environnement ne peut atteindre ses objectifs qu'à certaines conditions précises considérées comme étant des points forts des procédures et des pratiques. Un regard transversal des réponses des dix-huit pays de l'étude permet de les regrouper en huit conditions essentielles :

- une participation obligatoire (16 mentions) qui offre des procédures et des pratiques légalement établies et bien maîtrisées ;
- l'indépendance de l'organisme gestionnaire (2 mentions) tout en conservant un processus dans lequel le citoyen est l'instigateur ou le déclencheur (2 mentions) et où ses avis sont pris en compte dans les résultats de la participation et la décision finale (1 mention). Tout le processus de participation doit bénéficier de mesures incitatives appropriées ;
- la transparence et la complétude du processus. Le processus doit assurer aux publics une information préalable, compréhensible et adaptée. Cette question d'une information claire, compréhensive et adaptée aux réalités locales (8 mentions), dans une langue connue et dans des lieux qui sont accessibles, est considérée par la moitié

des pays consultés. Elle fait obligation aux acteurs de s'assurer que, à chacune des phases du processus technique et administratif de l'étude d'impact sur l'environnement, la participation soit conduite dans les règles de l'art, en fournissant une information claire et complète dont a besoin le public pour participer à la décision et portant aussi bien sur le projet, sur le milieu d'accueil que sur le processus lui-même dans toutes ses subtilités. Cette condition (participation aux moments appropriés du processus trois fois mentionnée) fait ainsi obligation à la participation de fonder sa démarche sur des cadres opérationnels authentiques et sur un guide de procédure d'implication citoyenne ;

- la possibilité d'impliquer tous les acteurs présents sur le territoire en s'assurant de la diversité dans leur représentation. La représentativité des acteurs a fait l'objet de cinq mentions comme point fort dans les pays. La participation de toutes les couches, incluant la mise en place de moyens et de facilités orientés vers les groupes cibles vulnérables (jeunes, personnes âgées, handicapés, femmes et autres exclus sociaux), reste un défi important. Elle suppose la formulation des enjeux de manière à ce qu'ils représentent un intérêt égal pour tous les acteurs et qu'ils puissent susciter leur implication. Cette participation doit être capable de se maintenir et de s'entretenir afin de favoriser l'étroite collaboration des populations aux travaux de comités de réinstallation et d'indemnisation en cas de déplacement involontaire ;
- le développement des aptitudes à l'appropriation des outils de collecte de données par les populations touchées et les autres acteurs impliqués. Il y a là une exigence de formation (diplômante et continue), de mise à niveau continue des connaissances des acteurs en vue d'améliorer leur pratique de la participation et leur connaissance de la procédure et de la réglementation qui favorise un fonctionnement optimal ;
- l'organisation itinérante de séances d'information et argumentaires dans les localités concernées par le projet dans le cas des audiences publiques et une adaptation de la durée des audiences à l'ampleur des projets (une augmentation de la durée des consultations serait requise dans certains cas). On doit viser ainsi à assurer une large sensibilisation et une implication du public dès l'amont, et passer par des structures

locales de mobilisation (comités locaux de développement et autres) pour assurer une présence et une participation effectives ;

- la promotion d'une collaboration continue entre tous les acteurs. Il y a là la nécessité pour tous les acteurs impliqués de garder l'esprit ouvert aux autres points de vue, d'accepter le débat contradictoire et de reconnaître aux autres les mêmes droits à la parole et à l'influence de la décision. Au-delà se dessinent l'exigence et l'assurance d'une prise en compte effective des préoccupations des populations et l'engagement moral des autorités à écouter les populations et à tenir compte des avis émis au moment de la décision finale. Cette condition introduit la notion de sincérité de la consultation et de la confiance qui peut naître ou non à l'issue de la participation. Elle assure des moyens de contrôle de la participation qui empêchent la manipulation et les simulacres ;
- une préparation adéquate des participants à l'audience publique (connaissance de la procédure, des rôles et des responsabilités de chaque acteur impliqué) et la création d'un bureau spécialisé. La participation ne va pas de soi. Chaque acteur jouant un rôle particulier dans sa réussite doit en être informé afin d'agir en conséquence.

Cette énumération recoupe en maints points plusieurs des conditions d'efficacité de la participation du public retenues par la documentation environnementale (cf. André *et al*., 2006 ; Leduc et Raymond, 2000).

Tableau 12 : Points forts et à améliorer des procédures et pratiques de participation publique mentionnés par les équipes nationales

Pays	Points forts	Points à améliorer
Bénin	Le déclenchement de la procédure par le citoyen L'indépendance de l'organisme gestionnaire de la participation La qualité de l'information et son adéquation L'organisation et la maîtrise du processus	Le mode de désignation des membres de la commission Le respect des bonnes conditions d'organisation des audiences publiques La qualité de l'information technique transmise pour éclairer les débats en cours d'audience
Burkina Faso	L'ouverture de la procédure qui permet une participation directe La participation effective de la population d'abord en petit groupe puis ensemble	La participation à l'étape du cadrage La traduction de l'information pour mieux comprendre les rapports La préparation des validateurs
Burundi	L'intérêt accru de la population sur les questions environnementales La langue, l'accès à l'information et l'adaptation L'existence du cadre de participation La mise en place des textes législatifs et réglementaires	L'accès à l'information L'absence d'expertise qualifiée en ÉIE et participation La négligence des points de vue du public dans la décision par les preneurs de décision La tendance du promoteur à éliminer la participation à cause du coût du processus d'ÉIE
Cameroun	Le rapprochement des lieux d'audience publique de la population L'obligation de la tenue de la participation La procédure établie et maintenue	L'adaptation du mode de consultation (audience publique) au contexte socioculturel Les procédures en précisant les parties prenantes et les méthodes participatives Le mécanisme d'appui aux communautés locales relativement au processus de participation
Centrafrique	La qualité de l'information préalable sur la procédure La représentativité des acteurs participants L'influence du public sur la décision	
Congo	Le cadre institutionnel et juridique La prise en compte d'acteurs nouveaux	Les capacités institutionnelles et humaines de l'administration publique et du public
Côte d'Ivoire	L'adaptation locale de la participation La procédure favorise la participation pour la compréhension de l'ÉIE Les mesures incitatives à la participation	Les résumés non techniques des ÉIE La formation des commissaires enquêteurs Le travail avec les populations pour mieux cerner et comprendre les enjeux environnementaux
Gabon		La mise en place de structures de suivi des audiences publiques L'indépendance entre l'organisation de la participation et le maître d'ouvrage

Guinée	L'implication de tous les acteurs au processus participatif	L'intégration de la participation publique dans le décret Les capacités institutionnelles et humaines La sensibilisation des autorités à l'exigence d'ÉIE La mobilisation du public, de ses représentants et des autorités territoriales au cours des séances La prise en compte des avis du public dans la décision
Madagascar		
Mali	La prise en compte de la participation réglementée durant le processus d'EIE L'exigence de preuve de participation des populations L'implication de l'administration et des autorités communales	Le décret sur la participation La prise en compte des avis du public dans la décision L'application du plan de gestion environnementale et sociale
Mauritanie	La diffusion de l'information à tous les acteurs intéressés L'étendue de la publicité et la durée pour l'information du public La production d'un rapport d'enquête publique	Le financement de la participation
Niger	La possibilité donnée au public de participer et de s'exprimer sur la validation du rapport L'atelier de restitution des résultats de l'étude dans les villages touchés Le moment et la preuve de la participation La procédure réglementée	La procédure administrative de consultation L'accès des populations aux recours administratifs et judiciaires L'appui aux femmes, aux jeunes et aux groupes vulnérables pour faciliter leur participation Les capacités institutionnelles et humaines en contrôle, suivi et examen
Sao Tomé		
Sénégal	L'exigence légale de participation publique L'obligation des audiences publiques L'implication de la collectivité locale des populations touchées	Les voies de recours pour les populations dans les cas de rejet des conclusions d'audiences publiques La précision, la clarification et la consécration légale des moyens de participation aux différentes phases de l'ÉIE La cohérence interne des dispositifs de consultation publique
Tchad	Le déclenchement de la procédure par le citoyen La durée prévue pour l'intervention de la population	L'accès à l'information et fluidité de sa circulation Les capacités du public à participer La prise en compte des avis du public dans la décision
Togo	La consultation et les enquête publiques	Les pratiques participatives en audience publique, enquête publique et en consultation des rapports

2.4. Éléments de synthèse

La participation du public connaît des fortunes diverses selon le pays. Elle relève aussi bien d'initiatives locales non formelles (Lo et Sène, 1998 ; Mbazoa, 1998) que de la mise en œuvre de procédures de participation formellement encadrées par les législations nationales.

Le vocabulaire utilisé est riche de plusieurs notions associées dont les plus usitées sont l'audience publique, la consultation locale ou publique, l'enquête publique, la participation des populations et la participation publique. À celles-ci on peut adjoindre les notions de public, de parties prenantes et intéressées. Ces notions et concepts sont définis en fonction des réalités propres des pays et, conséquemment, structurent leurs pratiques participatives qui, somme toute, respectent les phases de l'étude d'impact. Dans la totalité des pays à l'étude, la participation est soit obligatoire, soit encouragée avec des objectifs, aux différentes phases, proches d'un pays à l'autre malgré les différences d'appropriation. Elle est obligatoire ou encouragée à toutes les phases au Cameroun, au Congo et au Togo[87], contrairement aux autres pays où à l'une ou l'autre phase, à l'exception de celle de la réalisation de l'étude elle-même, toute latitude est laissée aux acteurs pour animer le processus avec ou sans la participation.

Dans beaucoup de pays en effet, les phases importantes comme le cadrage (Burundi, Sao Tomé et Principe, Mauritanie et Sénégal), l'examen et la décision (Burkina Faso, Burundi, Centrafrique, Côte d'Ivoire, Gabon, Guinée, Niger et Tchad) ne requièrent pas la population alors même que le cadrage est un moment privilégié de concertation entre le promoteur, le décideur et un public hétérogène autour de leurs différentes attentes par rapport à l'étude à entreprendre; l'examen prépare la décision en amenant, entre autres, le public à faire valoir ses préoccupations et ses opinions ainsi qu'à valider le travail proposé par le maître d'ouvrage et son bureau d'études. La phase de la décision, de nature essentiellement politique et aboutissement d'une négociation entre plusieurs acteurs, notamment des individus et des groupes engagés dans le processus d'évaluation des impacts, quant à elle s'opère par un large

[87] Le Togo est le seul pays de la zone étudiée où la participation du public est obligatoire à toutes les phases du processus technique et administratif d'étude d'impact sur l'environnement.

éventail d'avis et d'intérêts (PNUE, 2002 : 396). D'autres phases comme le suivi et le contrôle[88] sont exemptés de participation du public au Bénin, à Madagascar[89], au Niger et au Tchad alors qu'elles constituent des moments où il y aurait un intérêt à associer plus étroitement la population et à en rendre publics les résultats pour rassurer les parties touchées et intéressées par les performances environnementales du maître d'ouvrage et ses efforts de protection de l'environnement. Est-il encore utile de rappeler que toute mise en œuvre d'un projet et la réalisation des travaux qui le constituent nécessitent d'être préparées et accompagnées par une information et une concertation[90] particulières des acteurs du territoire, en même temps qu'il faut s'assurer de bien communiquer les résultats du suivi au public pour son adhésion (Michel, 2001 : 36). En tout cas, quel que soit le type de participation (limitée à un groupe d'experts ou élargie au public), elle permet de réduire à terme de façon considérable les coûts et les délais du processus, d'avoir une meilleure maîtrise des principaux enjeux du projet susceptibles d'avoir un rôle effectif dans la décision et de minimiser les risques de conflits au moment de l'examen (André *et al*., 2010 : 77-83).

Les expériences participatives des pays peuvent paraître une réussite lorsque dans le cas de certains projets majeurs (gazoduc, aéroport, barrage hydroélectrique, exploitation minière, installation de zone franche industrielle, etc.), la participation du public est qualifiée de réussie lorsqu'elle intervient aux différentes phases de lancement d'un projet, d'élaboration des termes de référence, de réalisation de l'étude, d'examen et de suivi, alors même que pour la majorité des pays, la participation est surtout intervenue lors de la réalisation de l'étude et de la mise en œuvre du projet. Les expériences participatives de ce type sont-elles réellement une réussite? C'est ce que nous explorerons dans le chapitre suivant.

---

10. En dehors de la Guinée qui laisse au public une libre initiative de participer au contrôle, la plupart des pays ne font pas de la participation publique une préoccupation à la phase de contrôle. Pour être plus exhaustif, on citera le Bénin, le Burkina Faso, le Gabon, Madagascar, la Mauritanie, le Niger, Sao Tomé et le Tchad.

11. Il y a des risques importants que la libre initiative de participation accordée par la législation malgache à la phase de suivi soit juste une mesure mi-figue mi-raisin conduisant finalement à une situation de non-participation.

12. Michel (2001, p. 30) définit la concertation, s'inspirant du dictionnaire *Le Robert*, comme la « politique de consultation des intéressés avant toute décision », c'est-à-dire un « simple recueil d'avis, sans effet obligatoire » avec pour objectifs de faire participer les citoyens aux projets, d'améliorer leur contenu et faciliter leur réalisation en y associant le plus grand nombre d'acteurs concernés.

Chapitre 3

Participation publique dans l'évaluation environnementale au Bénin

La tombée du rideau de fer en Union des Républiques socialistes et soviétiques (URSS) et la chute du mur de Berlin dans les années 1990[91] a signifié pour le Bénin la fin du régime totalitaire d'obédience marxiste-léniniste. Le pays a connu alors un double mouvement remarquable : la démocratisation de ses structures de gestion de l'État manifestée par le changement de régime à travers des élections libres et transparentes. Dans cette décennie, le pays a fait des efforts considérables dans la mise en place d'outils de gestion de l'environnement et a établi un arsenal juridique étendu en matière d'institutionnalisation de l'évaluation environnementale. La loi 90-32 du 11 décembre 1990 portant constitution de la République du Bénin a envoyé un signal fort en élevant au rang de droits fondamentaux de la personne humaine le droit à un environnement sain et prescrit à l'État de veiller à sa protection à travers quatre dispositions pertinentes : l'article 29 qui assimile à un crime contre la nation certains dommages volontaires graves à l'environnement (transit, importation, stockage, enfouissement et déversement des déchets toxiques); l'article 74 qui range au titre d'actes pouvant être qualifiés de haute trahison, tout acte du président de la République attentatoire au maintien d'un environnement sain, satisfaisant, durable et favorable au développement; l'article 98 qui fait tomber dans le domaine de la loi les principes fondamentaux de la protection de l'environnement et de la conservation des ressources naturelles, puis enfin l'article 147 qui intègre au droit interne les traités et conventions ratifiés par le Bénin.

[91] Fait du hasard, la démocratisation des structures en Afrique a coïncidé avec les bouleversements à l'Est. Beaucoup y ont vu l'inspiration de la *perestroïka* (littéralement, « révolution » au sens de changement de construction, du verbe russe « stroïte » : construire et « péré » : retourner). Mais, il y a bien eu une dynamique essentiellement africaine dans ce tournant démocratique opéré à la fin des années 1980 dont l'un des facteurs déterminants est l'échec des politiques de développement centralisées qui a conduit à la Conférence béninoise des forces vives proclamée souveraine au début des années 1990, qui a initié toutes les réformes démocratiques, instauré le multipartisme intégral et créé toutes les institutions nécessaires au fonctionnement du nouvel État. Un autre fait du hasard, en cette même année fut signée à Arusha, la Charte africaine pour la participation populaire et le développement brisant le monopole d'État sur l'information et donnant la parole aux dirigeants de l'opposition, aux représentants d'association et d'organisations non gouvernementales.

La loi 98-030 du 12 février 1999 portant loi-cadre sur l'environnement vient confirmer l'attachement du pays au respect de ses orientations nationales et de ses engagements internationaux en matière de gestion de l'environnement. Elle affirme la gestion de l'environnement comme une composante fondamentale de la mise en œuvre du développement durable, énonce des principes généraux dont l'un accorde le droit aux groupes sociaux d'intervenir à tous les niveaux dans la formulation de la politique nationale en matière d'environnement. Elle institutionnalise les outils de l'évaluation environnementale en disposant en son titre V, de l'évaluation environnementale identifiée comme l'ensemble des procédures contribuant à l'élaboration, à l'exécution et au suivi des projets, programmes et politiques de développement conformément aux normes environnementales établies et crée les instruments de leur gestion aux plans de la mise en place des structures institutionnelles et de la définition des règles du jeu de leur fonctionnement.

Ces dispositions inaugurent la pratique de l'évaluation environnementale dont le pays a expérimenté toute la chaîne à partir de 2000 : l'étude d'impact sur l'environnement (ÉIE) des projets, l'analyse environnementale stratégique (AES) des plans et politiques, l'évaluation environnementale stratégique (ÉES) des secteurs prioritaires de développement (énergie, transport et infrastructures routières) et de la stratégie de croissance pour la réduction de la pauvreté ; l'évaluation environnementale régionale (ÉER) dans le nord du pays. De nombreux guides de réalisation de l'ÉIE, sectoriel et général, des directives et des guides en ÉES pour les stratégies nationales et les plans de développement communaux en appui à la décentralisation et à l'intégration de l'environnement dans le processus de développement à la base ont été réalisés pour accompagner l'institutionnalisation de la procédure. Dans cette foulée, les procédures d'inspection et d'audit environnementaux ont été développées et mises en œuvre pour assurer le suivi et le contrôle de la mise en œuvre des opérations de développement, des projets et programmes d'aménagement. Deux mécanismes complémentaires ont été opérationnalisés pour assurer la participation des populations et leur droit à la défense d'un environnement sain : le recours judiciaire accordé aux citoyens constitués en groupes

structurés[92] et l'audience publique sur l'environnement. Les décisions relatives à l'environnement doivent désormais faire l'objet de la participation de toutes les couches de la société, qu'elle soit sur invitation des décideurs ou sur initiative propre des citoyens.

Notre objectif dans ce chapitre est d'évaluer la procédure formelle du Bénin et de faire le point sur la manière de concevoir et d'expliquer la communication dans le processus décisionnel en contexte béninois de l'oralité et de relations de proximité. Le processus d'évaluation des impacts sur l'environnement indiquée au décret n°2001-235 du 12 juillet 2001 ne mentionnant pas une phase formelle et distincte de consultation du public[93] et n'en imposant pas non plus de modalités, nous présentons dans un premier temps dans ce chapitre l'organisation de cette procédure et les nouvelles orientations entreprises dans le pays. Nous examinons ensuite la règlementation béninoise en regard de la participation publique, les pratiques participatives formellement encadrées à partir du portrait de la procédure d'étude d'impact. Nous analysons enfin la dynamique du dire dans les structures dialogiques des audiences publiques tenues au Bénin.

3.1. Étude d'impact sur l'environnement : Organisation de la procédure nationale

Le législateur béninois fait de l'évaluation environnementale la règle en rendant obligatoire l'étude d'impact sur l'environnement à travers deux dispositions clés, les articles 88 et 89 de la loi 98-030 du 12 juillet 1999 :

> "*Nul ne peut entreprendre des aménagements, des opérations, des installations, des plans, des projets et des programmes ou la construction*

[92] Groupe structuré est pris au sens d'une organisation constituée en vertu de la Loi 1901, dotée de documents fondateurs déclarés au niveau des structures compétentes. Ces genres de groupes « englobent une diversité d'organisations qui diffèrent par les enjeux qu'elles valorisent, les valeurs qu'elles défendent et l'échelle spatiale à laquelle elles interviennent » (André *et al*., 2010 : 143)

[93] Mais à l'intérieur de chacune des six phases de la procédure béninoise, il existe plusieurs sous-étapes d'interrelations entre le maître d'ouvrage et l'administration gestionnaire de l'environnement, le maître d'ouvrage et le public pour assurer une participation des acteurs de la chaîne de l'évaluation en vue d'aboutir à une décision concertée. Ces sous-étapes constituent un ensemble d'activités impliquant la participation, plus spécifiquement à la phase de la réalisation et de l'examen.

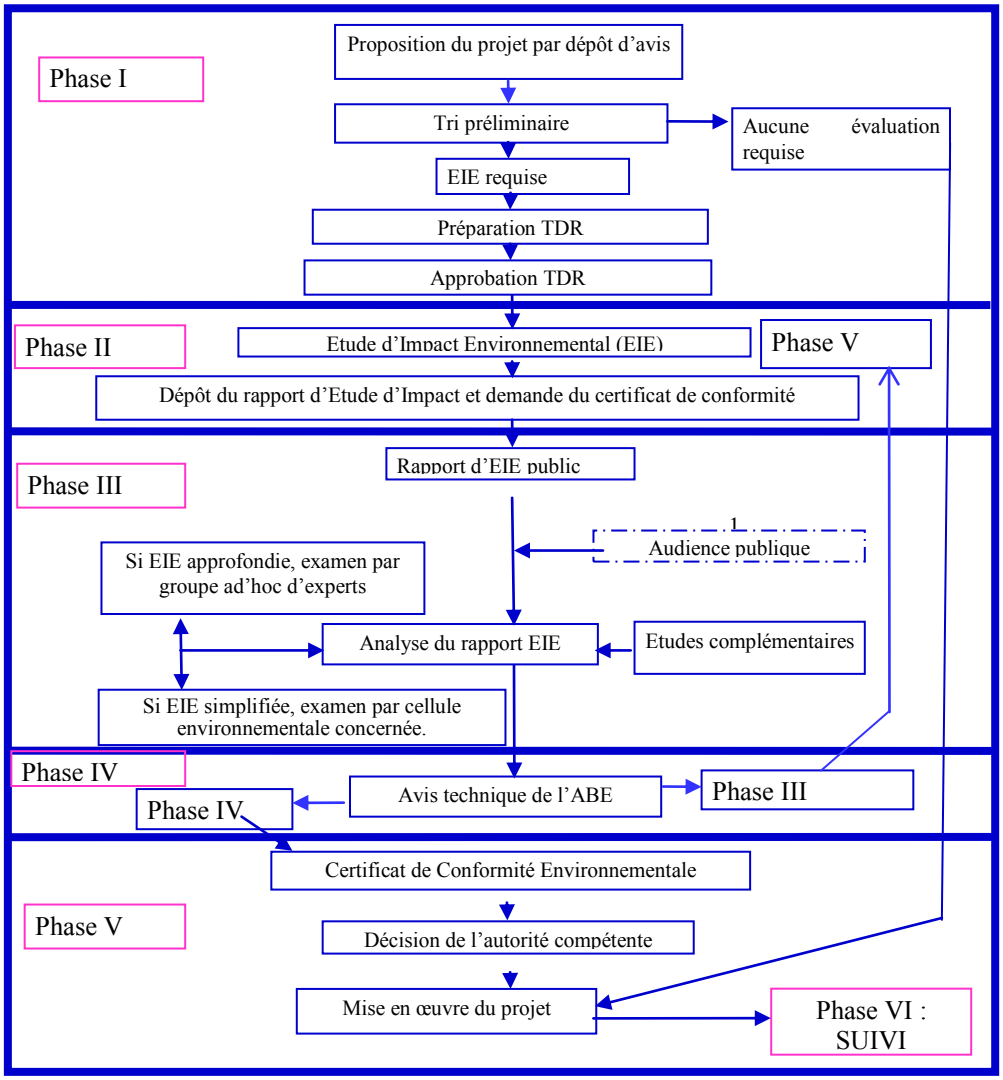
> *d'ouvrages sans suivre la procédure d'études d'impacts sur l'environnement lorsque cette dernière est exigée par les lois et règlements* (…)" et "*Quiconque a l'intention d'entreprendre la réalisation d'une des activités visées à l'article 88 doit déposer un avis écrit au Ministre demandant la délivrance d'un certificat de conformité environnementale et décrivant la nature générale de l'activité*".
> Loi 98-030 portant loi-cadre sur l'environnement

Organisée par le décret n^0 2001-235 du 12 juillet 2001, la procédure administrative de l'ÉIE est structurée en six phases distinctes, tel qu'illustré à la figure 11. Elle s'enclenche par le dépôt d'un avis de projet débouchant sur le cadrage (Phase I) qui permet la détermination de la catégorie de projet et l'ampleur de l'évaluation (simplifiée ou approfondie) à laquelle le soumettre ainsi que l'élaboration des termes de références de l'étude qui, une fois validés par l'Agence béninoise pour l'environnement (ABE), sont transmis au maître d'ouvrage et lui servent de directives pour la réalisation de l'ÉIE (Phase II). Cette phase s'achève par le dépôt officiel en quinze exemplaires du rapport à l'ABE avec la demande du Certificat de conformité environnementale[94] (CCE). Particulièrement à cette phase, le maître d'ouvrage ou son consultant a l'obligation d'assurer la participation effective des acteurs concernés au niveau local. Le rapport une fois déposé sera soumis à une analyse environnementale participative appelée encore la validation (examen) et à une audience publique (Phase III) selon l'envergure du projet ou la sensibilité du milieu d'accueil. L'audience se fait à la demande d'un requérant. À l'issue de l'examen, l'ABE soumet au ministre responsable de l'Environnement un avis technique sur la conformité environnementale du projet (Phase IV) basé sur le rapport et les recommandations du comité ad hoc de validation ou de la commission d'audience publique selon le cas. Se fondant sur les rapports d'évaluation d'impacts, des comité et commission d'analyse et d'audience ainsi que de l'avis technique de l'ABE et de sa propre évaluation, le ministre responsable de l'Environnement prend la décision (Phase V) et délivre le certificat de conformité environnementale au vu duquel l'autorité compétente concernée (le ministère sectoriel sous la juridiction de laquelle

[94] Le Certificat de Conformité Environnementale est l'attestation de faisabilité environnementale d'un projet ou d'une activité délivrée par le ministre responsable de l'environnement (Art. 1, Décret n^0 2001-235 du 12 juillet 2001)

s'exécutera le projet) autorise la mise en œuvre du projet. Cette autorisation introduit le projet dans sa phase de construction et d'opération au cours de laquelle se feront une surveillance et un suivi environnemental (Phase VI). La figure 11 présente en détail la procédure béninoise officielle d'étude d'impact sur l'environnement à travers ses phases et sous-phases.

Figure 11 : Procédure administrative de l'ÉIE au Bénin



Source : ABE, 1998

Le suivi est placé sous la coordination de l'ABE en vertu de l'article 18 du décret organisant la procédure d'ÉIE. Acteur important du dispositif d'évaluation, l'ABE est un organisme paraétatique créé par une loi qui lui consacre quatre articles (11 à 14) et son chapitre 3 :

> *Il est créé un établissement public, doté de la personnalité juridique et de l'autonomie financière, appelé "Agence béninoise pour l'Environnement" pour servir d'institution d'appui à la politique nationale en matière de protection de l'environnement.*
> Art. 11, loi n° 98-030 du 12 février 1999

Elle est responsable de l'examen, du contrôle du processus d'évaluation environnementale et de la gestion de la participation publique; tâches dans lesquelles elle se fait aider par des groupes de travail constitués, selon les circonstances, de comités techniques d'évaluation et de validation regroupant les représentants des services techniques concernés et de la société civile ainsi que d'autres personnes-ressources. Ces comités de validation des termes de référence et d'examen des rapports d'études d'impacts sont en général des organes consultatifs ad hoc chargés d'examiner les rapports et de suggérer une décision éclairée à l'autorité.

> *Aux fins de l'examen des rapports d'étude d'impact environnemental approfondie, l'Agence Béninoise pour l'Environnement constitue des groupes de travail ad'hoc spécifiques à chaque projet.*
> Décret n^{0} 2001-235 du 12 juillet 2001, art. 12

En 2007, le contexte de l'évaluation environnementale au Bénin a évolué avec la greffe d'une nouvelle procédure introduite dans le paysage institutionnel par le Millenium challenge account (MCA), filiale de Millenium challenge corporation (MCC) américain dotée de ses propres délais de gestion des dossiers qui a préfiguré la modification des délais d'instruction des dossiers et de l'examen des rapports au niveau de la procédure nationale. Le MCA, une entité juridique mise en place par le Gouvernement du Bénin, gère et supervise la mise en œuvre du programme relatif à un paquet d'investissements stratégiques visant la réduction de la pauvreté. L'importance accordée par le pouvoir exécutif central à ce programme lui a fait définir une plate-forme conjointe pour une démarche à suivre en matière

d'évaluation environnementale encadrée par une entente de collaboration entre MCA-Bénin et tous les ministères couverts par l'article 3 du décret n^0 2007-376 du 08 août 2007 portant création du MCA-Bénin[95]. Cet article prévoit que le ministre responsable de l'Environnement demande à l'ABE et au MCA-Bénin de conduire de façon conjointe la procédure administrative d'évaluation environnementale concernant les projets contenus dans l'accord de don. Un deuxième acteur institutionnel venait de naître avec des prérogatives, présentées dans le tableau 3, équivalentes à celles de l'ABE.

On note au niveau du MCA l'introduction d'une nouvelle phase 3 de participation du public en référencement de l'examen et de l'audience publique. Sa phase 4 intitulée « analyse environnementale[96] du projet » devrait faire partie de la phase 3 à l'exception de l'avis technique qui devrait constituer une autre phase (MCA-Bénin, 2008 : 14). Le tableau 13 met en parallèle la démarche nationale et celle du MCA avec un accent sur les moments de la participation.

Le MCA introduit une modification substantielle dans la procédure béninoise notamment au niveau des autorisations et approbations ainsi qu'une réduction des étapes de la procédure là où elles lui paraissent longues. Les tableaux 14 et 15 montrent respectivement les délais maxima comparés pour l'examen des rapports et les délais de délivrance des approbations. Ainsi, les délais maxima pour l'analyse des rapports d'études environnementale et sociale sont réduits à un mois au lieu de trois mois pour les EIE approfondies et de deux semaines pour les autres types d'étude au lieu de trois mois (art. 11 du

[95] MCA est un méga projet destiné à créer des emplois, à sécuriser le foncier, à améliorer le paysage judiciaire et à renforcer les performances du port de Cotonou, seul poumon économique d'un pays à revenu exclusivement fiscal. Il est un agent d'exécution agissant comme un maître d'ouvrage. Il réalise (par le biais des consultants) et approuve les études, obtient les avis et approbations requis, recrute des consultants pour assurer la surveillance et le suivi des impacts. Il prend en charge notamment, les coûts environnementaux et sociaux du programme en vue d'assurer une bonne performance environnementale; s'associe à l'ABE pour examiner les rapports et pour se mettre en commission conjointe devant donner l'avis technique servant de base à la délivrance du CCE par le ministre. Il joue également le rôle de « promoteur » pendant la surveillance et le suivi du PGES et finance les séances d'audience publique qu'il co-organise avec l'ABE lorsque les projets soumis sont sous le financement du MCA.

[96] Cette phase est comparable à celle du processus québécois à la différence que dans celui béninois, il s'organise comme un exercice de validation. Il devient un exercice conjoint entre le MCA et l'ABE.

décret 2001-235) ou un mois pour les EIE simplifiées analysées par les cellules environnementales (art. 13).

Tableau 13 : Données comparées de la procédure nationale et de la directive du MCA

Procédure Bénin	Phases	Procédure MCA
Directives (dépôt de l'avis de projet, transmission des guides, préparation et approbation des Termes de référence)	Phase 1	Tri préliminaire pour ranger/classer le projet dans une des catégories (catégorie A, B, C ou D) du MCA.
Réalisation et dépôt officiel de l'EIE (réalisation, dépôt du rapport et demande d'autorisation)	Phase 2	Vérification de l'applicabilité de l'annexe B des directives du MCA, du National Policy Act, ou d'autres conditions ou procédures au projet.
Participation du public (EIE rendue publique, requête d'audience publique, nomination d'une commission, audiences publiques, rapport)	Phase 3	Réalisation d'EIE dont l'envergure (étendue et format) dépend de la catégorie du projet
Analyse environnementale du projet (analyse, examen par un groupe de travail, avis technique / cellule environnementale et l'ABE)	Phase 4	Consultation publique significative avec les parties concernées et diffusion publique des documents et leur accessibilité.
Décision (Décision du Ministre, Certificat de conformité environnementale, décision d'autorisation, mise en œuvre du Projet)	Phase 5	Suivi et contrôle - surveillance de l'exécution des plans d'atténuation du projet (PGES) par une agence d'exécution ; - revue des informations fournies par l'agence d'exécution et visites de contrôle périodique ; - audit environnemental si nécessaire
Surveillance environnementale et suivi environnemental	Phase 6	Établissement de rapports (rapport d'EIE conforme aux exigences MCA).

Source : Auteur

Quant aux délais maxima de délivrance des approbations par le ministre responsable de l'Environnement, deux semaines sont exigées pour l'évaluation environnementale stratégique[97] (EES), pour le cadre d'évaluation environnementale et sociale et pour l'audit environnemental (AE) alors qu'aucun délai n'est exigé par les textes béninois.

[97] L'ÉES n'est pas encore formellement encadrée au plan national par un règlement au moment de l'analyse.

Tableau 14 : Délais maxima pour l'examen des rapports par l'ABE et le MCA-Bénin

Type d'Étude d'impact	Délais existants requis (décret n°2001-235)	Délais maxima analyse rapports	Observation
ÉIE des projets de catégorie A (EIE approfondie)	3 mois (article 11)	1 mois	**Délai plus court que celui prescrit par la réglementation béninoise (décret n°2001-235)**
Autres types d'étude d'impact environnemental	3 mois (article 11) 1 mois pour le cas des EIE simplifiées analysées par les cellules environnementales (article 13) *	2 semaines	**Délai plus court que celui prescrit par la réglementation béninoise** **** L'EIE simplifiée transmise à la Cellule environnementale sectorielle dispose de 1 mois pour son examen.***
Ces délais courent à compter de la date de réception des rapports par l'ABE			

Source : MCA-Bénin, 2008, Procédure opérationnelle d'évaluation environnementale, Rapport définitif

Tableau 15 : Délais maxima pour la délivrance des approbations par le Ministre

Procédure d'évaluation environnementale	Délais existants requis (décret n°2001-235)	Délais maxima pour la délivrance des approbations par le MEPN
Evaluation Environnementale Stratégique	Inexistant	**2 semaines**
Cadre d'évaluation environnementale et sociale	Inexistant	**2 semaines**
Etude d'impact environnemental et social simplifiée	7 jours (article 11)	**2 semaines**
Etude d'impact environnemental et social approfondie	7 jours (article 11)	**1 mois**
Audit environnemental	**Inexistant**	**2 semaines**

Source : MCA-Bénin, 2008, Procédure opérationnelle d'évaluation environnementale, Rapport définitif, p. 24

Les directives du MCA font de la participation citoyenne une exigence transversale. Des consultations publiques doivent être organisées tout au long du processus pour toute catégorie d'évaluation dès le cadrage et tout au long de la mise en œuvre du projet de manière à assurer l'adhésion et la participation des populations concernées, celles installées dans l'aire d'influence du projet. Le MCA étoffe par ailleurs la batterie d'outils de participation déjà

existants. Ainsi, les rapports d'évaluation d'impact approuvés doivent être mis à la disposition du public à travers des publications dans plusieurs canaux (site web, radios locales, radios communautaires, journaux) et par la constitution d'un fond documentaire accessible à tous (communes, arrondissements) ou l'affichage des informations. Les populations bénéficiaires et riveraines des activités sont et doivent ainsi être consultées au début de l'évaluation environnementale, pendant l'analyse des rapports et la mise en œuvre des mesures de surveillance et de suivi. Les modalités de cette consultation sont appelées à garantir une représentation équitable de toutes les catégories sociales et économiques ainsi que des minorités. Enfin, de manière pratique, une consultation publique a lieu dans le cas d'EIE simplifiée (consultation avant la validation de l'étude) et trois consultations en ce qui concerne les EIE approfondies (une consultation pendant les enquêtes préliminaires ou la collecte des données, une seconde pendant la restitution des données de terrain pour la rédaction du rapport d'EIE et la troisième pendant la validation de l'étude (MCA-Bénin, 2008 : 19-23). En témoigne la déclaration suivante :

> *Les exigences sont intégrées à la procédure nationale* [béninoise]. *Ainsi, pour le port de Cotonou, toute l'ÉIE a été faite et avec l'apparition des premiers impacts, on a fait une première consultation publique. Les enjeux sécuritaire (le transport par camions des roches) et de biodiversité (la protection des tortues marines) ont fait déclencher en 2008 une [autre] série de consultations : l'objectif de la première était d'informer les populations et de recueillir leurs préoccupations, celui de la deuxième était d'exposer les points des préoccupations qui ont été pris en compte dans le projet ainsi que les impacts et les mesures prévues par le projet; une troisième consultation avant la validation* [analyse environnementale du projet] *du rapport par l'ABE. Trois ateliers de revue ayant regroupé des spécialistes pour une évaluation technique étaient organisés en cours d'étude.*
> J.A. (E 40), Cotonou 31.10.2011

La question de la réduction des délais d'instruction est l'une des questions sensibles de la procédure d'évaluation environnementale. Les délais d'intervention de l'autorité gestionnaire sont codifiés (Tableau 16) et modifiés avec le temps. Le Conseil des ministres du Bénin a entériné le 10 février 2010 de nouveaux délais pour la gestion et l'examen des dossiers devant conduire à la délivrance des certificats de conformité environnementale. Ils

sont désormais de 94 jours s'il y a une audience publique au lieu de 180 jours et de 59 jours au lieu de 135 jours s'il n'y a pas audience publique, soit une réduction substantielle des délais d'examen des rapports de 86 jours dans le premier cas et de 76 jours dans le second (MRAI, 2009). La réduction des délais est une tendance au niveau mondial actuellement et dépend de l'impératif de chaque structure de gestion de l'évaluation environnementale. Dans le cas du Bénin, la principale raison avancée est la recherche de célérité dans la mise en œuvre des projets de développement pour le bonheur des populations (*Ibid.)*.

Tableau 16 : Délais d'examen des rapports d'ÉIE pour la délivrance des CCE

Phases	Opérations	Délai actuel	Délai entériné
Initialisation & cadrage	Notification de l'idée du projet par le promoteur à la validation des TDR	25 jours	15 jours
Réalisation	Réalisation de l'EIE du projet (elle dépend essentiellement du promoteur et n'a pas d'implications temporelles à la charge de l'Administration publique)	PM	PM
Examen	réception et analyse du rapport EIE (validation)	60 jours	29 jours
	étape sans audience publique	00	00
Décision	De l'établissement du PGE à la signature du CCE	50 jours	15 jours
	Total (1)	135 jours	59 jours
Examen	Etape avec audience publique	45 jours	35 jours
	Total (2)	180 jours	94 jours

Source : MRAI, 2009, Rapport de l'atelier national de validation des résultats de l'analyse du processus de délivrance du Certificat de Conformité environnementale, p.7

L'institutionnalisation de la procédure d'ÉIE dans les pays en développement souffre de la réduction des délais. Pour Ebisemiju (2003 : 265) "*Time limits should be set for EIS reviews. This limitation ensures that project implementation is not unduly delayed as a result of EIA requirement*". Elle n'est pas sans rappeler les tentatives de milieux financiers de réduire la procédure à sa plus simple expression confinée dans le rôle d'une formalité en vue d'obtenir une autorisation d'exploitation.

Les différents changements intervenus au niveau de la procédure en 2007 avec l'apparition dans le jeu du MCA et la modification des délais au niveau national entériné par le Conseil des ministres viennent s'inscrire dans la dynamique globale de la modernisation de la règlementation de l'évaluation environnementale depuis son institutionnalisation. Cette modernisation vise notamment l'optimisation de la participation du public par un allègement du dispositif, une prise en compte de la nouvelle donne relative à la décentralisation et une meilleure implication du public. Le nouveau projet de décret portant organisation des procédures de l'évaluation environnementale et sociale en étude au moment de la collecte des données regroupe toutes les procédures de l'évaluation environnementale en usage au Bénin dans un seul décret en application des dispositions des articles 3 à 6, 87 à 93, 94 et 95, 96 à 106 et 107 de la loi 98-030 du 12 février 1999 portant loi-cadre sur l'environnement. Ses nouvelles orientations sont relatives à :

- la formalisation de l'évaluation environnementale stratégique et son encadrement;
- une extension des prérogatives de l'ABE à la formation continue des capacités nationales en évaluation environnementale (art. 22) et à l'exécution, sur instruction du gouvernement, des ÉIE pour certains projets inscrits en procédure d'urgence (art. 23) en plus du suivi dont l'Agence avait déjà la charge;
- la réduction du délai d'examen des rapports de l'EIE et de la décision;
- l'organisation du secteur de l'évaluation environnementale à travers la délivrance d'agrément aux acteurs;
- la création d'un chapitre spécifique au suivi environnemental avec des dispositions pour en encadrer le déroulement et l'application de même que celles de la surveillance (art. 33 à 38);
- l'instauration d'une attestation de réalisation d'audit de conformité environnementale; et
- un silence sur les conditions de retrait du Certificat de conformité environnementale au promoteur.

Ce nouveau projet de décret est en lui-même une innovation dans l'espace francophone par son ambition d'enchâsser toutes les procédures dans une même règlementation. Il organise en son titre V la procédure d'audience publique avec deux changements majeurs : la réduction du déroulement de l'audience publique en une seule séance (art. 119), l'entrée dans la commission d'audience d'un représentant de la collectivité territoriale concernée par le projet désigné par le conseil communal (art. 113). Il fait également quelques autres choix majeurs : la qualité professionnelle et l'expérience dans les domaines connexes du projet soumis à l'audience publique comme critère de sélection des membres de la commission d'audience (art. 113), le pouvoir accordé à la commission de procéder à des investigations complémentaires en cas de nécessité (art. 120) sans que ni la nécessité ni le moment ne soient déterminés dans les textes. Le conseil communal donne désormais son avis sur le rapport de la réunion d'audience transmis par le président de la commission d'audience qui est une composante du rapport général (art. 122 et 123) sur lequel l'agence donne encore un avis technique requis par le ministre dans un délai de dix jours dès sa réception (art. 124).

À l'examiner de près, le projet de décret intégré de l'évaluation environnementale ne capitalise pas sur les expériences acquises et n'a pas su enchâsser les différents outils dans une cohérence structurale pour en faire un outil d'évaluation en continu, véritable aide à la décision en vue d'assurer une décision éclairée et une qualité de l'action publique.

On le voit bien, l'institutionnalisation des procédures d'évaluation environnementale pour tenir ses promesses doit s'inscrire dans une démarche adaptative attentive aux particularités contextuelles en même temps qu'elle doit recouvrer en plus de l'adoption des lois et la création des structures, l'effectivité du système de l'évaluation environnementale dans son ensemble (Bitondo et André, 2007). Selon une structuration suggérée par Bitondo (2005) dans sa thèse de doctorat non publiée, le processus conférant à un objet un caractère officiel d'institution (lui-même référant davantage à une pluralité de faits et de caractéristiques tels que l'aspect normatif, organisationnel ou symbolique abordés aussi par Authier et Hess, 1997 et Sliwinski, 2000) appelé institutionnalisation, fait émerger trois dimensions : la dimension normative qui fait énoncer les lois et les règles par l'État lui-même placé en

position d'arbitre et de régulateur d'un processus dynamique de négociation; la dimension organisationnelle qui rend compte de la création et de la mise en place des structures d'opérationnalisation et d'animation des lois et règlements ainsi que de la structuration des cadres de déploiement de l'action collective; la dimension relative au jeu des acteurs consistant en la mise en musique des liens fonctionnels entre les différents acteurs engagés dans le processus d'interactions entre les structures entre elles-mêmes, les structures et les individus et groupes, les individus et les groupes entre eux. En nous référant à ces trois dimensions, les défis recensés au Bénin peuvent être circonscrits ainsi qu'il suit.

Du point de vue normatif, l'arsenal législatif et règlementaire est bien étoffé. La loi-cadre existe depuis 1999 et le principe de participation y est consacré. Un décret présidentiel d'application de la loi qui organise la participation publique, notamment l'audience publique sur l'environnement. Le pays vient encore de prendre l'initiative d'un décret intégrant l'ensemble des processus d'évaluation environnementale en cours au Bénin. La mise en place des lois et règlements a favorisé une participation du public à l'ÉIE.

Du point de vue organisationnel, le Bénin a mis en place des structures de gestion de type agence. Lanmafankpotin *et al.* (2013 :25-32) montrent que les agences ont démontré dans la gouvernance environnementale de l'Afrique francophone leur efficacité compte tenu de leur flexibilité de fonctionnement, de leur autonomie de gestion et de leur pouvoir plus accru. Elle dispose de pouvoirs et d'autonomie propres, mais est sous la coupole du ministre de l'environnement ou de son représentant qui préside son conseil d'administration.

Du point de vue de la dimension relative au jeu des acteurs, les intervenants dans l'évaluation environnementale entretiennent des relations difficiles. L'administration est soupçonnée d'être à la fois juge et partie, viciant et affaiblissant la procédure devenue une manne d'enrichissement illicite et un marché où règne l'argent au mépris de l'éthique. Des témoignages recueillis en cours de la recherche en donnent l'illustration :

> *(...) il se développe un climat d'affairisme qui entame techniquement la qualité desdites études. (...)* TM, Cotonou, 1er février 2012

> *(…) ce sont les agents de ses différentes structures qui prennent les marchés… et qui envoient les promoteurs vers les bureaux d'études appartenant aux agents de l'ABE. Dans ce cas ils sont en même temps juges et parties, et les rapports d'EIE qu'ils présentent passent comme une lettre à la poste*. OS, Cotonou, 25 mars 2012
>
> *(…) Ils* [les rapports entretenus avec l'administration responsable de l'Environnement] *sont en général conflictuels. Un apport financier substantiel transforme souvent ces conflits en collaboration pour adopter les rapports de l'ÉIE lors des séances de la validation.* ZT, Cotonou, 23 mars 2012.

En filigrane à ces incohérences se pose un problème éthique, une faiblesse du cadre réglementaire et institutionnel doublée d'une faible capacité des acteurs des administrations impliquées et une participation limitée du public dans le fonctionnement de ce processus d'examen qui devait être hors de tout doute. La conséquence immédiate est que la qualité de la décision s'en trouve affectée. Wood (2003 : 7) dans son évaluation de la performance du système d'ÉIE des pays en développement mettait déjà en évidence la faiblesse des rapports d'examen dans l'amélioration de la décision :

> *EIA report review is weak but improving. Rare for proponents to respond to points raised. Public often not involved. Must the findings of the EIA report and the review be a central determinant of the decision on the action? Although EIA theoretically influences decision, in practice this is rare*.

Or, l'utilité de l'ÉIE réside dans sa capacité à générer des décisions justes pour l'environnement et équitables pour tous les acteurs. L'un des attributs qui lui permet de jouer son rôle d'outil d'aide à la décision est sa capacité à apporter aux décideurs une information claire sur les impacts probables du projet. Dans son examen de la question du rôle de l'ÉIE dans la prise de décision à l'aune des perspectives rationnelle, institutionnelle et de négociation[98], Leknes (2001) sur la base de l'analyse d'un corpus de 45 projets approuvés

[98] La perspective rationnelle postule que les décisions publiques sont influencées par une série d'objectifs et sont le résultat d'estimations et d'évaluations de comment les idées de développement peuvent atteindre le

dans le domaine de l'exploitation pétrolière et d'oléoducs en Norvège de 1985 à 1997, soutient que l'ÉIE joue un rôle mineur dans le processus décisionnel dominé par les autorités compétentes et leur interprétation des lois et règlements dans leur application qui fondent les décisions sur leurs expériences passées, la routine existante et les procédures administratives. Son influence sur la décision finale diminue considérablement dans des situations où le rôle du politicien est prépondérant, même en présence des documents produits au cours de l'ÉIE, des résultats de négociation, commentaires et recommandations des audiences. Il faut donc faire en sorte que les choix opérés dans les processus participatifs soient la résultante des objectifs des agences et de ceux de la société recueillis à travers la participation publique. Habermas (1973 : 97-132) abordant la question des outils d'aide à la décision indique qu'

> *en dernière instance, l'action politique n'a pas un fondement rationnel; elle fait au contraire un choix entre certains ordres de valeurs et certaines croyances religieuses qui sont en concurrence, qui se dispensent des contraintes d'une argumentation et restent inaccessibles aux exigences d'une discussion*
> Habermas, 1973 : 99

La décision environnementale est l'aboutissement d'une formalisation d'avis d'experts émis par des spécialistes et personnes intéressées, invitées à se prononcer sur le rapport d'ÉIE. Ce pouvoir conféré aux spécialistes de préparer la décision et d'en proposer la teneur à la signature du politique[99] non seulement renforce le pouvoir des techniciens de l'Agence et des ministères sectoriels et transforme le politique en un organe d'exécution de l'intelligentsia scientifique, pour utiliser l'expression d'Habermas. La logique de la décision politique devient inversée parce que subordonnée et dépendante du savoir spécialisé qui dégage les contraintes objectives émanant des ressources et des techniques disponibles en fonction des conditions

---

plus haut niveau des objectifs satisfaits. Dans la perspective institutionnelle, l'attention est plutôt portée sur les organisations qui participent au processus décisionnel dont les décisions et actions sont expliquées par des règles formelles, le cadre légal, des expériences acquises des actions modèles, des normes et valeurs de comportements dans certaines situations. La perspective de négociation met l'accent sur les participants, leurs intérêts particuliers, les alliances qu'ils nouent et leur antagonisme; des participants qui influencent la décision finale par leur participation à des négociations ouvertes ou restreintes.

[99] L'article 11 paragraphe 1 du décret n0 2001-235 du 12 juillet 2001 portant organisation de la procédure d'étude d'impact sur l'environnement et le projet de décret portant organisation des procédures de l'évaluation environnementale et sociale en République du Bénin en ses articles 20 paragraphe 3 et 45 n'accordent qu'une signature au ministre après que l'agence ait jugé satisfaisante l'étude et émis un avis technique.

concrètes (Habermas, 1973 : 100). Cette dialectique de la décision au Bénin comme ailleurs en Afrique francophone[100] et en océan Indien, réduit la marge de manœuvre du politique et fait des évaluateurs invités et de l'organisme gestionnaire, les vrais preneurs de décision. Depuis l'institutionnalisation de l'évaluation d'impact en effet, le politique n'a jamais produit une décision contraire[101] connue à l'encontre de l'avis technique de l'ABE

> *(...) L'étude d'impact doit être faite et présentée avec la demande d'autorisation au Ministre. Celui-ci ne délivre l'autorisation d'entreprendre ou d'exploiter l'ouvrage ou l'établissement ayant fait l'objet de l'étude d'impact qu'après avis technique de l'Agence.* Article 88

Et

> *Le Ministre, après avis technique de l'Agence, peut accepter ou refuser en motivant son refus, [toute] demande [d'audience publique] (...)* Article 101, Loi 98-030 du 12 février 1999

Cette incohérence a déjà été relevée par Habermas (1973 : 101) :

> *Si la décision touchant les questions de la pratique conçue comme choix en situations d'incertitude peut être rationalisée au point que la symétrie de perplexité et, avec elle, la problématique de la décision en elle-même finissent de proche en proche par s'en trouver supprimées, le politique ne conserve plus alors dans l'État technique qu'une activité de décision tout à fait fictive.*

Cette incohérence instaure sans trop le dire, une dictature somme toute idéologique dans les décisions « techniques » prises. La signature politique n'est en bout de ligne qu'un entérinement de décisions laissées dans les mains d'experts devenus eux-mêmes politiques. Il

[100] La situation est semblable en Côte d'Ivoire où dans la pratique, c'est le comité interministériel mis en place par l'agence de l'environnement, organisme gestionnaire du processus qui prend la décision formalisée dans un courrier présentant l'avis favorable dudit comité et l'arrêté d'approbation de l'ÉIE du projet. L'action ministérielle ne consiste qu'en la signature de l'arrêté accompagné du courrier qui, lui, est signé par le directeur général de l'agence. Le ministre n'est même pas informé des cas de refus. Ainsi, le politique n'a dans les faits que la prérogative de signature alors que le comité a la réalité de la décision.

[101] Il y a bien eu en 2004 une tentative du ministre responsable de l'environnement d'invalider les recommandations de l'ABE en faveur de l'implantation des parcs d'entreposage, de vente et d'escorte de véhicules d'occasion sur la plage du littoral qui n'a pas prospéré. Dans ce bras de fer politique et intelligentsia scientifique, le premier a perdu la manche. Les opérateurs économiques ayant démarré leurs projets sans son autorisation.

faut donc soumettre ces types de décision aux exigences d'une réflexion approfondie pour l'améliorer. Il faut même un dépassement de ce que Habermas (1973 : 110) appelle un *modèle pragmatique* qui est *une interrelation critique qui rend l'exercice globalement accessible à une discussion menée sous l'égide de la science*; qui soumet les recommandations techniques à la médiation politique de l'opinion publique (pour « scientificiser[102] la pratique politique ») à travers des discussions publiques institutionnalisées auxquelles participent les citoyens.

Dans cette perspective, l'institutionnalisation gagnerait davantage à se préoccuper à ce stade des éléments suivants[103] :

- Le professionnalisme des acteurs formels de l'évaluation environnementale : le professionnel, qu'il soit gestionnaire du processus ou évaluateur d'impact, donnera le meilleur de lui-même, il s'assurera d'une gestion efficace de la connaissance au sein de son institution, il mettra à jour ses compétences d'expert et de communicateur sur une base régulière, il évaluera la faisabilité des commandes qu'il accepte, il optimisera ses efforts et il fondera ses décisions sur les études de terrain, la littérature spécialisée et ses connaissances préalables.
- L'irréprochabilité du comportement des acteurs : le professionnel remplira son rôle avec équité, intégrité, dignité et impartialité. En outre, il bannira le plagiat et respectera les droits d'auteur.
- L'indépendance des acteurs : le professionnel évitera les conflits d'intérêt et l'apparence de tels conflits. Au besoin, il déclarera les situations qu'il juge compromettantes. Il refusera les faveurs ou avantages indus. Il dénoncera toute tentative d'influence ou d'ingérence qui pourrait affecter la qualité de l'évaluation d'impact, de l'examen des rapports ou de la prise de décision.

[102]La scientifisation de la politique désigne la tendance à étendre les recherches sur commandes d'État et à constamment solliciter voire convoquer la consultation scientifique dans les services publics (invoquer un certain nombre de faits)

[103] *Réflexions sur l'efficacité de la pratique de l'évaluation de l'impact environnemental* faites par Pierre André lors de la rencontre technique ayant rassemblé les professionnels de l'évaluation environnementale, les universitaires et décideurs béninois le 19 juin 2013 à l'Agence béninoise pour l'environnement à Cotonou.

L'ÉIE doit ainsi rester un outil (savoir technique) d'aide à la décision (pratique technique) et minimiser le poids du politique dans l'exercice décisionnel. En tant que telle, elle se doit aussi d'être un bon outil de prévision avec un degré élevé de précision qui réduit ou minimise toute incertitude liée à l'activité prédictive des incidences, à la présentation et à la communication dans le processus décisionnel. Tennoy (2006 : 52) montre en effet que dans le fond, il existe des incertitudes dans les prédictions[104] que les décideurs ne pourront mettre à contribution pour la prise de décision de qualité s'ils n'ont pas connaissance d'une bonne description des données de base, des méthodes, des théories et des hypothèses de l'analyse des incertitudes. Ils rejoignent en ce sens le jugement fondé prévu par Beanlands et Duinker (1983).

3.2. Procédures et pratiques béninoises institutionnalisées de participation du public

Le législateur précise les contours de la mise en œuvre de l'accès à l'information et de la participation du public à la décision en matière d'environnement dans les articles 99 à 101 de la loi 98-030 du 12 juillet 1999 portant loi-cadre sur l'environnement. Quoique la législation béninoise ne retienne pas de définition pour la participation du public, une dizaine de concepts et notions traduit dans le quotidien des projets les activités de consultation. Le champ de l'action publique moderne béninois est lui-même fécond en concepts et notions : participation citoyenne, participation sociale, concertation, médiation, dialogue, négociation, facilitation (qui n'est pas vraiment définie), budget participatif sont considérés comme des outils d'opérationnalisation d'une gouvernance concertée appelée de tous les vœux depuis

[104] Les détails des résultats de leur analyse attestent que les prédictions dans l'ÉIE apparaissent plus certaines qu'elles ne sont étant donné que 42% des prédictions faites dans les cas examinés au cours de leur étude se sont révélées exactes contre 29% plus ou moins exactes et 29% insatisfaites; avec une forte probabilité que les mesures à la mise en œuvre de l'activité soient conformes à celles prévues si les prévisions sont faites par intervalles. Les prédictions peuvent être objectives et précises si les erreurs (modèles et données) et les biais et autres considérations subjectives sont maîtrisées, si les incertitudes sont traitées et clarifiées dans les documents d'évaluation servant à la décision avec une évaluation claire du contenu des incertitudes, de leur importance relative et leurs implications particulièrement relatives aux prédictions les plus critiques. Un rapport non technique séparé faisant état de l'évaluation des incertitudes et écrit dans un langage simple et clair pourrait être envisageable. Par ailleurs, les démarches conduisant à la prédiction des impacts ne sont pas particulièrement ouvertes transparentes limitant de ce fait l'accès des décideurs à l'information sur les données de base et les hypothèses.

2008 et pour laquelle un haut-commissariat est institué. Ces différents mécanismes s'inscrivent davantage dans une perspective de décentralisation et de développement local. Les animateurs du haut-commissariat à la gouvernance concertée donnent un contenu clair et fortement politisé à chacun des concepts et notions[105]. Ainsi :

- la *concertation* est définie par cette institution à la fois comme un *processus de dialogue horizontal entre des participants, dont l'objectif est la construction collective de visions, d'objectifs, de projets communs, en vue d'agir et de décider ensemble*; *un outil de prévention et non de règlement de conflits*.
- La *médiation* quant à elle est définie comme une *action d'un « intermédiaire » chargé de faciliter la communication, l'accord ou la compréhension entre des parties en conflit*, un *processus de règlement des conflits constitué de règles de fonctionnement et de communication librement choisies par les protagonistes, avec des étapes facilitant l'accompagnement*.
- Le *budget participatif* renvoie à un *processus de planification, de mise en œuvre et de suivi budgétaires qui met les citoyens au centre du processus de décisions. Il leur donne l'occasion de décider de l'allocation des ressources, de faire une priorisation des différentes politiques sociales de la collectivité locale et de contrôler l'exécution des dépenses.*
- Le *dialogue* lui répond pour le haut-commissariat à une *double préoccupation éthique et politique* [en] *permettant de combattre la violence* [et en] *aidant à améliorer la circulation de l'information de manière à trouver des solutions consensuelles aux problèmes*.
- La *négociation* est une *discussion entre des parties pour aboutir à une décision collective*. La *participation sociale* est une *action de prendre part à la vie du groupe ou de la société* pendant que la *participation citoyenne* est tout ce qui permet aux citoyennes et citoyens de faire quelque chose de positif et d'utile pour la communauté, pour des motifs individuels ou altruistes. Cette notion semble un peu éloignée du contenu qui lui est donné dans le Dictionnaire de l'action et de l'activité publique de la République du Bénin qui prend la *participation citoyenne* (canaux de la) comme :

> *phénomène amenant l'individu ou des groupes d'individus à s'impliquer, plus ou moins directement, dans les décisions qui se prennent au niveau de la cité*

[105] Les définitions sont tirées d'une communication présentée par Benjamin Dako, Secrétaire exécutif du Haut-Commissariat à la Gouvernance concertée sur le thème « *La gouvernance concertée, levier de développement local* » dans le cadre de la formation des élus locaux et des organisations de la société civile sur le processus du budget participatif (HCGC-Social Watch Bénin-PPNUD, Juin 2012).

> *ou de la collectivité, et qui peut être grandement facilitée, soit par une politique de décentralisation, soit par une politique de gouvernance concertée décidée et mise en œuvre.*
> Houessou, 2011 : 102

Les deux cadres de la participation indiqués dans cette définition circonscrivent la participation au droit d'accès à l'information concernant tous les aspects de la vie communale et à la possibilité de participer aux débats et aux décisions sur la vie de la commune. La notion même de *participation* est assez intéressante du point de vue où elle est présentée par le Haut-Commissariat en conférant au citoyen l'initiative :

> *La participation consiste, pour le citoyen, à s'impliquer dans l'action publique et le développement de son milieu, soit individuellement, soit collectivement.*
> Dako, Secrétaire exécutif du Haut-Commissariat à la Gouvernance concertée

Raséra (2002 : 133) résume bien la participation au sein de la démocratie représentative, en amont et en aval de la décision; se distinguant de la consultation dans la mesure où elle fonde la décision et n'est pas seulement un moment de son élaboration, puis intégrant la concertation comme mécanisme d'association des citoyens à l'élaboration et au suivi d'un projet ou d'une politique décidée par les élus. En matière de gestion moderne de l'environnement, la participation est vue directement à travers le prisme des dispositifs connus des acteurs essentiellement animateurs de l'administration publique (de gestion du processus d'évaluation environnementale ou non), des bureaux d'étude et d'organisations non gouvernementales opérant dans divers domaines de l'environnement. Elle désigne tout mécanisme de mise ensemble ou d'association des acteurs institutionnels ou individuels, publics ou privés du milieu en vue de rechercher l'information sur un projet qui les concerne et d'exprimer leurs opinions sur ses tenants et aboutissants au plan du développement durable.

Le législateur en évaluation environnementale, par contre, est allé directement sur le modèle de participation qu'est l'audience publique et la définit comme :

> *la consultation de la population sur les questions*

> *relatives à l'environnement* [ayant] *pour objectif de faire participer les citoyens aux décisions qui découlent de projets dont les incidences affectent leur milieu de vie d'une part, et d'autre part, de faciliter la prise de décision gouvernementale. Elle assure aux citoyens l'accès à l'information et leur permet de poser des questions nécessaires au sujet des projets, ou d'exprimer leurs opinions*.
> Art. 96, loi n° 98-030 du 12 février 1999

Le guide général de réalisation d'une étude d'impact sur l'environnement perçu comme une directive en matière d'ÉIE, met en évidence la participation du public notamment en son point 2.2.3. Il en donne une finalité et des attentes afférentes, en fait une exigence assortie du risque de rejet du rapport pour vice de forme pendant son examen si celui-ci est présenté sans justification de la consultation et de la participation du public. On pourrait en déduire que l'obligation de participation du public pendant les ÉIE est bel et bien faite :

> *la participation du public permettra aux personnes, groupes et municipalités concernés par le projet d'avoir accès à l'information technique, d'exprimer leurs opinions sur le projet et de mettre en lumière, entre autres, les valeurs collectives qui doivent être considérées dans la prise de décision*.
> République du Bénin, 2001 : 19

La compréhension de la participation du public dans celui-ci est la seule qui précise, en dehors de la seule appréciation des pouvoirs publics, l'élargissement du champ d'initiative à tous les autres partenaires : personnes (physique et morale), groupes ou municipalités, offrant ainsi la possibilité et l'initiative de la participation, non seulement aux sujets individuels mais aussi à des sujets collectifs. Cette innovation dans le corpus législatif et réglementaire béninois marque, pour Gibril et Assemboni (2003 : 272), l'évolution d'un véritable droit de l'environnement en Afrique. Il faudra cependant relever que la Constitution[106] du Bénin ne fait pas directement référence à la participation citoyenne au contraire de la loi 97-029 du 15

[106] Il y a cependant une prise en compte indirecte à travers la réaffirmation dans son préambule de l'attachement du pays aux principes démocratiques tels que formulés dans la Déclaration universelle des droits de la personne de 1948 et de la Charte africaine des droits de la personne et des peuples respectivement en leurs articles 21 et 13 « Toute personne a le droit de prendre part à la direction des affaires publiques de son pays, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis ».

janvier 1999 portant organisation des communes en son article 2 qui stipule que « la commune est le cadre institutionnel pour l'exercice de la démocratie à la base. Elle est l'expression de la décentralisation ainsi que le lieu privilégié de la participation des citoyens à la gestion des affaires locales ».

D'autres concepts et notions que ni la législation ni la règlementation béninoises n'ont formellement défini sont aussi utilisés dans le champ de l'évaluation d'impact : *information*, *consultation publique, enquête publique, comité ad hoc*, *recours judiciaire, concertation et délibération*. Les deux derniers concepts sont employés dans la loi 97-028 du 15 janvier 1999 portant organisation de l'administration territoriale en son article 20, littéralement dans la dénomination d'une institution départementale chargée de l'animation participative au niveau local des structures déconcentrées et décentralisées. À cela s'ajoutent des concepts et notions apparus dans les documents et les rapports du MCA-Bénin comme, *consultation du public (des populations, des acteurs), diffusion publique (d'informations)*.

La participation du public, définie comme l'implication des individus et des groupes dans un processus de décision, existe sous diverses formes[107]. Le Bénin a adopté formellement deux de ces formes contrôlées par l'administration responsable de l'Environnement dont l'audience publique a été instituée par voie règlementaire : l'analyse environnementale participative ou validation des rapports considérée comme un processus participatif interne évoqué à l'article 11 du décret 2001-235 du 12 juillet 2001 portant organisation de la procédure d'étude d'impact comme l'examen du rapport et l'audience publique considérée comme processus participatif externe organisée par le décret 2001-190 du 19 janvier 2001 portant organisation de la procédure d'audience publique en République du Bénin.

[107] Quelques-unes des formes les plus répandues aujourd'hui sont constituées de « conférences de citoyens », « jury de citoyens », « sondage délibératif », « budget participatif », « audience publique », « débat public », « enquête publique », etc.

3.2.1. Analyse environnementale participative : Validation des rapports

L'analyse environnementale[108] participative, appelée communément validation des rapports, est une procédure d'analyse de la recevabilité et de la qualité du contenu des rapports d'ÉIE par un examen rigoureux en vue de faire des recommandations au ministre responsable de l'Environnement sur l'acceptabilité environnementale et sociale du projet. La procédure se fait dans un délai d'un mois à compter de la date de réception du rapport en vertu de l'article 13 du décret n^0 2001-235 du 12 juillet 2001 et dure en moyenne quinze jours. Elle est structurée en trois moments distincts :

- l'invitation du ministre responsable de l'Environnement à un atelier de validation et l'envoi préalable des rapports d'ÉIE à étudier à des personnes-ressources identifiées selon leur profil en lien avec le dossier et généralement membres d'un groupe de travail de l'ABE. Le rapport est accompagné d'une fiche-matrice d'orientation qui agit comme des termes de référence à l'évaluateur. Elle précise la nature du projet dont le rapport est à l'examen, les exigences en termes d'exhaustivité relative du contenu de l'ÉIE, les principaux points de vigilance à l'évaluateur pour faciliter son examen et préparer sa participation à l'atelier de validation (vérification de la conformité à la directive, vérification de la bonne et exhaustive prise en compte des activités du projet, analyse de la pertinence des données rapportées, vérification de la concordance impacts identifiés-mesures de correction proposées, analyse de la pertinence des préconisations relatives au suivi environnemental, proposition d'ajouts ou suppressions en lien avec impacts, mesures et préconisations, émission d'éventuelles recommandations, production d'un court rapport incluant une synthèse des observations et des recommandations sur le rapport d'ÉIE), une matrice de présentation des activités du projet rapportées aux composantes environnementales susceptibles d'être affectées pour lui faciliter l'exercice de vérification. L'envoi du rapport et de la grille se fait une semaine au moins avant l'atelier de validation;

[108] La description faite dans cette section est la somme des expériences de l'auteur de la thèse aux premières années de son implication dans l'institutionnalisation et la mise en application des procédures d'évaluation environnementale au Bénin. Aucune description de cette pratique pourtant très usitée depuis l'examen des premiers rapports d'étude d'impact n'est encore officiellement consignée pour en assurer la pérennité.

- l'atelier de validation lui-même réunit en salle toutes les personnes ayant reçu le rapport et l'ayant examiné. Sur trois jours, les participants examinent dans le détail le projet, sa justification, l'identification et l'évaluation des impacts, la pertinence des données colligées et des méthodes et outils utilisés, la cohérence de mesures proposées et la qualité des recommandations, la qualité de la consultation du public et la pertinence des organismes de suivi portés au rapport dans le plan de gestion environnementale et sociale. Le premier jour est consacré à une brève présentation orale du rapport d'ÉIE par le maître d'ouvrage ou son bureau d'étude, un court échange général, un rappel des termes de références de l'examen du rapport, la préparation d'une visite du lieu d'implantation du projet et le début des travaux d'examen. Le deuxième jour est consacré à la visite de terrain pour permettre aux évaluateurs d'apprécier par leurs propres repères l'environnement d'accueil du projet et de discuter avec le public à diverses fins : leur connaissance du projet et du maître d'ouvrage, les impacts du projet et les mesures proposées, les mécanismes de suivi et de leur implication réelle à toutes les phases. Le troisième et dernier jour est consacré à la continuation de l'examen et la proposition de la décision qui peut être une acceptation sans ou avec conditions du rapport ou encore son rejet;
- la préparation de la décision : l'élaboration du rapport de l'atelier de validation, la vérification de la mise à jour du plan de gestion environnementale et sociale par le maître d'ouvrage et la préparation du certificat de conformité environnementale à la signature du ministre responsable de l'environnement.

La procédure de validation s'enclenche lorsque l'étude est réalisée par le maître d'ouvrage, le rapport déposé et la redevance pour l'examen payée à l'ABE (Décret n^0 2001-235, art. 12 à 14). Elle se fait par une commission interministérielle d'examen composée des institutions impliquées dans le dossier, des représentants d'ONG, d'associations de développement des milieux d'accueil des projets et des élus locaux. La diversité des acteurs impliqués vise à assurer une large appréciation et correction des rapports en fonction du profil et des connaissances de chaque acteur du milieu conforme aux exigences d'une large diffusion, consultation et participation du public. On peut remarquer que, sans être dans un

processus formel de « rendre public », le Bénin a inscrit l'évaluation environnementale de ses projets dans une démarche de participation à travers un échantillon que nous estimons qu'il veut représentatif d'acteurs concernés qui échappent à la dynamique administrative. Elle reste une innovation qui voudrait assurer la participation du public à un coût minimum et au cas où l'audience ne serait pas requise. L'objectif est d'arriver à gérer à une moindre échelle les problèmes réglés généralement lors d'une audience publique.

Quoique la plus utilisée, la procédure de validation n'est ni formellement encadrée ni décrite dans un document officiel, ce qui amène au fil du temps à une dérive due à une perte de ses fondamentaux tels que définis informellement à l'institutionnalisation de l'ÉIE et appliquée aux tous premiers rapports déposés. Son évocation même sous sa forme connue n'apparaît qu'aux articles 17 et 20 d'un projet de décret, actuellement à l'étude, portant organisation des procédures de l'évaluation environnementale et sociale respectivement comme phase du processus administratif et comme intervenant dans les délais de délivrance du certificat de conformité environnementale.

3.2.2. Audience publique : Examen participatif externe

La participation publique au plan du mandat, est organisée par les articles 96 à 102 (chapitre 3 de la Loi n^0 98-030 du 12 février 1999) qui instituent et définissent la procédure d'audience publique sur l'environnement, ses buts, son objet et les conditions de sa saisine. Le législateur lui assigne un double objectif : faire participer les citoyens à la formation des décisions qui découlent des projets dont les incidences affectent leur milieu de vie et faciliter la prise de décision environnementale. L'article 97 renseigne sur toutes les matières environnementales visées par la procédure et l'article 100 offre à toute personne, physique comme morale, individuelle comme collective, la possibilité de saisine du ministre responsable de l'Environnement. Le ministre reste lié par rapport à la suite qu'il donnera à une telle demande de saisine (Djibril et Assamboni, 2004 : 271), car un refus non motivé peut être contesté par le requérant devant la juridiction administrative compétente (art. 101).

L'évaluation environnementale devient ainsi le champ privilégié pour assurer la transparence de l'information et la participation des parties prenantes[109].

La procédure d'audience publique dans le contexte de l'application de la procédure d'étude d'impact au Bénin est détaillée et organisée par le décret n° 2001-190 du 19 juin 2001[110]. Elle est sous le contrôle de l'ABE chargée de la mise en œuvre de la politique nationale de l'environnement. Lorsque requise pour un projet, l'audience publique est prescrite par le ministre responsable de l'Environnement au moyen d'un arrêté qui précise notamment l'objet, les dates et les lieux prévus pour la tenue des audiences, la composition, les attributions, le mode de fonctionnement et la liste des membres de la commission ad hoc chargée de conduire les audiences, les lieux et les horaires où le public peut consulter le dossier du projet. Les délais inscrits dans le règlement sont de 45 jours au total pour tout le processus avec quinze jours affectés à la rédaction et au dépôt de mémoires par le public entre les deux séances. Le rapport d'EIE doit être rendu public par le ministre quinze jours après son dépôt. Le requérant dispose de 30 jours pour introduire sa requête d'audience publique. Si celle-ci est jugée recevable, le ministre prescrit l'audience publique par arrêté. La première réunion de la commission se tient quinze jours après la publication de l'arrêté.

Sous la gestion opérationnelle de la commission, le processus se déroule en trois phases : la préparation, la tenue des séances, la rédaction et le dépôt du rapport. La préparation (Phase 1) consiste, au plan logistique, en l'élaboration du calendrier détaillé de l'audience, de la liste du matériel et des fournitures nécessaires, des scénarii de tenue des audiences et de la mobilisation des moyens pour le fonctionnement de la Commission[111]. Au plan technique, elle consiste en la prise de connaissance du dossier, en des entretiens préalables avec le requérant

[109] Nous désignons dans ce texte par partie prenante, tout individu ou groupe ou organisation de la société civile directement intéressé à un projet auquel il participe activement, par adhésion ou par opposition.

[110] Il précise notamment la définition et le champ d'application (Art. 1er: Procédure par laquelle les citoyens expriment publiquement leurs opinions … Art. 2: Projets assujettis et Autorité responsable), la procédure (Art. 3: Saisine par requête recevable 30j après rapport public à la discrétion du Ministre**.** Art. 4: Demande indiquant nom et adresse du requérant ; motifs de la demande ; intérêt du requérant par rapport au milieu touché par le projet. Art. 21: Modalités d'organisation), les délais (Art. 9, 22 : 45 jours) et la composition de la Commission (3 membres + Personnes ressources) chargée de mener les audiences.

[111] Dans le processus béninois, les personnes ressources sont nommées par le même arrêté qui nomme la commission dont elles sont considérées membres et fonctionnent comme tels même si seules trois personnes (le président, le secrétaire et le rapporteur) siègent et conduisent les audiences.

de l'audience et le promoteur du projet ainsi qu'en des rencontres publiques avec les populations touchées dans l'aire du projet. La tenue des séances (Phase 2) est faite de deux parties : la séance informative et d'investigation et la séance argumentaire qui se tiennent toutes les deux dans un lieu accessible et ouvert au public. La première est consacrée à une recherche active de l'information par un échange public direct entre les différents acteurs du processus. La seconde invite le public à donner son opinion et son évaluation du projet. Cette sectorisation de la procédure structure pour l'essentiel le contenu du rapport où l'analyse et les avis de la commission d'audience sont déterminants pour l'élaboration de la décision. Le public comme requérant reste déclencheur du processus consultatif même si c'est en dernier ressort le ministre qui juge de la recevabilité de la demande et qui donne mandat. La dernière phase est relative à la rédaction et au dépôt du rapport. Elle consiste à rappeler dans son contenu le mandat de la commission, les conditions de déroulement des séances, la synthèse des débats d'audiences et la formulation des recommandations de la commission. Le rapport ainsi conçu et les conclusions cosignées par un membre désigné du public par le public ajoutés à toutes les pièces scripto-audiovisuelles, déclarations, preuves, compléments d'information rassemblés en cours de processus sont transmis par le président de la commission au ministre responsable de l'environnement pour décision à prendre.

La procédure béninoise telle qu'organisée par ses concepteurs produit des décisions qui sont un compromis négocié entre les gestionnaires du processus de consultation publique, le promoteur ou le maître d'ouvrage et le public[112]. Elle est caractérisée par la transparence de la démarche,

> *Le Ministre, après avoir reçu l'étude d'impact sur l'environnement, doit la rendre publique et créer selon les dispositions ci-dessous, une commission d'audience publique sur l'environnement (…).*
> Art. 91, loi 98-030 du 12.02.1999 portant loi-cadre sur l'environnement en République du Bénin

[112] Le maître d'ouvrage, le public et le décideur sont les trois éléments essentiels de la dynamique des acteurs de l'étude d'impact (André *et al.* 2010). Le premier conçoit le projet, demande l'autorisation de le mettre en œuvre et en assure le financement. Il a la charge de la réalisation de l'étude d'impact sur l'environnement. Le deuxième apporte son soutien au projet d'où il tire avantage directement ou indirectement ou le combat s'il subit ou pense qu'il en subira les conséquences découlant de sa mise en œuvre. Le troisième est l'autorité qui prend la décision en regard du projet sur la base de l'ÉIE effectuée.

le caractère ouvert du processus

> *Toute personne physique ou morale peut demander au Ministre de mettre en œuvre la procédure d'audience publique sur l'environnement.(...).*
> Art. 100, loi 98-030 du 12.02.1999 portant loi-cadre sur l'environnement en République du Bénin

et la confrontation active des visions et idées des acteurs,

> *«L'audience publique sur l'environnement » (...) assure aux citoyens l'accès à l'information et leur permet de poser des questions nécessaires au sujet des projets, ou d'exprimer leurs opinions.*
> Art. 96, loi 98-030 du 12.02.1999 portant loi-cadre sur l'environnement en République du Bénin

la garantie du bon fonctionnement du processus par une commission ad hoc mise en place selon le contexte et présidée par une personnalité de la société réputée au-dessus de tout soupçon.

> *La procédure d'audience publique a pour but de formaliser et de réglementer la tenue d'audiences publiques sur les sujets d'importance majeure touchant l'environnement.* Art. 97, loi 98-030 du 12.02.1999 portant loi-cadre sur l'environnement en République du Bénin
>
> *La procédure d'audience publique est exécutée par une commission ad'hoc créée par le Ministre à cette fin et dénommée : "Commission d'audience publique sur l'environnement". Les conditions de nomination des membres de la Commission d'audience publique sur l'environnement ainsi que les conditions de son fonctionnement sont définies par décret pris en conseil des ministres.*
> Art. 102, loi 98-030 du 12.02.1999 portant loi-cadre sur l'environnement en République du Bénin

L'audience publique, sous sa forme classique, en contexte béninois, est toujours précédée de visites et rencontres de terrain préparatoires pour vérifier les déclarations du promoteur et le niveau d'adhésion des populations. Ces rencontres préalables se tiennent sous le regard de la commission avec les communautés concernées par le projet sur les enjeux d'importance. Elles constituent l'occasion pour la commission de questionner le public, de tester son degré de connaissance du projet et de jauger son niveau d'acceptabilité. Elles sont aussi l'occasion de rappeler les lieux et heures de l'audience, ses conditions d'organisation et son fonctionnement, puis de réitérer l'invitation à tous les acteurs à y prendre part. Elles ont, de ce fait

> *réussi à faire monter la voix des communautés en faisant consigner dans un plan de développement communautaire les attentes des communautés touchées par le projet. Mais le promoteur ne doit pas « tout » payer pour l'audience publique. Les contextes ne sont pas les mêmes, même si on a copié d'ailleurs. Les communautés continuent d'exiger parce que c'est la participation.* (Entretien n^{0} 20)

Les audiences publiques ont suscité beaucoup d'enthousiasme à leur début. L'expérience réussie de la première audience faisait dire à M. Bonaventure Guèdègbé, responsable évaluations environnementales et études générales de l'ABE, le 19 novembre 2001 à l'ouverture de la première audience tenue au Bénin, que celle-ci

> *illustre le niveau atteint par le Bénin dans la maîtrise des outils de l'ÉE et le niveau de la conscience citoyenne dans l'exercice de leur droit et devoir dans la participation à la prise de décision.*
> Audience publique : Enfouissement sanitaire de déchets, Ouidah, 19 novembre 2001

Le Colonel à la retraite Vincent Guézodjè qui présidait la première commission d'audience dans l'histoire du Bénin déclarait :

> *mon souhait est que le présent forum de la présente assise serve de tremplin à l'enracinement de l'écocitoyenneté dans notre pays. En effet dans*

> *l'histoire des peuples, certains jours revêtent des valeurs particulières et ce lundi 19 novembre 2001 sera une date de référence de la coopération bénino-canadienne car le projet de gestion de déchets solides qui en est le fruit sera soumis à la première audience publique béninoise voire africaine.*
> Audience publique : Enfouissement sanitaire de déchets, Ouidah, 19 novembre 2001

Ce passage introductif du président de la commission indique que les acteurs ont clairement conscience que quelque chose d'inédit se passe et qui donne « légalement » la parole aux citoyens, la liberté et l'initiative de la décision au plus grand nombre, l'aboutissement d'une longue marche vers une démocratie de participation qui fait intervenir directement les occupants sur les questions d'aménagement de leur territoire. Comme l'ensemble des processus participatifs, la visée de la procédure reste d'organiser un processus sous-tendu par un débat public, l'information et la préparation de la décision dans lesquels s'engagent des acteurs variés aux intérêts divergents (Fourniau, 1997 : 365, 386-387).

La pratique de l'audience publique sur l'environnement a connu des applications sur le projet de gazoduc de l'Afrique de l'Ouest[113] et l'exploitation des gisements continentaux de

[113] « Le projet de Gazoduc de l'Afrique de l'Ouest (PGAO), un projet fédérateur entre le Nigeria, le Bénin, le Togo et le Ghana, pour sa partie béninoise, a été soumis à la procédure d'audience publique les 15 et 29 mai 2004 à l'Institut de Développement et d'Echanges Endogènes (IDEE) à Ouidah. Cette audience a connu la participation massive des personnes affectées des treize communautés se situant sur le tracé du Gazoduc, les Mairies de Ouidah et d'Abomey-Calavi, le requérant (ABE), le promoteur et son bureau d'études, les médias et autres parties intéressées. Par Arrêté n° 0028/MEHU/DC/SG/DE/DG-ABE/EEEG/SA du 14 avril 2004, portant Organisation de l'Audience Publique du PGAO, une commission d'audience publique a été mise en place par le Ministre de l'Environnement de l'Habitat et de l'Urbanisme (MEHU). (…) La commission avait pour tâches de conduire (…) les réunions et consultations (Art. 3) en organisant des séances de préparation avec le promoteur et son bureau d'études, les séances informative et argumentaire avec les personnes affectées, les autorités locales des deux Mairies concernées, le requérant, les médias et autres parties intéressées ; d'assurer la publicité des avis d'audience et des diverses réunions, la collecte, par tous les moyens (écrits et audiovisuels), des opinions des participants à l'audience publique, la rédaction du rapport d'audience publique et sa transmission au MEHU. L'audience publique a connu plusieurs moments importants : les séances d'échanges entre les membres de la commission, les experts et le requérant, les rencontres avec le promoteur et son bureau d'études, les visites de sites et rencontres avec les communautés dans les villages concernés, les séances informative et argumentaire. (…) En matière de la communication, les médias radiophoniques, la presse écrite, les télévisions (ORTB et LC2) de même que les crieurs publics ont été mis à contribution. Des banderoles confectionnées et installées dans les Mairies et autres lieux où les documents ont été déposés pour information ont facilité la mobilisation du grand public. Toutes les activités ont été documentées. Des collectes d'images vidéos ont été faites des visites de sites, des séances informative

sable de construction au Bénin depuis novembre 2001, année au cours de laquelle s'est tenue la première audience complète de toute la sous-région ouest-africaine portant sur le lieu d'enfouissement technique de Ouèssè. L'évaluation sommaire de ce processus suggère qu'il a pu générer au niveau des acteurs un effet d'amélioration des projets à travers une consultation et une participation à la décision d'une population dont toutes les composantes concernées se sont considérées sorties de la marginalisation pour participer à un débat ouvert prolongé par une décision publique dont elles s'estiment parties prenantes.

3.3. Dynamique communicationnelle dans les audiences publiques

La négociation de la décision au cours des audiences publiques s'opère dans de multiples registres. L'un des premiers est celui des exigences exprimées par les populations comme des préalables au démarrage des projets. Ces exigences ont trait à l'« aménagement ou à la réfection de voies », à l'« électrification des localités », à l'« amené d'eau potable courante », à la « construction d'infrastructures sociocommunautaires de type école, dispensaire »; à la « création d'emplois et le recrutement des jeunes du village ». Elles confèrent aux mémoires déposés en deuxième partie d'audience l'allure d'un chapelet de doléances en vue d'obtenir de « légitimes » compensations individuelles et collectives. Les nombreuses exigences émanant des communautés touchées positionnent, à notre avis, les projets comme une manne, des occasions de capture de trophées sociocommunautaires de développement et des opportunités de gains auprès des tiers dans des domaines de la vie où le pouvoir central a reculé ou est absent. Les populations voient ainsi le projet dans un rôle de substitut de l'État au point de considérer leurs exigences comme une juste demande de redistribution des ressources du pays et la seule possibilité de jouissance directe des fruits communs. Les retombées directes d'un projet sous forme de mesures de maximisation et de bonification apparaissent donc comme un bien dont tout le monde doit jouir, en premier les populations affectées qui exigent ce droit au bénéfice :

Le projet Gazoduc est un bien aujourd'hui (MA)

---

et argumentaire, et de quelques autres rencontres de clarification tenues avec le promoteur et son bureau d'études. » (MEHU, 2004)

> (…) *Gazoduc pour le bien de la communauté (DE)*
> *(...) il ne faut pas que les gouvernements fassent de notre bien le leur seul (SBB)*
> Audience publique : gazoduc de l'Afrique de l'Ouest, première partie informative, Ouidah, 15 mai 2004

Quoiqu'elle paraisse légitime, cette posture gourmande est le fait du « citoyen non éduqué », une culture du sujet plutôt qu'une culture de participation dont sont porteuses les démocraties actuelles. Il s'agit d'une culture du sujet qui place l'individu (électeur) dans une perspective où il agit en fonction de ce qu'il espère pouvoir retirer du système politique plutôt que de le convier à se considérer « potentiellement associés à l'articulation des demandes et des décisions », ce que Bobbio (2007 : 114-124) appelle les promesses non-tenues de la démocratie.

Les consultations publiques cristallisent aussi les réactions, les questionnements et les frustrations des participants. Les sujets de préoccupation introduits aux débats par les participants touchent aussi bien le niveau spécifique de l'environnement et du cadre de vie que le niveau général de développement durable :

> « *Nous regardons seulement aujourd'hui alors que c'est aussi l'avenir que nous devons regarder* » FL. Audience publique : dragage des gisements de sable hors littoral, site de Dèkoungbé, 30 avril 2007

Les échanges lors des audiences révèlent un souci constamment exprimé des citoyens et des animateurs de la commission d'audience de taire les conflits et de maintenir la cohésion sociale. Les expressions « *parler d'une seule voix* »; « *éviter les conflits* » et les divers verbes « associatifs » utilisés à plusieurs occasions suggèrent une volonté de produire du consensus. Peu importe donc le prix, il faut parvenir à une entente en jouant sur tous les registres, en usant de toutes les ressources communicationnelles pour convaincre mais surtout et en grande partie se fonder sur les capacités individuelles à faire des choix judicieux et à aller à des compromis touchant à des aspects techniques complexes, à des questions chargées d'émotion (Dorcey et McDaniels, 2001 : 270). La recherche de consensus apparaît pour les acteurs impliqués dans le processus décisionnel comme le moyen de mener à bien les dossiers. Le consensus dans les

dispositifs participatifs est ainsi considéré comme une nouvelle forme de gouvernance dans laquelle les parties concernées sont invitées à façonner une entente négociée sur une question complexe en dépassant leurs points de désaccord et en concevant des solutions applicables.

Les approches de production du consensus apparues dans le champ de la gestion environnementale dans les années 1980, étaient des stratégies visant à éviter les conflits ou à les gérer lorsqu'ils ont éclaté (Dorcey et McDaniels, 2001 : 266). Ces approches trouvent leur origine dans les méthodes de facilitation et de résolution des conflits empruntées aux relations de travail et aux relations internationales de l'Amérique des mouvements de protestation contre la guerre de Vietnam, la discrimination raciale et la pauvreté des années 1960 et 70. Celles-ci ont introduit les conflits environnementaux dans une nouvelle « aire de conflit » comme c'était le cas pour les conflits conjugaux, les disputes communautaires et les infractions aux interdits objets des processus traditionnels de négociation, de facilitation, de médiation et de participation (*Ibid.*). Sous-jacent à cette course au consensus apparaissent en filigrane les sujets de controverses[114].

La mise en œuvre du projet sert de prétexte à la remise en cause de l'intégrité du processus consultatif au service de qui le dispositif fonctionne. Le doute sur la sincérité du processus est ainsi exprimé par les citoyens :

> « *Chacun doit ouvrir son cœur pour parler en toute sincérité afin de lever le voile sur la vérité des impacts. En toute franchise et en toute vérité, une telle exploitation de carrière expose-t-il notre village, les générations futures à des mouvements tectoniques? Vous devez faire les études correctement pour nous donner toutes les assurances qu'il faut* ». QE, Audience publique : dragage des gisements de sable hors littoral, site de Dèkoungbé, 30 août 2007

Aller au-delà des appréhensions ainsi exprimées par les citoyens en cours d'audience permet de mettre en évidence les éléments constitutifs de la cohérence entre les univers de référence des citoyens et des projeteurs. Ainsi, comprendre ce qui est signifié par le citoyen

[114] Controverses est comprise au sens de Lepage (1997 : 409) comme « *un ensemble de positions publiques, exprimées dans un temps et un espace donnés, qui s'opposent au sujet de l'opportunité ou non de la réalisation d'un projet. Il s'agit de l'affrontement d'acteurs défendant des intérêts divergents* »

QE de Dèkoungbé au cours de cette audience publique met en évidence la mise en doute des résultats de l'expertise technique de la commande publique ou tout au moins son questionnement : les citoyens perçoivent leurs interlocuteurs comme les suppôts de l'État central incapables de tenir une position autre que celle dictée par le pouvoir. La perception du rapport à l'autorité est ainsi fondamentalement différente entre les populations et les responsables administratifs locaux qui sont pourtant une émanation de ces mêmes populations. Les citoyens déclarent :

> *ils ne font que « la politique du chef a dit ». Comme le chef a dit, on fait. Après ils vont amener les caméras pour dire que la population est d'accord*. CK. Audience publique : dragage des gisements de sable hors littoral, site de Sèmè, 30 août 2007

Les responsables administratifs disent :

> *Ce que veulent les autorités centrales, nous ne pouvons pas aller contre*. Chef d'Arrondissement Djrègbé. Audience publique : dragage des gisements de sable hors littoral, site de Sèmè, 30 août 2007
> *le Chef d'Arrondissement on l'informe, voilà ce que nous voulons faire, essaie de parler à tes populations, voilà le message que nous te demandons de transmettre et c'est ce qu'il fait.* Président commission Dèkoungbé. Audience publique : dragage des gisements de sable hors littoral, site de Dèkoungbé, 30 août 2007

Les premiers expriment le manque du sens de responsabilité des cadres en charge des dossiers qui font de l'idéologie plutôt que de l'expertise tandis que les seconds affirment par leur passivité et leur subordination une soumission à l'État central. Il y a là une remise en question tacite de la représentativité des acteurs institutionnels perçus comme des marionnettes. Ceci fait tomber l'un des critères important de légitimité du processus et, combiné avec cet écart de perception entre deux interactants rendent le dialogue autour du projet et ses impacts difficile, la méfiance encore plus grande et la perte de confiance plus accrue. Comprendre le signifié du discours citoyen met aussi en évidence le mauvais ciblage

des participants ou plutôt l'exclusion volontaire de certaines catégories de personnes du processus consultatif

> *La démarche du maire est mauvaise. Il n'avait pas le droit de n'inviter que quelques villages à la consultation.* AJ. Audience publique : dragage des gisements de sable hors littoral, site de Sèmè, 30 août 2007

Ce phénomène crée au niveau des populations le sentiment d'être exclues, de ne pas être l'objet d'attention. En même temps un appel pressant, presque une exigence civique à l'écoute publique :

> *Nous aussi méritons attention. Nous sommes aussi des princes. (...) surtout, écoutez ce que nous vous disons.*
> *La rencontre d'aujourd'hui n'aurait pas dû avoir lieu. On s'est déjà réuni trois fois mais on a l'impression que si nous nous entendons, l'autre partie ne rend pas compte fidèlement des choses dont on est convenu.*
> *Ces gens n'écoutent pas le point de vue des populations.* AJ. Audience publique : dragage des gisements de sable hors littoral, site de Sème, 30 août 2007

Au demeurant, l'appréhension de l'esprit du développement durable en filigrane dans le discours citoyen et une idée claire des incidences appréhendées :

> *Ça se passe partout, en Algérie, au Pérou, au Chili, le tremblement de terre. (...) Plaise à Dieu que cela n'arrive jamais. Amen (a répondu la foule).* YM. Audience publique : dragage des gisements de sable hors littoral, site de Dèkoungbé, 30 août 2007

L'évocation signifie que ça n'arrive pas qu'aux autres et que nul n'est à l'abri des catastrophes naturelles et des événements extrêmes. L'invocation du divin est un appel à la conjuration d'un sort dont la survenance apparaît imminente. La terre ne se viole pas sans conséquences. Cette pensée relève de l'attitude quasi religieuse aux ressources et à l'environnement qu'ont les populations. La terre est le lieu d'accueil des ancêtres, une pensée partagée par les personnes présentes. Les citoyens développent une idée claire de la complexité des écosystèmes et surtout des systèmes ouverts des zones humides du sud Bénin

où une intervention en amont peut avoir des incidences importantes sur l'aval où eux se trouvent.

> *C'est dans les marécages que se trouvent nos richesses à nous.(...) Nos hommes et nos femmes y prélèvent de feuilles d'emballage des denrées pour la vente. Nos pères y avaient fait de la riziculture, nous l'exploitons pour la canne à sucre et les cocotiers. Pourquoi voulez-vous prendre la richesse d'Aholouyèmè?*
> AD. Audience publique : dragage des gisements de sable hors littoral, site de Dèkoungbé, 30 août 2007

> *Considérez les marécages comme nos réserves comme le pétrole qui n'est pas exploité aujourd'hui.* CJ. Audience publique : dragage des gisements de sable hors littoral, site de Sèmè, 30 août 2007

> *Vous voulez nous prendre les marécages alors qu'ils nous fournissent des typhas utilisés dans la fabrication des nattes. Cela profite aux femmes qui fabriquent, aux acheteurs et toute la localité. Toutes les communes bénéficient de ces milieux. Toute notre richesse réside là pendant que les cours d'eau sont devenus non productifs. Que deviendront les cultures de tomates, de piments? Que deviendront nos femmes qui le font?(...)*
> *Nous ne voulons pas que le sable des marécages soit exploité pour (...) transformer le marécage en une extension de la lagune.* CV. Audience publique : dragage des gisements de sable hors littoral, site de Sèmè, 30 août 2007

> *C'est le seul endroit où nous cultivons la canne à sucre, la tomate, la patate douce, le manioc, les légumes, le piment et beaucoup d'autres choses. (montrant une natte tissée) voyez-vous ceci, elle coûte 70 f. quand nos maris rentrent le soir sans avoir rien gagné, c'est ce que nous avons amassé dans la journée qui nourrit la famille. Quand tu as besoin de condiments, tu peux aller prélever rapidement dans ce milieu et vous dites maintenant que vous voulez nous le retirer. Avec cela, tu peux rapidement acheter un crayon ou un cahier à ton enfant s'il est renvoyé de l'école faute de quoi*

> *écrire. Nous n'avons pas une autre source de revenu que ce milieu humide. Non, ce milieu est nôtre.* HM. Audience publique : dragage des gisements de sable hors littoral, site de Sèmè, 30 août 2007

L'évocation fait également appel au principe de précaution au centre de la logique de gestion et de la rationalité paysanne. Les éléments structurant les positions des acteurs du milieu sont, à notre avis, ainsi : la croyance, l'historisation et le référencement. Les différentes perceptions exprimées indiquent le mécanisme d'appropriation du monde extérieur et le sens que donnent les acteurs aux événements qui s'y rattachent et dans lequel ils inscrivent leur action (Lepage, 1997 : 138). La vision qui transparaît dans le propos du Président de la commission d'audience publique sur le projet de dragage à Akassato et repris par un promoteur de Dèkoungbé « *L'État, c'est nous ici!* » est de toute évidence une identification de l'État à l'homme, mais plus encore, un espace de manipulation. Ce discours ambigu est d'une rhétorique de fuite en avant qui campe la gestion des affaires publiques dans l'irresponsabilité. Elle est une stratégie d'évitement dans la construction du discours qui paralyse toute action après les discours parce que justement, on ne sait plus qui doit faire quoi, tout le monde se pensant en l'État. Une dissociation des rôles est nécessaire pour produire du développement. La participation publique doit être aussi le lieu pour éviter de produire des confusions, en même temps qu'elle doit assurer l'expression des valeurs sociales :

> *Nous devons nous expliquer certaines choses. Même si ta maison sur laquelle tu as un titre foncier dispose dans son sous-sol des ressources naturelles qu'on doit exploiter pour le bien commun, l'État peut te déplacer de là, te dédommager et exploiter la ressource. Donc le gisement de sable trouvé chez vous ici est une propriété nationale. Même s'il y avait des gens à cet endroit, ils pouvaient être déplacés aux fins de leur exploitation. Nous devons donc garder en mémoire que l'État a des droits sur ses terres et que tout ce qui reste, c'est de voir avec vous les mesures sociales à mettre en place pour vous aux fins de l'exploitation des ressources.* Chef d'arrondissement de Godomey. Audience publique : dragage des gisements de sable hors littoral, site de Dèkoungbé, 30 août 2007

Les tournures locutives « *l'État n'est pas là pour brimer les populations, ce n'est pas du tout la vision du président Yayi Boni* »; « *Le président Yayi Boni c'est le président de tous les béninois. Tant qu'il y a un de ses administrés, un de ses enfants qui n'est pas à l'aise, c'est lui-même qui n'est pas à l'aise.* » (Président de la commission d'audience publique, Audience publique : dragage des gisements de sable hors littoral, site d'Akassato, 30 août 2007) montrent le registre politique sur lequel sont placées les réponses qui relèvent, dans leur ensemble, du discours politique moralisateur sans lien jusque-là avec la préoccupation citoyenne relative aux enjeux soulevés : sécurité, foncier, équité et dédommagement juste et préalable des biens à exproprier. On a le sentiment d'être en campagne électorale où l'audience prend l'allure d'un meeting d'information. Mais au-delà des réponses articulées de façon populiste, c'est l'impression de la toute-puissance du président de la commission sur les populations ne disposant d'aucun autre recours qui fait problème : « *Un bon père de famille ne peut pas exposer sa famille* ». Le père de famille renvoie au registre affectif de l'autorité parentale d'une société hautement patriarcale. Le registre de la responsabilité politique du Président de la République renforce l'esprit de l'autorité en élargissant son champ d'action à la sphère publique. Du père de la famille strictement privé, on en vient au père de la nation. La référence à l'expertise renvoie à l'infaillibilité de la décision fondée sur des données scientifiques. Et pourtant, la confiance des populations dans les institutions modernes incluant le Président de la République comme institution manque. Le dispositif est considéré comme un « truc de blanc », de cadres et d'intellectuels qui ne savent pas être à l'écoute des préoccupations de ceux qui ne sont pas comme eux[115]. Les positions exprimées par les populations en faisant référence à l'absence de cadres[116] dans leur localité montrent que seules les personnes appartenant à la même sphère « culturelle », occupant des positions sociales équivalentes peuvent discuter d'égal à égal et intégrer les préoccupations des uns et des autres. C'est sans doute ce qui explique que le contenu dialogique est parfois fait d'intimidations : « *... vous nous dites que vous voulez démarrer un projet. Nous attendons de voir où vous*

[115] Les maîtres d'ouvrage ont souvent en face d'eux des populations analphabètes qui prennent leurs interlocuteurs comme des produits d'une éducation coloniale où la seule chose qu'on apprend, c'est de lier le bois au bois et de vaincre sans avoir raison, pour utiliser la boutade de Cheikh Hamidou Kane dans son roman *L'aventure ambiguë* (1961).

[116] « Cadre » désigne un natif du village qui a fait de hautes études et occupe une place honorable dans l'administration publique. Très écouté par les siens, il peut être à la fois l'interface entre le centre et la périphérie, porter la voix des siens où leurs pieds ne peuvent les amener.

démarrerez votre projet. » (BJ. Audience publique : dragage des gisements de sable hors littoral, site de Dèkoungbé, 30 août 2007) sur fond de subordination de tout démarrage de travaux à la tenue préalable des promesses faites aux populations. En témoignent les réponses apportées par le président de la commission au manque d'équité, de crédibilité et d'intégrité de l'institution soulevé :

> *Nous ne sommes pas là pour vous brimer même s'il n'y a pas de cadres, vous avez dit qu'il n'y a pas de hauts cadres chez vous c'est pourquoi on veut vous brimer.*
> Président commission. Audience publique : dragage des gisements de sable hors littoral, site d'Akassato, 30 avril 2007

Le ton du discours, moralisateur et empreint du complexe de « supériorité », situe le droit à la parole acquis des populations au niveau d'un don gratuit à elles fait pour lequel elles n'ont aucun mérite en comparant la situation actuelle à celle de la période révolutionnaire. Par ailleurs, faisant montre d'imposture historique, le discours du représentant public qu'est le président de la commission d'audience dénie implicitement aux populations la capacité de réflexion et la faculté de penser et insinue que le peuple n'avait jamais par le passé eu l'opportunité de s'exprimer :

> *Ils vous ont parlé, vous avez réagi, moi je suis très content. Je suis très content parce qu'en d'autres circonstances, vous aurez pu vous taire. Si c'était au temps de la révolution, si l'État se présente comme ça, vous allez parler? Vous aurez peur de parler. C'est pourquoi moi je suis content, vous avez dit ce que vous pensez. Et ça veut dire que notre peuple est mûr. C'est une fierté pour nous. La maturité de notre peuple, vous faites des analyses, vous analysez les choses, vous vous exprimez…*
> Président commission. Audience publique : dragage des gisements de sable hors littoral, site d'Akassato, 30 août 2007

Ce discours qui fait de la commission un intermédiaire obligé entre les populations et un pouvoir hypostasié : « *Tout ce que nous avons entendu ici là, nous allons rendre compte au chef de l'État* » (Président commission Akassato) vide la procédure de son exigence

réglementaire de faire rapport au ministre responsable de l'environnement (article 10, 5è tiret du décret n^0 2001-190 du 19 juin 2001 portant organisation de la procédure d'audience publique) et rend en même temps obsolète le processus d'ÉIE : « *J'ai dit qu'on doit fermer les carrières de sable marin le 13, c'est pourquoi on a demandé aux promoteurs d'aller sur le terrain pour faire un essai. Pour faire des essais. C'est ces essais qu'ils sont en train de faire pour voir si le 13 là on peut vraiment faire sortir les premiers camions de sable.* ». Le caractère exécutoire du dire illustratif de ce discours est plus patent dans les civilisations de l'oralité. Ce qui est dit est en lui-même action. Il est matérialité. Il s'agit là d'un acte de langage qui considère ce qui est dit pas seulement comme un message mais surtout comme une action, une réalisation. Ce sont des énoncés performatifs qui réalisent l'acte qu'ils énoncent (Détrie *et al*., 2001 : 10). Quel est donc l'intérêt des procédures si elles ne peuvent pas fonctionner dans les conditions fixées par les lois et règlements dans lesquelles elles devraient l'être et qui s'y prêtent d'ailleurs? Le droit constitutionnel du citoyen à l'information est aussi mis sur la glace : « *Leur cahier de charges, nous allons mettre ça à votre disposition, les engagements qu'ils ont pris là, on va mettre ça à votre disposition. Il n'y a rien à cacher là. Nous ne sommes pas au couvent. Donc, chacun pourra savoir* » met en évidence que les membres de la Commission d'audience ont peu ou pas de connaissance de leur rôle, ne savent pas que le but de l'exercice est que le dispositif serve à l'information des populations et plus que cela, à sa pleine participation à la prise de décision. Le temps du verbe aussi bien que les réactions des populations montrent que ces dernières sont très peu exposées à des informations décisionnelles qu'elles réclament sans cesse : « *Vous avez parlé d'un document qui collige les réponses à toutes les questions que nous posons, ça nous fera du bien d'avoir la photocopie de ce document.* » (SA., QS. Audience publique : dragage des gisements de sable hors littoral, site de Dèkoungbé, 30 août 2007; Président commission, CA. Audience publique : dragage des gisements de sable hors littoral, site d'Akassato, 30 août 2007). Il montre que l'information préalable des citoyens sur le projet, la mise à disposition des documents du projet, la structuration du dispositif de participation s'il permet ou non de régler ces problèmes ont manqué.

Dans le même temps, la dynamique dialogique éclaire pourquoi la communication aboutit rarement entre les détenteurs de la parole et les techniciens de type occidental. Les « vérités » de la science rencontrent difficilement les cultures locales. À la question posée par les populations sur les risques encourus, André Soton, médecin en santé environnement et consultant du promoteur répond :

> *Pour tout projet de ce genre, il n'y a pas de risque zéro. Si je viens ici vous dire, en tant que docteur médecin qu'il y a de risque zéro, il faut même poser la question sur ma personne est-ce que je suis même un médecin. Rien que les bruits, ça peut embêter les gens. Mais si on prend des précautions pour minimiser les effets, je crois que c'est supportable. Nous sommes d'accord. Pour ce qui concerne la lagune, on vous a dit qu'il y a un phénomène de filtration naturelle […] tel que le projet l'a dit. Donc si on respecte les normes proposées par le projet, il n'y a pas de danger. Et j'ai dit que le risque est là où lorsque nous ne veillons pas aux choses, aux normes ça peut arriver. Mais si on y veille, c'est un projet avec moins de risque, un projet gérable en matière de santé.*
> AS. Audience publique : lieu d'enfouissement sanitaire de Ouèssè, Ouidah, 24 novembre 2001

Cette réponse très superficielle à des questions précises est instructive à plus d'un titre. Elle est d'abord une actualisation (Détrie, 2001 : 17-20) de tous les doutes et les craintes exprimées par les participants à l'audience et mise en évidence par une situation d'interaction entre populations et promoteurs elle-même mise en difficulté par un déficit de connaissances partagées. Dans le discours du médecin, quelques éléments relatifs aux nuisances sonores et à la pollution lagunaire sont actualisés en lien avec les réactions et enjeux soulevés par les populations. Une réponse qui adopte un ton volontairement péremptoire et positionne le projet comme une référence absolue, une vérité quasi biblique que l'expert invite les populations à prendre comme un dogme. Cette réponse dégage le promoteur de toute responsabilité en indiquant insidieusement dans le discours que si jamais un problème survient, ce ne serait pas du fait du projet mais des hommes qui n'auraient pas respecté les normes. Elle met en même temps en évidence deux difficultés majeures : l'absence de débat de compréhension basé sur les fondamentaux écologiques due à la limite des connaissances environnementales et à la réduction du débat aux enjeux fonciers et aux solutions aux problèmes de pauvreté : *seuls*

comptent l'intérêt immédiat et pécuniaire des riverains et personnes affectées et le dédommagement (BG. Cotonou, 16.10.2011). Elle met en évidence la difficulté d'expliquer aux populations la question de l'environnement qui paraît quelques fois abstraite pour laquelle, en plus d'un bon ciblage des participants, il faudrait, comme le souligne un acteur de la scène politico-sociale locale une pédagogie qui permette

> l'*expression de son accord ou d'une attitude hostile à la question discutée au point d'aller d'explication en explication pour arriver au consensus, ne pas aller trop vite et s'adapter au niveau des populations, discussions et expression libre*. OSS, Kétou, 18.10.2011

Et pourtant, il s'agit de trouver des outils adaptés et des médias porteurs. Le projet d'exploitation de l'ilménite dans la région de Tolagnaro au Madagascar (Revéret, 2006) est illustratif à ce sujet pour la pédagogie adoptée dans la conception des messages, l'usage du média-mix et l'adaptation des outils au contexte. Il s'agit aussi d'assurer l'adéquation du discours aux référents des interactants et faire correspondre la décision aux cultures.

> *Le discours avec les communautés pour être adéquat doit être analogique par rapport à des réalités de leur milieu : la taille de la silure comparée à une cuisse humaine par exemple ; tenir compte de l'influence politique dans la participation (les partisans de untel qui détruisent ce que les opposants ont fait); être capable d'anticiper, de déceler et de gérer les conflits qui pourraient naître ou exacerber en cours du processus participatif; la quotidienneté (le gain de l'intérêt immédiat) influence énormément la durabilité de la décision quant à la participation.*
> JD-B, Cotonou, 13.10.2011

Adapter le discours aux conditions sociales signifie aussi la capacité d'adapter l'art de communiquer, basé sur des proverbes, à la fois flatteur et méprisant pour présenter les situations en débat. L'éducation à l'encodage et au décodage de cette rhétorique est importante pour réussir la participation dans le milieu.

> *« C'est le proverbe qui est le cheval de la parole » (Owé Lèssin Oro en yorouba). Quand la parole se perd, c'est avec le proverbe qu'on la ramène.*
> DJ et RY, Nikki, 26.09.2011

Le proverbe sert donc d'élément de clarification, d'orientation et de remise en débat pour faire la décision. Cela veut dire que la décision est facilement acceptable quand elle tire ses origines de la culture et se fonde sur des codes et règles ancestrales.

3.4. Discussion

La validation des rapports et l'audience publique sont les dispositifs contrôlés par le décideur dans l'évaluation environnementale au Bénin. Les deux font l'objet de rapports séparés, supports de la décision à l'instar des comptes rendus de consultation en cours de réalisation de l'étude qui fait partie intégrante du rapport d'ÉIE et donc, évalué lors de la validation. Nous nous intéressons dans cette partie à l'évaluation de ces deux dispositifs et particulièrement à l'audience publique, seule procédure enchâssée dans la règlementation nationale. Pour apprécier les forces et les faiblesses des dispositifs participatifs formels dans l'évaluation environnementale, nous avons choisi d'examiner les différents documents produits pour rendre compte de leur déroulement.

3.4.1. Analyse environnementale participative et qualité de la décision

L'analyse environnementale participative telle que décrite dans les sections précédentes change de portée et ne dure maintenant qu'une journée. Certains praticiens de l'ÉIE sont exclus du processus à cause de la transparence de leurs positions. Ils relèvent une série de problèmes résumés comme suit :

> *Les participants à la validation ne maîtrisent pas le processus d'ÉIE. Les directions techniques qui doivent éclairer l'opinion à prendre de bonnes décisions ne sont pas à la hauteur des tâches.* TT, Cotonou, 16 janvier 2012

Il se poserait là un problème d'appropriation des procédures de la part des administrations de gestion de l'environnement qui peinent à utiliser la validation pour les fins de décision partagée. Les personnes-ressources invitées à l'analyse environnementale participative n'ont pas ou peu de connaissance en évaluation environnementale. Certains sont instruits pour *attaquer des aspects précis de rapports présentés par les consultants et inciter à rejeter ou accepter tel ou tel rapport ou à orienter la décision dans telle ou telle autre direction* (OS, Cotonou, 25 mars 2012). Cette situation est aggravée par la mise en place de structures opaques qui encouragent la partialité de l'analyse environnementale, occasionnent la médiocrité des discussions et engendrent une prise de décision dans laquelle peu de participants se reconnaissent. Les guides élaborés à la fin des années 1990 deviennent les seuls instruments pour juger de la valeur des rapports d'ÉIE alors qu'ils servaient à l'origine de repère de base et de facilitateur pour l'élaboration des rapports. Il manque donc une démarche connue, acceptée des acteurs et dans laquelle ils se reconnaissent pour ne pas la contester :

> « *un travail qui se veut scientifique est celui qui définit une méthodologie universelle scientifique précise pour atteindre les objectifs fixés et les résultats attendus* » (OS, Cotonou, 25 mars 2012).

Le cadre normatif mis en place présente donc des limites dans son application. Celles-ci sont de deux types, celles relatives à l'application de la procédure et celles liées à la pratique.

Au plan de l'application de la procédure, la loi-cadre sur l'environnement présente une insuffisance structurelle (Tomety *et al.*, 2006 : 63) : elle ne spécifie pas expressément que le suivi reste une obligation; et le mécanisme EIE est peu efficace car après la validation du rapport d'étude d'impact, seul le promoteur reçoit copie de son plan de gestion environnemental (PGE) et aucune des structures de contrôle (incluant les communes et les populations touchées ou parties prenantes au projet) n'a de visibilité ni n'est mandatée pour le suivi du PGE. La loi semble donc compter sur la bonne foi du promoteur pour mettre en œuvre le PGE, ce qui est loin d'être une approche crédible.

Au plan de la pratique, plusieurs limites sont soulevées. Les comptes rendus de consultation publique présentés dans les rapports d'ÉIE sont, lorsqu'ils existent[117], le résultat d'analyse et ne présentent que des données colligées faisant perdre aux échanges leur richesse et la qualité des apports des participants. Il n'est pas possible d'attribuer des enjeux spécifiques à un groupe d'acteurs et d'avoir accès aux verbatim pour apprécier la nature des positions exprimées et le positionnement des groupes qui les défendent. Il n'y a donc aucune justification ni preuve des allégations et affirmations rapportées dans les rapports. Les formulations du genre : « *Près de 65% des populations enquêtées reconnaît que …* » et « *le projet semble aujourd'hui avoir la faveur des autorités locales, des associations de développement et quelques leaders d'opinion du milieu …* » (Rapport final ÉIE exploitation du sable à Djrègbé-Ganvidokpo, février 2011 : 53) ne précisent pas le nombre de personnes auquel il réfère et démontrent par le choix du verbe (« semble ») que de telles conclusions ne sont que le fruit du raisonnement de l'évaluateur dont il n'a pas cru bon de justifier son analyse fondée sur les données de terrain. Pour une meilleure appréciation, il aurait fallu : (i) des acteurs avec leurs prises de position pertinentes, dans leurs expressions initiales, (ii) une restitution du contexte et des conditions de la participation, (iii) l'analyse et les conclusions de l'évaluateur.

En tant qu'instrument principal de la décision, les rapports de validation comme livrable d'un comité interministériel souvent élargi aux communes touchées par les projets restent bien squelettiques et ne s'attardent que sur la structure du dispositif, les « *observations de forme relatives à différentes fautes identifiées dans le document et à la reformulation de certaines idées* » (Rapport général de validation des 28 et 29 janvier 2010, projet de dragage du sable continental à Dèkoungbé, page 3), en réalité sans lien avec la décision. Ils ne comptent que quatre pages structurées en une introduction qui rappelle les projets examinés et

[117] D'un rapport à un autre, on pourrait considérer que le fait d'introduire un chapitre sur la participation publique dans le rapport d'ÉIE soit une avancée. Le même bureau d'étude dans un rapport d'ÉIE deux ans plus tôt (février 2008) portant sur l'étude d'impact sur l'environnement du projet d'aménagement des voies urbaines à Abomey n'en a pas fait cas alors même dans la présentation de sa méthodologie fait état de « *rencontres avec les populations locales bénéficiaires et/ou affectées; les acteurs institutionnels principalement concernés par le projet (autorités administratives et municipales locales; mouvements associatifs locaux; services techniques de l'État; ONGs locales et autres organisations actives dans la zone; acteurs socioprofessionnels locaux; etc. Des rencontres de proximité ont été organisées dans les arrondissements avec es parties intéressées (délégués de quartiers, associations locales, etc.)* ». (page 6)

cinq points en décrivant le déroulement : l'ouverture de l'atelier, la présentation des rapports, la visite des sites, les travaux en commissions et recommandations, la clôture de l'atelier. Cet atelier de trois jours peut examiner plusieurs projets, cinq dans le cas de l'exemple pris en illustration. Hormis l'ouverture et la clôture, trois points devraient fournir les renseignements nécessaires pour faire la décision. La plupart des observations faites dans les rapports sont peu compréhensibles, voire illisibles pour qui n'a pas assisté aux rencontres. Il n'apporte pas d'information de fond et ne porte que sur une narration du déroulement des faits (Annexe 10) dont il est difficile d'accéder à une bonne compréhension. Certaines recommandations de type « *aménager les voies d'accès; proposer un plan de restauration du site* » qui y sont faites suggèrent que les validateurs n'ont pas conscience au moment de l'examen qu'elles sont elles-mêmes soumises en vertu du règlement à autorisation dans les mêmes formes que le projet en examen. Des recommandations de ce type mises en relation avec les recommandations des travaux mêmes formulées laconiquement et lapidairement ainsi qu'il suit « *Sous réserve de ces recommandations, les rapports ont été validés* », inquiètent d'autant qu'il n'est précisé nulle part, ni même dans le certificat de conformité environnementale[118] qui référence et vise pourtant l'atelier de validation du projet qu'il autorise, l'institution qui appréciera l'effectivité de la mise en œuvre des recommandations. On présume que les validateurs n'ont pas conscience d'avoir examiné des rapports incomplets qui n'ont pas tenu compte minimalement de toutes les activités du projet et que du reste, il n'est pas prévu que les activités omises vont être soumises à leur tour à la procédure dans les mêmes formes. Cette situation, en plus de générer une mauvaise décision affaiblit aussi la procédure parce qu'elle fait échapper des activités qui pourraient se révéler d'importantes sources d'impacts. Par ailleurs, les délais d'examen (quatorze heures effectives de travail réparties sur la présentation des cinq rapports, aux débats sur la présentation et aux travaux en commission) des cinq projets sont si courts qu'il n'a été possible de décider qu'à partir des tableaux d'impacts et des plans de gestion

[118] Ce certificat d'autorisation délivré par le ministre ne porte aucune information supplémentaire éclairant sur la nature de la décision prise. Aucune des conditions auxquelles ont été soumis les rapports d'ÉIE lors de l'examen au cours de l'atelier de validation et les recommandations formulées n'y sont pas rapportées. Le PGES annexé au rapport et signé du Directeur général de l'ABE n'est qu'un tableau synthèse qui n'est pas plus détaillé que la décision portée par le CCE qui, dans sa forme que dans sa présentation, ressemble (et c'est bien ironique) à s'y méprendre à un diplôme ou une attestation. On peut spéculer sur cette présentation mais on retiendra qu'en dehors de la présomption que les réserves émises à la validation aient été prises en compte, il n'y a rien qui le démontre.

environnementale et sociale proposés par les bureaux d'études dans les rapports (Rapport de validation, page 4, paragraphe 3).

Et pourtant, l'examen et le rapport qui en est l'aboutissement devraient, pour produire une décision environnementale, insister plutôt sur la pertinence des données colligées et les modes de leur collecte, l'adéquation des méthodes et des outils utilisés avec le métabolisme des projets évalués, la consistance de l'analyse environnementale et de l'évaluation des impacts, la solidité des recommandations de l'étude et la nécessaire prise en compte des points d'incertitude. On s'attend à ce que ce type de dispositif produise des avis techniques et des recommandations issues du public en conformité avec l'apport de la diversité des participants en provenance des ministères sectoriels impliqués (personnes ressources), du public (représentants des communes touchées et des associations de développement), du promoteur et de son bureau d'étude.

En dépit de ces insuffisances, le Bénin apparaît et est référencé[119] comme le pays le plus performant pour ses procédures et pratiques et comme source d'inspiration de mise en place des dispositifs participatifs par ses voisins de l'espace francophone (Lanmafankpotin *et al*., 2013 : 113-114) , dans le palmarès des grandes démocraties comme le Canada, le Québec ainsi que la France. Comme indiqué au tableau 17, il est ainsi jugé plus performant[120]par le Burkina Faso, le Cameroun, le Gabon, la Guinée, le Mali, le Niger et le Sénégal. Cette position, sans occulter les biais dont elle peut être empreinte, est due au fait que le Bénin a été l'un des précurseurs dans la mise en place et la diffusion des procédures en Afrique, notamment à travers des guides imprimés aux fins de sensibilisation.

[119] Dans une évaluation des pays francophones d'Afrique et de l'océan Indien et une autoévaluation de leur cadre national et de la pratique de la participation publique dans leur propre pays essentiellement basée sur les réponses fournies par des collaborateurs nationaux impliqués dans la recherche-action, le Bénin se classe l'État le plus performant pour ses procédures et pratiques de la participation publique, après les démocraties les plus établies citées en exemple comme le Québec et la France. Il est mentionné aux trois premiers rangs du classement, deux fois en 2ème place après le Canada/Québec (mentionné six fois), trois fois après la France (mentionnée quatre fois) et une fois en 1ère place mais toujours en tête des quatorze pays ayant évalué, tandis que lui-même juge ses procédures et pratiques modestement « bonnes ».

[120] Et le Bénin figure au nombre des pays identifiés comme sources d'inspiration par d'autres États.

Tableau 17 : Mentions des États les plus performants par les équipes de chacun des pays participants

Pays	Mentions oar ordre d'importance		
	1er place	2e place	3e place
Bénin	Canada	France	Bénin
Burkina Faso	Québec	France	Bénin
Cameroun	Canada	Bénin	Sénégal
Centrafrique	Madagascar	Cameroun	Centrafrique
Congo	Sénégal	Cameroun	Gabon
Gabon	Bénin	Guinée Conakry	Gabon
Guinée	Bénin	Canada	Tunisie
Madagascar	Canada	France	Madagascar
Mali	Bénin	Côte d'Ivoire	Néant
Niger	Niger	Bénin	Burkina Faso
Sao Tomé	Canada-Québec	France	Maroc
Sénégal	Canada	Bénin	Sénégal
Tchad	Burkina Faso	Mali	Tchad
Togo	Canada	France	Togo

Source : tiré de Lanmafankpotin *et al*., 2013

Si le contrôle de la participation à la réalisation est du ressort du maître d'ouvrage, à la phase d'examen, la participation reste un instrument d'aide aux mains du décideur. L'analyse environnementale participative (validation des rapports) et l'audience publique en sont les outils. La première limite la participation à des acteurs choisis, sélectionnés et triés selon des critères généralement non énoncés par l'autorité; la deuxième introduit dans le fonctionnement du dispositif des règles écrites de participation que les publics peinent à maîtriser. Ces deux dispositifs interviennent en fin de processus de la décision.

3.4.2. Forces et faiblesses de l'audience publique béninoise

Si la validation participative est la plus simple et la plus usitée, l'audience reste un mécanisme à exigence logistique lourde. Procédure institutionnalisée, elle obéit à des règles de clarté organisationnelle et fonctionnelle, la brièveté de ses mandats et la limitation temporelle de ses activités[121], l'accès donné au public, l'exigence de la complétude et de la clarté de

[121] Pour mémoire, les mandats de l'audience sont brefs et ses activités limitées dans le temps avec des délais d'ordre public prescrits et s'imposant à toute personne physique ou morale, publique ou privée : quinze jours

l'information donnée au public ainsi que la garantie de l'expression des diverses opinions. Elle sert à informer et à consulter le public sur le rapport d'évaluation d'impact en vue de la bonification du projet dont les choix ont été déjà faits. Comme la procédure québécoise d'audience dont elle s'inspire, la procédure d'audience publique béninoise reste aussi confinée à un moment tardif de l'évaluation environnementale où le promoteur a fait ses choix, réalisé son étude d'impact et en arrive aux plans et devis (Beauchamp, 2006 : 46). Elle apparaît davantage comme une procédure d'examen dans laquelle sont privilégiées la recherche d'une meilleure explication sur le projet, son insertion dans le milieu et son acceptation par les citoyens plutôt que le débat en tant que tel. Ce processus recherche aussi auprès des intervenants publics un certain nombre de conditions d'autorisation des projets qui ne semblent pas découler d'un procédé de négociation mais plutôt d'arbitrage que réalisent les commissaires (Parenteau *et al*., 1985 : 62).

Malgré l'embellie béninois, l'audience publique demeure une procédure rarement pratiquée, peu connue des promoteurs et peu usitée. Elle ne s'est tenue que seulement deux fois sur les projets majeurs de lieu d'enfouissement sanitaire et de gazoduc de l'Afrique de l'Ouest. Son déroulement est aussi singulier. Il obéit aux procédures classiques de gestion des rencontres politico-administratives de type ouverture officielle avant de passer la main à la commission, et clôture officielle, sur fond du modèle des séminaires et conférences autour desquels tourne toute la vie politique du pays.

---

maximum entre la date de publication de l'arrêté et la première réunion de la commission d'audience publique ; huit jours au maximum entre le jour où le dossier d'audience est mis à la disposition du public et la première réunion de la commission d'audience publique ; – 45 jours au maximum entre la date de publication de l'arrêté et la remise au ministre responsable de l'environnement du rapport d'audience, principal livrable, par le Commission d'audience publique, quinze jours pour le ministre pour rendre public (la loi ne prévoyant aucun mécanisme à cet effet, une copie du rapport est plutôt renvoyée au requérant, au promoteur et aux structures concernées par le projet et une autre copie avec les annexes sont archivés à l'ABE où ils peuvent être consultés à tout moment par le public) le rapport. Le rapport d'audience rédigé par la commission comprend obligatoirement le rappel de ses propres tâches, les conditions du déroulement de l'audience, la synthèse des débats d'audience, les recommandations issues de l'audience, qu'elles soient favorables ou non au projet et toutes les pièces relatives aux audiences, telles que : notes écrites ou enregistrées au cours des réunions, pièces à conviction, dépositions écrites, sont étiquetées, numérotées et rassemblées dans un emballage scellé déposé au Ministre qui l'affecte à l'ABE pour l'archivage. Le rapport d'audience est signé par le président de la Commission, un représentant élu de la communauté territorialement bénéficiaire du projet et le promoteur.

L'audience sert de tremplin aux populations riveraines des projets en examen pour exiger des promoteurs de régler tous les problèmes de la communauté qui relèvent surtout des prérogatives de l'État central. Les audiences sont parfois qualifiées de processus bancal organisé dans la précipitation et dont le seul but serait juste d'informer en faisant fi des attentes et de l'expertise des participants (JD-B, Cotonou, 13.10.2011). Les adjectifs ne manquent pas pour désigner ce type d'audience : on parle « *participation urgente »,* de *« vous venez, on prend votre photo, on s'en va »,* de *« Pas de participation même pour les membres du comité : c'était juste de la figuration ».* En effet au départ sous le format d'une audience en deux séances distinctes par leur organisation et déroulement, les séances sont fusionnées en une seule.

Cette description peu flatteuse de l'audience met en évidence une participation tributaire de nombreuses contraintes[122] d'ordre organisationnel, technique et structurel. Au plan organisationnel, l'analphabétisme de la majorité des populations, la faible diffusion des textes règlementaires, le manque de confiance et d'intérêt en l'autorité, l'absence de procédures de recours pour les populations en cas de contestations du rapport d'ÉIE minent le processus. L'audience, telle que pratiquée, véhicule aussi le « complexe de la grande oreille »[123], stade strict de l'écoute pour une commission qui ne se contente, dans son rapport, que de faire le portrait de l'audience, de rapporter que les déclarations des participants sans un examen approfondi du projet qui insiste plutôt sur la rigueur de l'enquête et l'analyse systématique des dossiers du projet. L'expression tangible est donnée par Colonel Vincent Guézodjè, Président de la première commission ad hoc de l'audience publique sur l'environnement :

La commission d'audience publique n'a pas de

[122] Nous avons rapporté quelques-unes des incohérences de la participation au Bénin, qui ne sont pas nouvelles, dans une communication personnelle faite en mars 2009 à Dakar. Leurs prémisses ont été ressorties par les résultats de l' évaluation de la mise en œuvre de la procédure d'étude d'impact sur l'environnement sur la période de 1999 à 2003 à laquelle nous avons pris part et qui a montré, entre autres, que : 1) les textes réglementaires datant de 2001, sont encore peu connus des administrations publiques avec pour conséquence directe l'allongement du délai mis pour l'obtention des autorisations ; 2) l'audience publique fait craindre que l'analphabétisme ne favorise une manipulation des citoyens à des fins politiques. De plus, pour que les populations puissent participer objectivement aux débats qu'occasionnent les audiences publiques, il faut qu'elles puissent obtenir l'information plus tôt, l'apprécier et échanger entre elles.

[123] Cette expression est d'André Beauchamp que nous avons rencontré à l'automne 2008.

jugement à faire. Son rôle est de donner l'information aux populations sur le projet, recueillir leurs réactions positives ou négatives, favorables ou défavorables, prendre en compte toutes sortes de propositions qui viennent d'elles et les porter au gouvernement. Ces propositions permettront au gouvernement, si besoin est d'apporter les correctifs au projet avant sa mise en œuvre. »
Evaluations Environnementales N°01 du 20/01/2003

Les conditions d'organisation (documentation, publicité, traduction, logistiques diverses, niveau de représentativité, etc.) de l'audience laissent à désirer du fait qu'elle est une opération coûteuse[124] en temps, en argent et en efforts pour le promoteur, les organismes gouvernementaux, les citoyens, les groupes sociaux et municipalités participants. A cela s'ajoute la contrainte de temps de prise de connaissance du dossier dont l'une des conséquences est la tendance de la commission à se fier au promoteur et à son bureau d'étude pour s'imprégner des points de sensibilité sociale, bénéficier de leurs acquis de terrain, obtenir de précision sur le dossier, discuter des difficultés rencontrées et avoir une idée des approches de solution.

Au plan structurel, la particularité apparente du mode de désignation de la commission ad hoc d'audience publique dont la nomination des membres par arrêté ministériel reste plutôt une action plus politico-administrative que technico-scientifique alors que l'impartialité des membres est une condition nécessaire et indispensable pour la réussite de l'audience et pour la prise en compte des préoccupations des populations (Lanmafankpotin *et al.*, 2013). Le processus souffre du biais de la prise en charge qui crée une dépendance des participants aux audiences par rapport à ceux qui financent les déplacements et la collation. Elle est minée par l'absence d'un mécanisme de rétro information formelle pour connaître les suites données au projet et faire de l'audience le forum d'expression des négociations et ententes survenues entre le promoteur et la population. La pratique de la contre-expertise parfois nécessaire pour la manifestation de la vérité sur les points de controverses est inconnue dans la pratique de

[124] L'audience publique sur le projet de gazoduc de l'Afrique de l'Ouest à laquelle l'auteur de la thèse a coûté au promoteur la bagatelle de 50 millions de francs cfa pour un pays dont le budget annuel cette même année fait (réf.)

l'audience publique au Bénin. Elle traîne une confusion de rôles et une tendance de plus en plus marquée de l'autorité gestionnaire du processus, souvent requérant, à faire un plaidoyer en faveur du projet et à jouer le rôle du promoteur. La gouvernance environnementale n'est pas claire au niveau des procédures et pratiques de participation publique quant au mode de fonctionnement de la structure gestionnaire. L'unité de gestion de l'environnement est confondue ou joue le même rôle que l'unité d'examen, une faiblesse institutionnelle où la consolidation de la position ou du pouvoir de l'acteur gestionnaire signifie *de facto* l'affaiblissement des autres acteurs impliqués dans le processus.

Au plan technique, nous relevons l'impréparation technique de la commission. Il n'existe pas, en effet, de dispositif officiel de formation préalable des commissaires à leurs rôles et responsabilités, aux techniques d'enquête (quoique cette séance s'appelle explicitement, séance d'information et d'investigation) et à l'examen des rapports. Aucun outil n'est disponible à cet effet. Il n'y a pas de manuel de gestion des audiences et les commissions évoluent dans l'improvisation, livrées à leur intuition, aux seules connaissances de la procédure qu'ont les personnes-ressources nommées dans la commission. On note aussi un déficit de l'information technique permettant d'éclairer les débats contradictoires au moment de l'audience. Il arrive qu'au cours des séances d'audience publique certaines données ou informations produites par les promoteurs et leurs cabinets soient contestées par les populations et aucune disposition du décret n° 2001-190 ne permet à la commission de vérifier la véracité de ces données. La règlementation ne reconnait pas non plus le droit de rectification aux acteurs.

Ces limites sont à l'origine d'une faible appropriation du mode de participation « officiel », de la participation faible et peu maîtrisée des populations au processus et de la faible contribution des études d'impacts sur l'environnement à la prise de décision[125]. Claval qualifie ce phénomène de cohésion du système culturel qui,

> *sans être fermé…* [peut] *amener ceux qui s'en*

[125] Il faut souligner que les secteurs de l'environnement et de transports font exception à cette règle singulière. Ils bénéficient, en effet, de l'appui financier de la coopération danoise qui leur permet de mieux les structurer et de faire des activités de renforcement des capacités et le suivi des projets assujettis à l'ÉIE

> *réclament à filtrer ce qu'ils acceptent. Dans une société paysanne, on substitue volontiers une plante à une autre si elle a à peu près les mêmes exigences et produit davantage, mais on hésite à adopter de nouvelles institutions, car elles impliquent parfois que l'on modifie les valeurs que l'on a intériorisées : cela constitue une menace pour la personnalité de chacun et pour l'identité de tous*. Claval, 2005 : 107

Globalement, l'organisation de la participation ne dispose pas d'une véritable architecture visant une cohérence structurale de la procédure d'audience publique au sens d'un maillage entre l'information, l'enquête (investigation) et la consultation (audience publique) qui aurait pu accroître la qualité de la décision. Ce volet est absent de la procédure béninoise où la première partie d'audience ne constitue qu'une séance de questions-réponses occultant le volet d'investigation. L'enquête publique[126] aurait pu, par le questionnement de la commission, permettre de fouiller davantage les projets et d'offrir l'occasion à tous les participants d'avoir une vision plus informée et équilibrée des enjeux en cause, des impacts et des mesures proposées. Elle aurait pu servir à la fois d'animateur actif des débats et échanges et de médiateur dévoué entre les populations souvent peu alphabétisées et méconnaissantes des procédures participatives formellement encadrées puis des promoteurs, faiseurs de décision pressés de faire des résultats.

La pratique béninoise de l'audience publique est fort différente de celle de ses voisins. Elles n'ont quelques fois de point commun que l'intitulé de la procédure alors que les traductions diffèrent grandement. Le tableau 18 compare les procédures de quatre pays africains de l'Ouest, du Centre et de l'océan Indien aux plans de l'encadrement, de la constitution de la commission et de son mode de fonctionnement.

[126] Elle est définie comme « une investigation poussée sur l'intérêt d'un projet, appelant une large participation du publique » (Morand-Devillier, 1994)

Tableau 18 : Comparaison de l'audience publique du Bénin, du Cameroun, de Madagascar et du Niger

Éléments de comparaison / Pays	Bénin	Cameroun	Madagascar	Niger
Encadrement de la procédure	Juridique	Juridique	Juridique	Administratif
Constitution de la commission par…	Ministre de l'environnement, par arrêté, sur proposition de l'ABE à partir d'une liste	Commission ad hoc constituée par le Ministre de l'Environnement	Office National pour l'Environnement (ONE) avec le Comité Technique d'Évaluation (CTE)	Ministre de l'Environnement qui nomme les membres de la commission par arrêté
Équipe de la commission	3 membres 3 personnes ressources	Généralement 2 à 3 membres dépendant de l'ampleur du projet	Équipe multidisciplinaire	1 représentant des institutions de la république (Présidence, Primature, Assemblée nationale); 1 conseiller technique du Ministre de l'environnement; 2 à 3 agents du BEEEI
Pouvoir d'enquête en sus d'audience	Oui sans assermentation	Non	Oui sans assermentation	Oui sans assermentation
Enclenchement de l'audience	Ministre à partir d'une demande d'un citoyen, d'un groupe, d'une municipalité ou de sa propre initiative	Automatique pour tout projet soumis à étude d'impact détaillée	Ministre chargé de l'Environnement, sur demande de l'ONE et du CTE	Ministre sur initiative propre des agents du BEEEI
Durée de l'audience publique	Fixe de 45 jours incluant une période d'info/consultation	30 jours	25 à 70 jours pouvant être prolongé suivant une convention spécifique)	Maximum 2 semaines (7 jours information pour la tenue de l'audience, 2 à 3 jours de mission vérification terrain, 2 à 3 jours d'audience
Accès à l'information	Séances d'information dans les communautés touchées, info par voie des gongonneurs, copie papier de tous les documents à proximité du lieu d'implantation du projet, à l'ABE, dans les mairies	Mémoire descriptif du projet dans les communautés touchées	Résumé non technique du dossier d'EIE. Registre public auprès des Communes d'implantation Accès à l'intégralité des documents sur demande de tout intéressé – à l'ONE, sur Internet ou auprès des Communes d'implantation	Dépôt des rapports en chef-lieu de région, de département, de commune, dans les directions régionales de l'environnement, siège du promoteur, BEEEI, salle de documentation Ministère de l'environnement
Rencontre publique d'information sur le projet	Oui	Oui pendant la réalisation de l'ÉIE	Oui	Oui avant et pendant les EIES
Structure de l'audience	2 parties, l'une d'information, l'autre argumentaire	2 parties, l'une de publicité de l'évènement et l'autre au recueil des préoccupations des parties prenantes	2 parties, l'une d'information, l'autre d'opinion	2 parties, l'une d'information, l'autre d'opinion
Mode de fonctionnement	1e partie : questions-réponses 2e partie : témoignages et mémoires	1e partie : publicité et annonce de l'événement 2e partie : aménagement des salles de lecture avec registre pour le recueil	1e partie : questions-réponses ou consignation dans les registres publics 2e partie : Mémoires	1epartie : questions réponses 2e partie : contributions à l'amélioration du projet

		des préoccupations		
Type de document produit	Rapport d'audience publique	Rapport d'audience publique	Procès-verbal d'audience publique + avis personnel de l'autorité locale + rapport d'enquête et d'audience publique de la commission	Rapport d'audience publique
Décisionnel au terme de l'audience	Non	Non	Non	Non
Autres	Les experts nécessaires sont nommés par le même arrêté Rapport rendu disponible à l'ABE	Le rapport est soumis sous trentaine au Ministre de l'environnement qui le transmet en même temps que l'ensemble du dossier au Comité Interministériel de l'Environnement (CIE) qui donne son avis au ministre sur la qualité de l'étude.	Le rapport d'enquête et d'audience publique, avec les conclusions motivées de la commission d'enquête et d'audience publique, est inclus dans les documents nécessaires à la délivrance du permis environnemental	Restitution du rapport d'audience publique à l'atelier de validation

Source : tiré de Lanmafankpotin *et al*., 2013, p. 105

Un parallèle entre certains éléments caractéristiques des dispositifs d'audience publique rencontrés en Afrique francophone au Sud du Sahara montre, par exemple que la procédure de nomination des commissaires et des personnes ressources au Bénin se fait par arrêté du ministre responsable de l'Environnement. La procédure est la même au Cameroun et au Niger contrairement au Madagascar où celle-ci est indépendante du ministre de l'Environnement. De plus, dans les régimes africains, les commissaires ne sont pas assermentés donc ne disposent pas d'un pouvoir d'enquête formel et la durée du mandat est aussi nettement plus courte. La loi reste aussi muette sur une quelconque immunité des Commissaires dans l'exercice de leur fonction. Au Bénin, le moment de la participation est situé en amont de la décision et en constitue une démarche préparatoire. Le Cameroun, la Centrafrique, la Mauritanie et le Sénégal ont le même schéma que le Bénin. Au Congo, les moments de la participation se situent à la fois aux phases de préparation et de mise en œuvre, donnant à l'audience publique dans ce régime non seulement un rôle d'« outil de validation » mais aussi celui d'un « outil à valeur de contrôle de gestion » qui fait du citoyen un acteur actif dans la mise en œuvre des projets.

Yonkeu *et al*. (2003) ont analysé les procédures et les pratiques de l'évaluation environnementale dans les pays de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) pour conclure que les ministères responsables de l'Environnement occupent une place prépondérante dans la gestion, qu'il existe des divergences entre pays dans l'approche de

la mise en œuvre des différentes étapes du processus d'évaluation des impacts sur l'environnement malgré leur similitude. Ils soutiennent que dans le contexte socio-économique, politique et culturel de l'UEMOA, l'organisation et le fonctionnement d'une audience publique selon les règles de l'art sont assez lourds sur le plan financier compte tenu que la contribution à l'enrichissement du rapport d'évaluation d'impact par les populations dans le cadre de cette démarche n'est pas évidente. En effet, le cas du Bénin qui s'est investi avec succès dans l'organisation de l'audience publique ne pourrait être généralisé compte tenu du risque de transformer ce type de forum en une arène d'affrontements politiques si le président qui conduit les débats manque de savoir-faire, de flair et de charisme. On peut trouver l'illustration de cette analyse dans les pratiques du Sénégal, de Madagascar et du Cameroun.

L'audience publique au Sénégal a pour objectif de présenter la synthèse du rapport de l'ÉIE et de recueillir de la part des acteurs locaux leurs avis, observations et amendements. Elle intervient sur site dans les quinze jours après la validation interne du rapport d'ÉIE et est présidée par le ministère technique dont les activités sont analysées dans le rapport d'ÉIE. La vice-présidence et le secrétariat du comité technique chargé de l'examen du rapport reviennent respectivement à la collectivité décentralisée concernée à la Direction de l'environnement et des établissements. Le rapport d'audience publique élaboré à l'issue de la consultation est remis dans un délai d'une semaine au promoteur qui, lui, dispose de deux semaines pour intégrer les préoccupations du public et soumettre un rapport actualisé au comité technique. Dans une communication personnelle du 17 septembre 2009, Mbaye Mbengue Faye relève la tenue tardive de l'audience, le choix inadéquat des participants en ce qui concerne leur typologie, la qualité et le niveau de la représentation. Ces observations sont importantes dans la mesure où l'audience publique devrait être une continuité de la consultation faite au moment de réalisation de l'étude de manière à faire participer les personnes consultées durant l'étude et s'assurer que les questions soulevées durant cette phase ont été bien prises en compte. Pour lui, il existe aussi des risques d'exclusion d'une catégorie de personnes et non fidélité du compte rendu de l'audience du fait qu'elle est organisée par une autorité politico-administrative.

Dans le rapport d'analyse du projet Nyckel Ambatovy au Madagascar (MEEF, 2006 : 6-7, 23), la commission d'examen a noté certaines incohérences dans l'organisation au nombre desquelles, la durée anormalement prolongée de la consultation, l'éloignement des participants du lieu de l'audience, l'influence exercée par la présence quasi permanente de l'équipe du promoteur sur le terrain sur certaines personnes concernées par le projet qui montraient de l'impatience quant au démarrage du projet comme si elles étaient préparées à l'avance. On souligne aussi l'impréparation de l'équipe du promoteur qui évite d'aborder des points objets de préoccupations des populations ou donnent des réponses insatisfaisantes à cause de la non-maîtrise des domaines touchés par ces préoccupations.

Examinant la situation de l'audience publique dans le domaine du transport au Cameroun, Kengue *et al*. (2013) indiquent que le Décret n° 2005/0577/PM du 23 Février 2005 qui organise la participation du public dans le processus EIES est porteur de ses propres limites. L'audience publique n'est pas pensée comme un processus d'apprentissage institutionnel et social ou de construction de connaissances. Le décret n'exige donc pas de format spécifique pour les rapports d'audience publique, ce qui entraine une confusion et un manque d'uniformisation dans la présentation des résultats. Il reste aussi muet sur les obligations du ministère responsable de l'Environnement de mettre à la disposition du public les rapports d'audiences publiques et les rapports finaux d'EIES. Cette situation ébranle la confiance des parties prenantes en la capacité du projet à satisfaire à leurs attentes et à leurs préoccupations. Le décret ne précise pas non plus la durée et le nombre d'audiences à tenir, la durée allouée aux personnes intéressées pour la consultation des rapports dans les salles de lecture. Par conséquent, le temps pour la participation du public est limité et il existe un déséquilibre important de ressources financières et techniques, entre le promoteur et le public. À cela, il faudrait ajouter les barrières linguistiques limitant l'accès aux rapports, la présentation inadéquate de l'information devant servir d'éléments de discussion à un public analphabète pour qui l'accès à l'information technique présentée est rebutant, le coût de déplacement pour aller consulter les rapports dans les salles de lecture et la rétroaction aux participants n'est pas toujours assurée. Ces auteurs accusent directement les audiences publiques au Cameroun de

restreindre l'accès du public à l'information en ne fournissant pas aux participants l'occasion d'un débat direct et de la recherche du consensus. Ils suggèrent donc que l'audience publique délibère et rende compte à toutes les parties prenantes, qu'elle soit transparente et devienne essentiellement des discussions structurées et un forum où un commun accord et le consensus sont conclus entre les groupes d'intervenants, les organismes de réglementation et les promoteurs. Les décideurs doivent donc annoncer publiquement la mesure dans laquelle chaque audience publique / initiative délibérative aura une influence sur la collecte des données, les options et les décisions.

3.5. Éléments de synthèse

La procédure béninoise d'audience publique emprunte beaucoup à celle du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement du Québec. Dispositif participatif adopté autour des années 1990, l'audience de type béninois a basé ses fondamentaux sur les normes nord-américano-occidentales, fondamentalement différentes du point de vue historique et culturel de celles du Bénin et donc, pas forcément appropriées pour apprécier les dynamiques politiques et sociales d'un État constitué il y a seulement une cinquantaine d'années et d'une démocratie jeune d'à peine 23 ans. La demande sociale visant à plus de contextualisation de la démocratie et à plus de droit à la parole et à l'initiative de décision, plus de transparence n'a trouvé d'autre écho de la part des gestionnaires de l'environnement que de faire des réformes qui ferment davantage le processus[127] d'audience publique au débat en le transformant juste en une boîte d'enregistrement. Hier le processus était inapproprié parce que manquant de légitimité et ne tenant pas compte des éléments socioculturels du pays, aujourd'hui il est inadéquat parce que ne répondant plus aux aspirations profondes des populations à la démocratie. Il ne tient pas compte de comment la société béninoise a évolué et ne prend pas en charge les nouvelles exigences de l'évaluation des impacts en termes de vision de développement durable et d'acceptabilité sociale des projets. Ses récents développements indiquent en effet qu'elle considère dans son approche le public comme une masse à qui il est

[127] Nous faisons une différence entre la procédure telle qu'encadrée par le règlement et le processus tel qu'opérationnalisé et mis en œuvre.

adressé un message unidirectionnel faisant perdre au processus son indépendance et la confiance des citoyens menaçant du même souffle la paix civile et la cohésion sociale. Les orientations nouvelles semblent donc être plus cosmétiques que fondées sur un diagnostic clair portant sur les nouveaux outils de communication (internet, téléphones mobiles largement répandus même dans les coins les plus reculés, etc.), les modes de concertation traditionnels conformes au niveau de développement des populations et mettant en évidence les points de vigilance pour améliorer la participation publique et bonifier le processus. Elles ne s'appuient sur aucune des valeurs qui fondent la société béninoise contrairement aux justifications données par le porteur de la réforme. Les nouvelles orientations de la procédure d'audience publique n'ont pas relevé le défi de la redéfinition des pratiques au niveau de l'éthique et de l'indépendance de la procédure, de l'intégration des enjeux culturels (les ancêtres comme acteurs et les modèles traditionnels de résolution des problèmes, par exemple) et de cohésion sociale (comme valeur communautaire non transigible qui guide toutes les décisions dans les milieux traditionnels). Elles n'ont pas non plus permis une information plus juste et suffisante du public notamment analphabète pour faire de lui un acteur suffisamment critique des projets. Elles n'ont pas su identifier et mettre à contribution, en fonction des besoins et des situations les mécanismes et dispositifs participatifs générés par les sociétés béninoises elles-mêmes pour une décision partagée. L'une des raisons est que ces dispositifs sont peu ou très mal connus et ne font visiblement pas l'objet de préoccupation de la part des gestionnaires de l'environnement. Ce sont ces dispositifs que nous étudions dans le chapitre suivant.

Chapitre 4

Dispositifs endogènes de participation publique et proposition d'un modèle d'évaluation construit à partir de l'observation

Le Bénin a opté pour un modèle de participation de type audience publique qui répond aux choix politiques issus de la démocratisation de ses structures de gestion des affaires publiques. D'inspiration occidentale, ces choix correspondent peu ou pas aux divers systèmes de gestion du pouvoir et de résolution des conflits ayant prévalu dans le territoire de l'actuel Bénin. Ceux-ci diffèrent les uns des autres par leurs modes d'organisation sociale, les enjeux politiques et les contraintes environnementales. Iroko (1997 : 113) situe la formalisation réelle de certains systèmes politiques de l'espace béninois actuel autour des 16è et 17è siècles et leur épanouissement les deux siècles suivants. Il distingue deux systèmes correspondant aux deux grands ensembles socioculturels de gestion du pouvoir, auxquels correspondent aussi des réalités participatives différentes avec des processus décisionnels variant d'une culture à une autre, d'un territoire à un autre : le système de type monarchique et le système de type acéphale. Ainsi, à l'intérieur de chacune des réalités participatives, il y a encore, des variations de mode opératoire d'un milieu à un autre. Il convient d'entrée, de mentionner que les systèmes de type monarchique sont une donnée politique majeure dans l'histoire nationale avant la colonisation occupant la majeure partie du territoire du pays. Raison pour laquelle les réalités participatives propres à ce type de gestion sont nombreuses et se rencontrent là où la monarchie est encore forte. Par contre, les systèmes de type acéphale n'ont subsisté aujourd'hui que dans une petite communauté de quelques âmes à Sètrah. Par conséquent, la réalité participative incarnée par le système acéphale et la structure sociale à étudier ne se rencontre que dans cette partie du Bénin et sous cette forme-là.

L'objectif de ce chapitre est de caractériser et de documenter les modèles participatifs coutumiers culturellement adaptés au Bénin et d'en choisir deux des plus représentatifs d'une démocratie légitime. Ainsi, nous examinons dans un premier temps quatre modèles coutumiers

à travers les réalités participatives, monarchique et acéphale, qu'ils incarnent. Dans un deuxième temps, nous discutons de la perspective ancrée de la participation et de sa territorialité en milieu traditionnel avec le sacré comme élément structurant de la décision collective. Nous discutons également des critères « émergents » du terrain utilisés dans les rencontres sociales par les acteurs pour juger de la qualité de la participation.

4.1. Réalité participative monarchique

L'organisation sociale dans les monarchies dahoméennes[128], quoique pyramidale, obéit à des règles d'équilibre des pouvoirs et d'équité dans les décisions. Elle oblige généralement les rois et les chefs à prendre en considération, sur un problème en débat ou en réflexion et selon les règles coutumières, l'opinion qui se dégage de l'analyse de la situation faite par la cour dont les membres sont censés représenter le peuple parce que choisis selon un mode qui garantit la représentation et l'expression des préoccupations de l'ensemble des couches de la population (Iroko, 1997 : 113; Glèlè, 1974 : 176). À ces fins, des stratégies institutionnelles de participation du public sont régulièrement mises en place et constituées de diverses formes d'association des couches et catégories de population à la résolution de conflits et à la prise de décision. Ainsi, à intervalles réguliers (tous les vendredis à Nikki, les lundis et jeudis à Kétou), les anciens se réunissent pour régler et coordonner la façon dont la cité devrait être gouvernée, voter des lois, émettre des communiqués à large diffusion pour informer des nouvelles règles, rendre une justice publique et punir tout contrevenant et tout comportement déviant. Ils entretiennent la cohésion sociale[129] et bannissent aussi du territoire toute personne qui refuse de se soumettre aux édits.

Les stratégies institutionnelles de participation dans les monarchies revêtent divers contenus en fonction du rayonnement des milieux et de l'ingéniosité de leurs acteurs.

[128] Le Dahomey est l'ancienne appellation de l'actuelle République du Bénin qu'il a abandonnée en 1975 après la révolution marxiste-léniniste de 1972.

[129] Cette notion au sens où il est utilisé ici va au-delà du sens de solidarité par le travail qui réunit les personnes que lui donne Durkheim (1978 : 28). La cohésion sociale est le partage de valeurs qu'une communauté a en commun et qui assurent leur intégration au groupe.

Aruzuma, Atunşe, Daŋnou , Hon, Togbassa, Dadagbassa, Togbésso et Ajalalassa ont été quelques-uns des dispositifs explorés.

4.1.1. « *Aruzuma* » de Nikki

Aruzuma tient son origine des pratiques ancestrales du royaume de Nikki. Il est institué par le Roi Sunnon Séro[130] en mémoire de son fils adoptif *Boussa*, désigné un vendredi pour aller régner sur les terres bariba du Nigeria. *Aruzuma* (prononcé localement *Arrzma*) désigne « vendredi[131] » en bariba en mémoire de cet épisode et est devenu un jour consacré à la gestion des affaires publiques de la royauté qui réunit princes et dignitaires du royaume autour du Roi. *Aruzuma* symbolise les sept jours de la semaine et revêt un caractère patrimonial et sacré. Comme institution sociale à principes de gestion faits de tabous et d'interdits, *Aruzuma* est une assemblée politique où ont lieu le rituel d'offrande aux esprits des rois défunts, la séance de salutation au Roi et enfin le conseil hebdomadaire royal regroupant un certain nombre de hauts dignitaires et de princes, la Reine-mère et ses accompagnatrices, puis le Roi. *Aruzuma* est finalement une rencontre publique, donnant l'accès aux institutions de gestion du pouvoir coutumier à tout le monde dans les règles de la tradition :

> *C'est l'occasion d'aller remercier le roi, de lui souhaiter longue vie et de régler les conflits dont la cour est saisie.*
> OTI (E7), Nikki, 28.09.2011

Pendant le conseil de la cour, à l'exception de la Reine-mère et du Roi qui siègent sur des trônes de part et d'autre de la porte de communication des deux compartiments que constitue la salle de conseil, tous les participants s'asseyent sur des nattes étalées à même le sol et aucun d'entre eux n'a le droit de porter de canne ou de couvre-chef. La Reine-Mère joue un rôle important dans la prise de décision. Seule femme à assister au conseil, elle se prononce

[130] Sounon Séro, fils de Kissira et palefrenier de Mansa Daro (compagnon de Kissira), il est de la génération de Wouré et le deuxième roi ayant régné sur Nikki. Sa dynastie et sa période de règne ne sont pas connues et mentionnées aux archives de la documentation de la Mairie de Nikki.

[131] Le vendredi était à l'origine pour le souverain de Nikki le jour de sa seule activité politique qui était de recevoir les visiteurs, de rendre la justice et de discuter des problèmes du royaume avec ses ministres (Cornevin, 1962 : 164).

sur les questions de royauté, peut relever et interdire certains écarts et entorses à la tradition et proposer des approches de solution aux questions en discussion. Elle est quasiment la porte-parole des femmes du royaume et, comme le premier ministre, est aussi la voie par laquelle les doléances sont portées devant le conseil de la cour. Le conseil se termine toujours par les prières de bénédiction du roi après que chaque participant eut cotisé au moins 100 francs cfa (20 centimes de dollar canadien). À son issue et lorsqu'elle s'est retirée à son domicile au son des trompettes baatonu, la Reine-mère reçoit et fait des offrandes aux délégations arrivées au conseil. Si la Reine-mère est la seule femme à avoir directement accès au roi sans intermédiaire et sans même se déchausser, elle est la troisième personne, en dehors du Roi et un jeune homme, le *Wassankpé* son coiffeur à avoir accès au *Sêko*, case ronde sacrée où le souverain fait ses rituels. Malgré ce privilège que semble conférer la tradition à la jeunesse, les personnes appartenant à cette classe d'âge ne participent pas aux débats et à la gestion des affaires publiques. La notion de jeune[132] n'existe pas chez les Bariba. Il n'y a pas de classe d'âge. On est ou un enfant ou un adulte.

Le conseil de la cour est encore de nos jours l'instance suprême où se font tous les grands débats et où se prennent les décisions liées à la vie quotidienne du royaume et surtout du palais. Il est présidé par le *Sina Dunwiru,* premier ministre qui introduit et clôture la séance. Le Roi assiste au conseil mais ne parle jamais à haute voix soufflant ses avis aux oreilles du premier ministre chargé de les répercuter aux membres du conseil. Le conseil se tient en présence de la Reine-mère et sa suite installée dans la pièce arrière attenante à la salle du conseil, des ministres, des hauts dignitaires et des princes héritiers (les fils vivants de tous les régents des villages satellites de Nikki) ayant un quelconque rang social. La disposition en

[132] Le concept de jeune ou la perception de ce statut est très équivoque au Bénin. Il n'obéit à aucune classification biologique (15-25 ans) habituellement reconnue par les statistiques démographiques. Toutefois, il s'interprète différemment selon les milieux. Il correspond encore moins à un statut social ou à une appartenance générationnelle. C'est plutôt la compétition pour la relève politique et le contrôle et la gestion du pouvoir d'État qui lui donne son sens et fait de lui, un état d'esprit traduit dans la reconnaissance et la revendication du « statut de jeune ». Il s'agit là donc d'un glissement d'une construction sociopolitique à ou vers une revendication identitaire (Lalanne, 2004).

salle des membres du conseil et l'ordre de prise de parole respectent une hiérarchie[133] ancestralement établie.

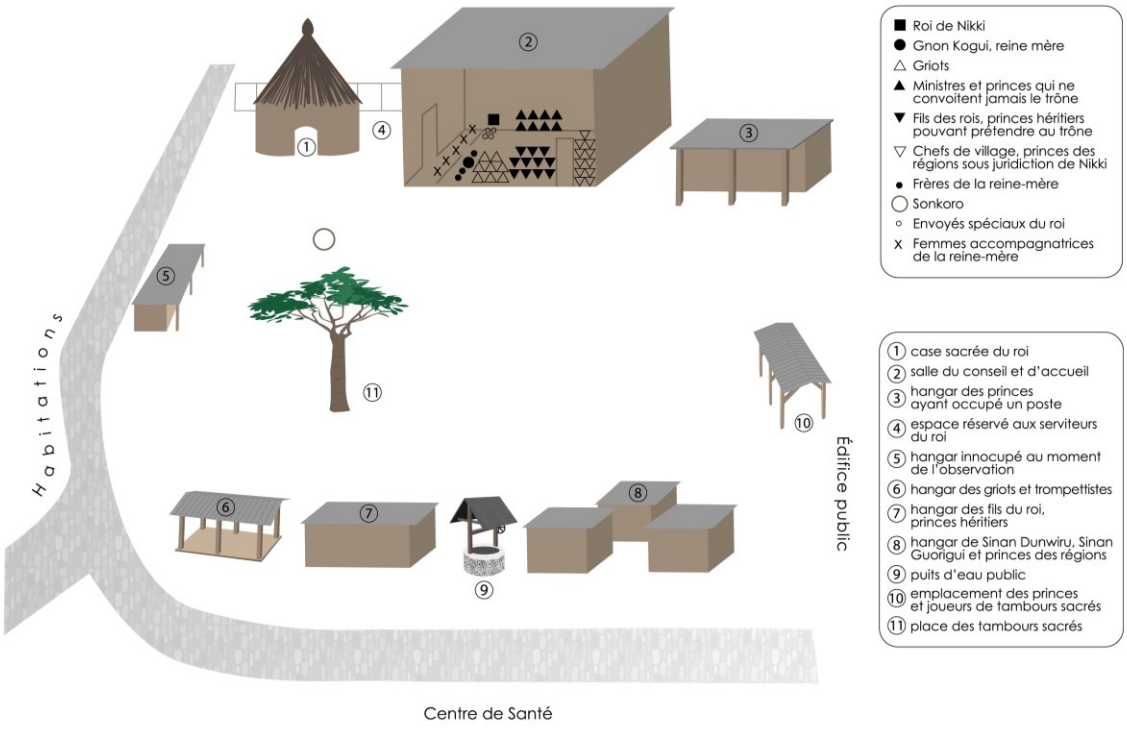
> *Il y a des rencontres préparatoires au Aruzuma au cours desquelles les envoyés du Roi sur tout le territoire informent, rendent compte et recueillent les avis et points à mettre à l'ordre du jour. Le jour de l'assemblée, les princes ayant la régence d'une des localités sous la juridiction du Roi de Nikki à l'intérieur prennent les décisions, les colas*[134] *sont distribuées en signe de retour de salutation du roi et la réunion se tient.* Entretien n^{0} 5

La salle du conseil est divisée en deux compartiments inégaux, celui des hommes et celui des femmes, qui communiquent par une porte taillée dans le mur de séparation. Chacun des compartiments est ouvert sur l'extérieur par une porte d'accès à la salle; celle des hommes et celle de la Reine-mère et de sa suite. La distribution spatiale des acteurs et groupes d'acteurs qui utilisent ces lieux est indiquée dans la figure 12.

[133] Ainsi sont disposés : Entre le Roi et la Reine-mère, les serviteurs du roi, Du côté de la Reine-mère : le long du mur, ce sont ses frères devant lesquels sont assis les griots *Ba Gonssori, Ba Dansou, Ba Karakou, Ba Gankou*. Du côté du Roi : le long du mur, ce sont les ministres et dignitaires (chefs des villages) *Sina Dunwiru (1er ministre), Sina Gorigui (adjoint du 1er ministre), Sina Gonni, Fundunga, Sina Gonsio, Sina Sunon, Sina Toko, Sina Bartiagui, Ba Warakpé, Ba Goussi Sounon, Tontahou Sounon, Sina Guéré et le Sina Kondé*. Au milieu de la salle, en face du Roi et de la Reine-mère, sont assis les *Yérima* qui sont les princes héritiers pouvant prétendre au trône et les *Gobi* que sont les princes dont les pères n'ont pas été roi.

[134]*Cola nitida* est l'espèce la plus distribuée dans la zone. De couleur variable du blanc jaunâtre au rouge rosé à l'état frais. La cola en milieu baatonu sert d'outil d'invitation à une cérémonie, de demande d'appui pour la tenue d'une cérémonie. Elle sert d'instrument au roi pour obtenir des tributs de ses sujets et des villages dont il a la régence en cas de nécessité et de cérémonies le touchant ou touchant au fonctionnement du palais étant donné qu'il n'a ni champ lui-même ni moyens autres que ceux qui lui sont octroyés par ses sujets.

Figure 12 : Espace de discussion et de décision à Nikki



Source : Auteur, terrain, automne 2011

Aruzuma pourrait être structuré en quatre phases tel qu'illustré à la figure 13 :

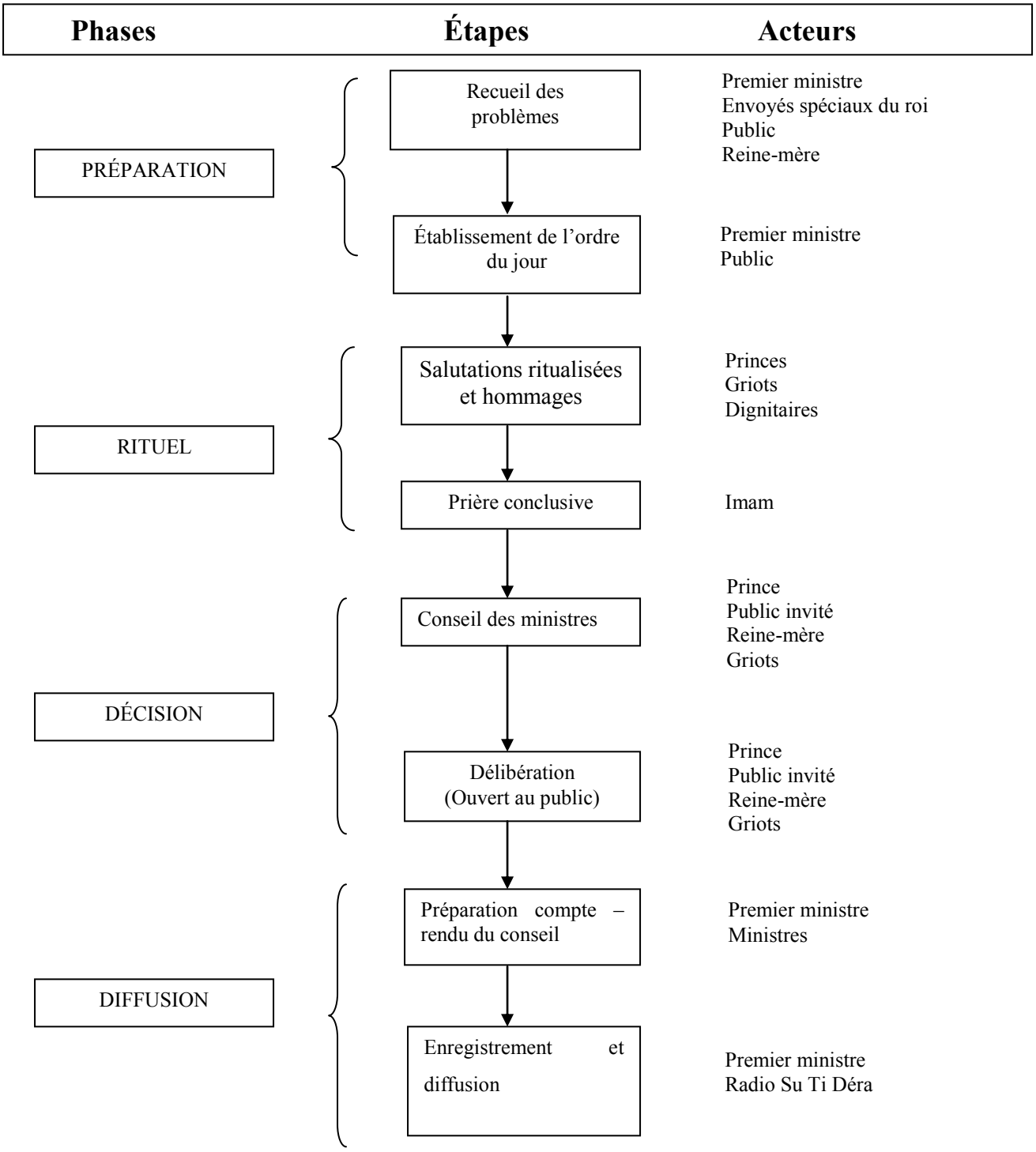
- La phase de préparation de la réunion au cours de laquelle des envoyés spéciaux du Roi recueillent des problèmes dans les territoires sous leur juridiction, rendent compte au premier ministre et permettent l'établissement de l'ordre du jour;
- La phase rituelle du processus constituée des salutations et d'hommages au roi qui fait défiler, ministres, dignitaires et princes devant le souverain bariba, à qui chaque corps de représentants indiqués offre une gestuelle particulière qui évoque des situations, faits et épisodes dans la vie du royaume. À l'issue du rituel, la cola est distribuée à l'ensemble des ministres, princes et dignitaires installés dans la cour en signe de retour de salutations du souverain. Cette étape consiste essentiellement en la mise en place de la cour avec l'entrée du Roi dans la case ronde, l'ouverture de la porte et le début de la cérémonie. Il y a ensuite un hommage fait au roi par les griots, qui prononce une litanie

des souverains ayant régné. Le rituel de la salutation commence avec le premier ministre et finit aux sons des griots. La délibération finit par la prière conclusive sous la direction de l'Imam central;

- La troisième phase est celle de la décision où se tiennent le conseil des ministres et la délibération ouverte au public. Le conseil s'ouvre en une assemblée générale où tous les problèmes du royaume sont posés, discutés et les solutions recherchées et trouvées. Seuls les princes parlent, même à cette séance publique. L'accès est sur invitation. Le citoyen peut au préalable soumettre ses doléances au Premier Ministre (Sina Dunwiru) avant la réunion du vendredi avec la possibilité que ce dernier l'inscrive à l'ordre du jour. Au cours de la réunion, le citoyen dont le problème est posé peut intervenir sur invitation ou à sa demande pour éclairer la question en débat. Le citoyen assiste à tout le processus de décision ;
- La phase de la diffusion concerne la préparation du compte-rendu du conseil, l'enregistrement et la diffusion de la décision souvent exprimée par le compte rendu des points clés de la décision du conseil sur la radio communautaire Su Ti Dera. La préparation du compte-rendu est faite à huis clos, entre le souverain, ses ministres et les princes qui se retirent pour prendre des décisions. Il y est fait des mises au point sur le comportement exemplaire au niveau des chefs traditionnels, la documentation (aujourd'hui écrite) de chaque point abordé, les annonces diverses.

Les sages, dans le processus, sont la mémoire et le contre-pouvoir. Ils situent la décision du roi par rapport aux références historiques. *En conseil, ils peuvent s'opposer à la décision du roi si elle n'est pas juste* (LS (E12), Nikki, 30.09.2011).

Figure 13 : Processus décisionnel en milieu bariba, le *Aruzuma* de Nikki



Source : Auteur, terrain, automne 2011

La tenue hebdomadaire du *Aruzuma* soulève des enjeux aussi bien sociaux que culturels et cultuels. De nos jours, la continuité du *Aruzuma* dans ses quatre différentes phases est un signe d'attachement à la tradition, à la perpétuation des valeurs cultuelles et à l'identité du peuple Bariba. Bien que le conseil communal soit l'instance administrative ayant compétence dans le milieu, les décisions prises par le conseil pendant l'*Aruzuma* ont une valeur sacrée et incontestable aux yeux du Bariba qui craint d'être maudit par le Roi. Ainsi, pour faire passer des décisions d'ordre sanitaire par exemple, le directeur du Centre hospitalier communal sollicite l'appui du conseil pour en garantir le succès. Aussi, en cas de non diffusion du compte rendu hebdomadaire fait par le premier ministre dans la soirée du vendredi, pour une raison ou pour une autre, il n'est pas rare que la radio locale Su Ti Dera qui couvre le territoire bariba du Bénin et du Nigéria enregistre des plaintes des auditeurs qui voudraient bien s'informer de ce qui se passe au palais de Nikki.

4.1.2. « Atunşe » de Kétou

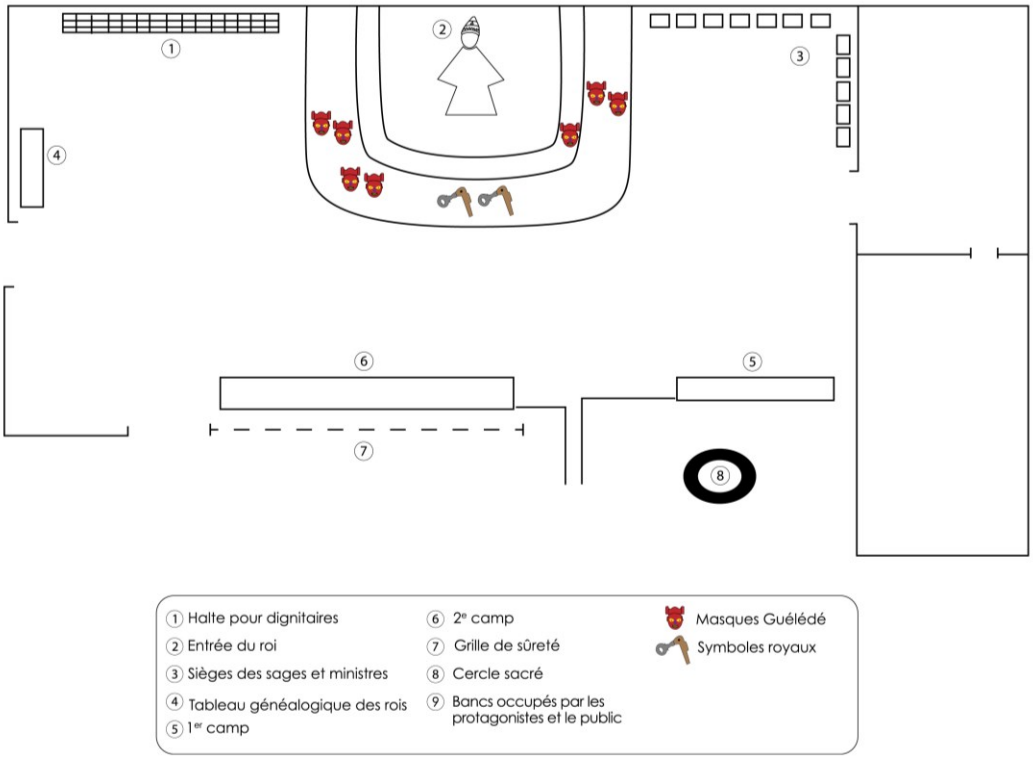
Instance puissante de premier recours et bénéficiant de la confiance des habitants qui préfèrent se confier à cette dernière que de porter leurs différends devant les autorités municipales ou judiciaires, le conseil du palais enregistre les plaintes, convoque les différentes parties concernées et tranche publiquement dans l'enceinte du palais royal, le problème soumis à son jugement sans parti pris, quels que soient la nature et le rang social des concernés. C'est le *« Atunşe »* ou conciliation. Ce modèle de résolution des conflits et de prise de décision aurait commencé vers 1400 avec le Roi Édé, fondateur du royaume de Kétou (AA (E24), Kétou, 17.10.2011). Il est un modèle de règlement amiable où les ministres sont les justiciers et les sages, les gardiens des valeurs d'équité et des normes de la communauté. Il fait intervenir dans certaines circonstances des ancêtres à travers la consultation du Fâ[135]. Contrairement aux autres cours où le Roi assiste au conseil, même en tant qu'observateur,

[135] C'est d'abord un art divinatoire, une lecture de l'avenir de quelqu'un. Il est considéré comme un langage entre Dieu et les hommes. Il est aussi appelé la géomancie.

celui de Kétou ne participe pas directement aux discussions. Le premier ministre lui rend compte et c'est en cas de difficulté majeure qu'il se réunit en conclave avec ses ministres pour rendre une décision finale.

À Kétou, les débats et décisions publiques traditionnelles se prennent dans la salle d'audience qui est en même temps l'estrade (figure 14) où se dresse le trône royal entouré de nombreuses statuettes Guêlêdê en bois balafrées qui rappellent l'histoire et la tradition du royaume. Les parties en conflits s'asseyent sur des bancs disposés contre le mur face au trône royal. Les ministres et dignitaires s'asseyent sur des chaises et nattes disposées de part et d'autre de l'estrade d'exposition du trône royal.

Figure 14 : Espace de discussion et de décision à Kétou



Source : Auteur, terrain, automne 2011

Les séances de *Atunşe* se tiennent généralement les lundi et jeudi. Les protagonistes sont convoqués par le Roi qui leur adresse une note qu'ils sont tenus de ramener à la cour moyennant une somme de 1000 francs cfa (2$). En présence de tous les ministres et des parties en conflit, le *Atunşe est* introduit par le secrétaire du palais qui présente l'ordre du jour. Le premier ministre ou *Araba Alaketu* donne alors la parole aux protagonistes. À la fin des récits, à tour de rôle, le secrétaire qui n'est ni sage ni ministre pose des questions qui conduisent à la décision. Dans ce jeu, les ministres aussi peuvent questionner les parties pour rechercher la vérité. Les ministres *Elêgbara*[136]*, Oga olori, Ona Agbêdê, Tonoudi* interviennent pour la décision finale qui est rendue au nom du Roi par le premier ministre et en même temps féticheur du Roi qui n'hésite pas à consulter le Fâ en cas de nécessité. En cas de difficulté à déceler la vérité, les deux protagonistes sont invités à jurer devant le trône du roi, mieux, à jurer à l'intérieur d'un petit cercle sacré conçu à l'entrée de la salle d'audience après avoir payé une caution symbolique de 500 francs cfa ($1). Ce geste est important et les conséquences pour le menteur sont irréversiblement fatales. Le menteur peut perdre la vie dans les sept jours qui suivent le parjure. C'est dire que la parole de tout intervenant à la cour doit être juste et dénuée de tout mensonge, le palais étant un lieu de conciliation. Les séances sont publiques mais toute arrogance et toute injure sont proscrites. La foule peut déborder l'estrade mais n'intervient pas dans les débats. Les parties en présence peuvent avoir des accompagnateurs. Ils ont aussi la possibilité de faire intervenir des témoins supplémentaires moyennant le paiement d'un tribut en argent dont le montant ne dépasse guère 500 francs cfa ($Can1), un tribut perçu comme un droit à la parole.

> *En dehors d'un témoin qui peut plaider pour la partie de son choix, l'une au l'autre des parties peut faire intervenir un accompagnateur. Ce dernier doit payer un tribut en argent pour intervenir.* AA (E24), Kétou, 17.10.2011

Lorsque la vérité est établie, les ministres prennent la parole jusqu'au tour du Premier Ministre, remplacé par le plus âgé des sages en cas d'empêchement. Chacun à son tour

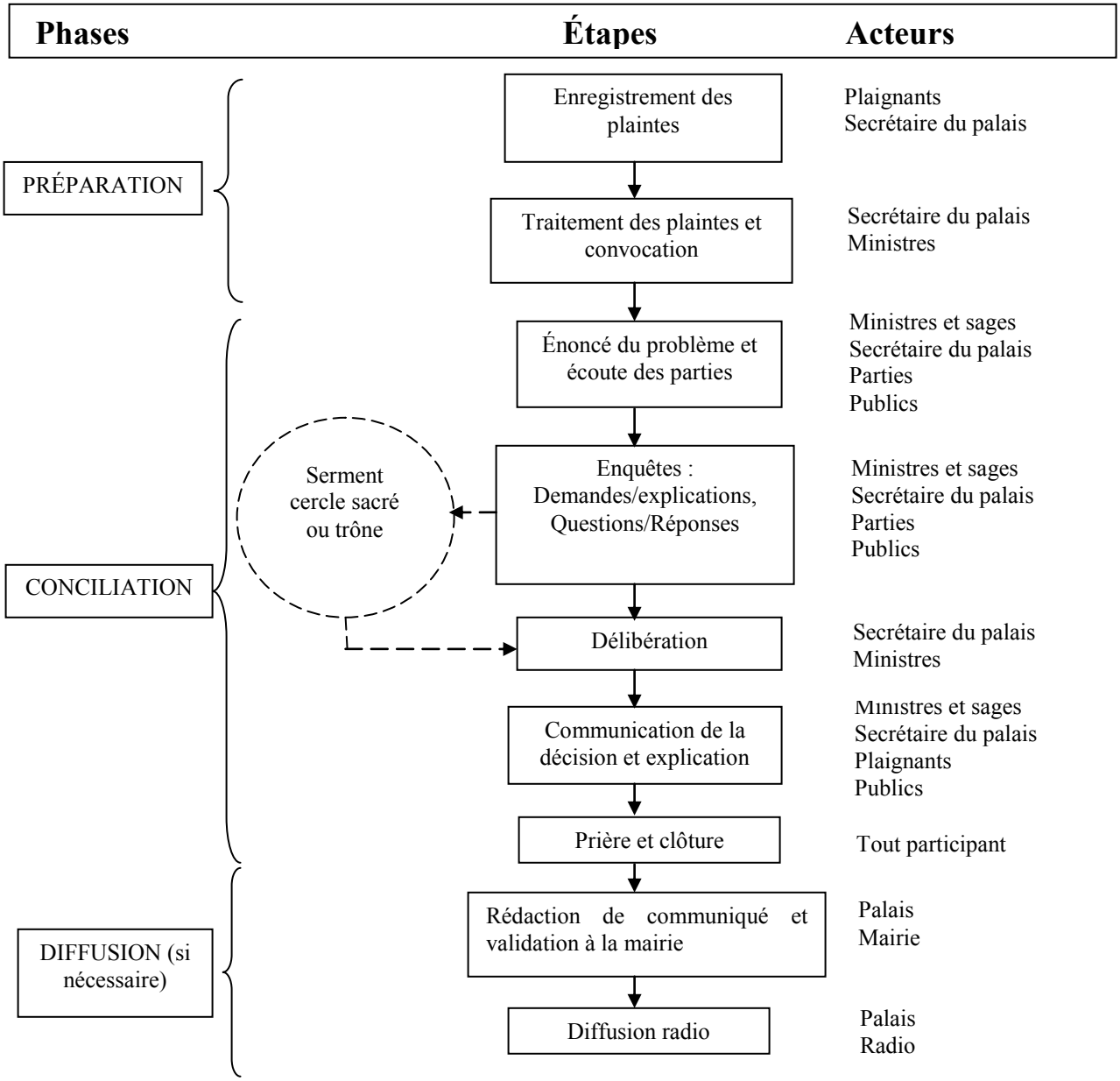
[136] Il est le troisième ministre avec un rôle plutôt religieux. Il dirige le culte des esprits *Ogou* (divinité de fer) et *Etchou*, protecteur des reines.

intervient pour situer les responsabilités. La décision est rendue par le doyen d'âge qui la fonde sur l'argumentaire de ses prédécesseurs.

> *La cour du roi est comme une cour de justice. Les plaignants viennent d'abord vers le Roi. Sa commission rencontre les différentes parties et une date est fixée. Les deux parties sont écoutées pendant l'assemblée.* EG23

Atunşe est une institution à structure simple organisée en neuf étapes regroupées en trois phases tel qu'illustré à la figure 15 : préparation, conciliation et diffusion. À l'intérieur de ces phases, le dispositif commence par un enregistrement des plaintes, leur traitement et la convocation des parties qui seront écoutées et questionnées. Elles collaboreront à fixer une date de rencontre. Au cours de la rencontre de décision, il est procédé à la connaissance du problème, au questionnement de la cour pour établir la vérité. Vient ensuite le retrait de la cour, au besoin, pour discussion en aparté et pour s'entendre sur une position commune à tenir en assemblée. Une fois cette étape passée, viennent la délibération publique en assemblée et les prières aux mânes des ancêtres ainsi que les souhaits de longévité au roi. Avantages des temps modernes, un communiqué radiophonique est rédigé et lu sur les ondes de la radio communautaire pour rendre compte de l'essentiel et faire connaître la décision et les édits qui eux ne sont plus mis en débat.

Figure 15 : Processus décisionnel en milieu nago, le *Atunşe* de Kétou



Source : Auteur, terrain, automne 2011

Les décisions prises visent toujours la conciliation entre les parties en conflit de telle sorte que le contrevenant est souvent puni de sarclage de la cour du palais en plus des exigences que la cour demande en faveur de celui qui a raison. La motivation derrière cette forme de prise de décision est d'arriver coûte que coûte à une réconciliation en cas de conflit et à la préservation de la cohésion au sein de la communauté. Sa finalité, la prise de décision juste et équitable dans l'intérêt général et de la cohésion sociale.

Bien que traditionnel, l'*Atunşe* bénéficie de l'adhésion des habitants de Kétou lesquels le plus souvent, se satisfont des décisions prises au palais royal. En cas d'opposition à la décision royale, l'individu est libre d'ester en justice s'il s'agit d'une affaire le concernant ou simplement s'éloigner des territoires sous influence du Roi au risque d'être puni. Il est, en effet, considéré que tout le territoire de Kétou appartient au souverain qui reste détenteur du droit de son attribution. Ces conditions n'empêchent pas de trouver des cas d'opposition à l'une ou l'autre des décisions royales surtout dans le domaine cultuel, mais les opposants à la décision du Roi ne s'affichent guère publiquement.

4.1.3. « Hon-Togbassa », « Tokpléplé » et « Togbésso » d'Abomey

À Abomey, les décisions se prennent par pallier à partir de plusieurs instances enchâssées, servant de lieux de discussion et de règlement des problèmes de la cité. Multiples et complexes, les processus décisionnels participatifs dans le royaume d'Abomey sont tous calqués sur le même schéma que le conseil du trône ou *Hon*. Ainsi, peut-on distinguer :

- au niveau le plus élevé, le conseil du trône. Cornevin (1962 : 98) estime que l'ensemble des rites royaux s'est probablement institué à l'époque du règne de Houégbadja sous qui le souverain incarnait son peuple;
- au niveau intermédiaire, le conseil du royaume semble n'avoir aucun lien avec le conseil de trône, mais dans les faits le prépare. Puisque c'est sous le règne d'Agadja (1708-1729) que le conseil du royaume fut créé et la plupart des dispositifs accomplis, il serait plus prudent de situer leur avènement complet sous son règne. Ces deux

dispositifs sont nés de la nécessité de gestion administrative, dans une vision de gestion partagée du pouvoir;

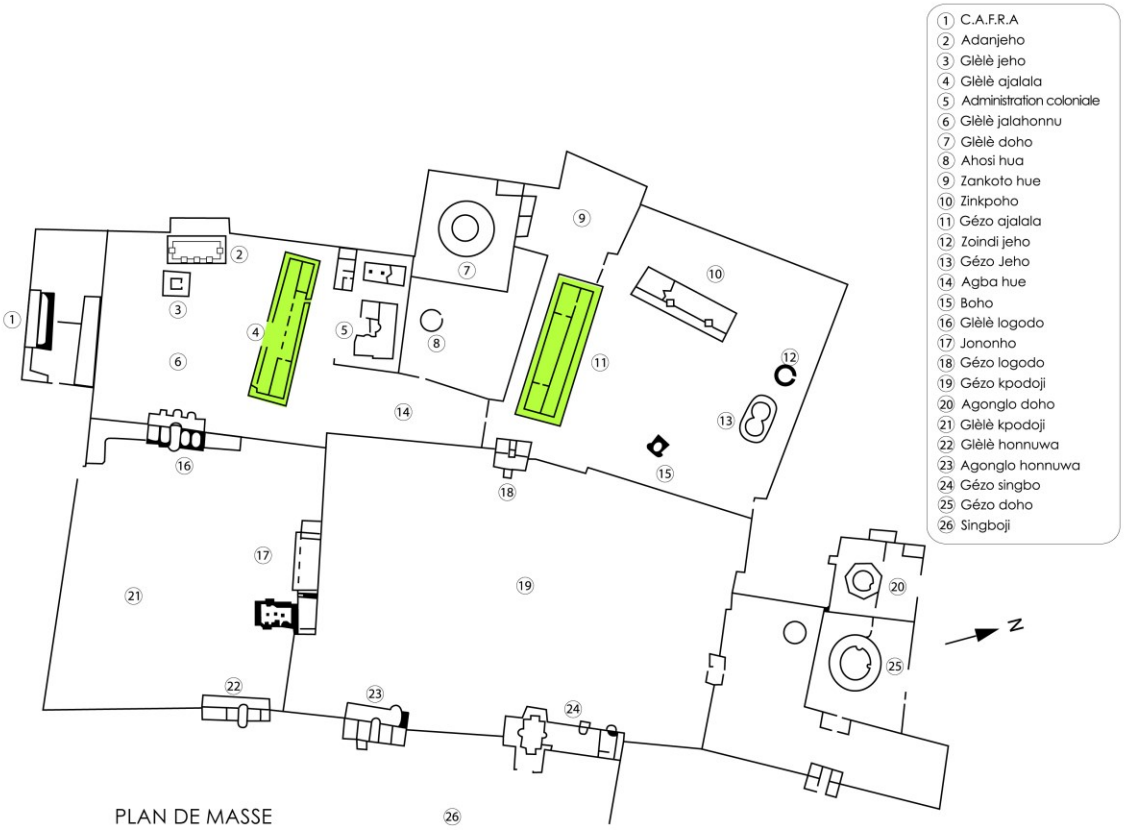
- au niveau le plus bas, le Togbésso et le Tokplékplé sont davantage des dispositifs surtout d'information et de débat public pour atteindre et impliquer le plus grand nombre de citoyens.

Ce panel diversifié de dispositifs de participation confère au royaume d'Abomey un modèle de gestion très décentralisé, partant du cercle familial[137] jusqu'au conseil de trône.

À Abomey, le lieu de la tenue du dispositif en indique la finalité. Le conseil du royaume Togbassa et le conseil du trône Hon se tiennent dans le *Ajalala* (figure 16) du palais royal. Le *Ajalala* est la deuxième des trois grandes cours au palais. Grande salle de réunion et d'accueil du roi destinée aux cérémonies, elle précède une série d'espaces ayant chacun leur signifié : le *Gbèhonnou* qui est la vaste façade d'entrée de la grande cour, le *Kpododji* qui est la première cour d'accueil et le *Wlogodo.* Tokpékplé se déroule en dehors et devant le palais, la population ne pouvant entrer dans le palais royal. Togbesso se tient partout selon que la rencontre fut convoquée par le chef du village ou le chef du quartier. Togbesso et Tokplékplé, rassemblements du peuple peuvent donc se tenir en un lieu quelconque ou dans une enceinte parce qu'on y vient pour recevoir les instructions importantes.

[137] « Le coutumier du Dahomey (circulaire 128 A.P.) » qui est le système judiciaire indigène institué par le décret du 20 juillet 1894 précise les pouvoirs du chef de la famille et du conseil de famille en ses articles 6, 9, 11 et 13. Les gouns, les fons et en général toutes les populations du Bas Dahomey sont parvenus à un degré avancé d'évolution : le chef de famille ne peut prendre aucune décision même de simple gestion intéressant la collectivité sans réunir et consulter le conseil de famille. Le conseil peut lui faire des remontrances et même prononcer sa déchéance, dans les cas graves où il a mal servi les intérêts dont il a la garde (art. 6). Chez les sombas, qui n'ont pas à proprement parler de chef de famille, le chef de ménage détient évidemment les pouvoirs les plus étendus (art. 9). Chez les fons, gouns et nagots rentrent dans les conseils le chef des jeunes gens; c'est lui qui a la haute main sur les enfants de la famille et qui prend l'initiative des décisions qui leur sont relatives. Un aspect curieux de son rôle est l'obligation pour le chef de famille de le consulter lorsqu'il s'agit du mariage d'un de ses propres enfants (art. 13). Les femmes peuvent faire partie des conseils de famille quand elles sont vieilles et de bon conseil (art. 12). (Médénouvo, 2011 : 34-35)

Figure 16 : Espace de discussion et de décision à Abomey



Source : Aimé Gonçalves (Nouveau plan de masse du Musée historique d'Abomey) *in Passé, présent et futur des palais et sites royaux d'Abomey*, TGCI, 1999, pp. 86

Togbésso ou Tokplékplé

Le Togbésso est le type de meeting regroupant le grand public et leur chef le plus proche au niveau du royaume. Il se tient à l'initiative du chef du quartier ou du village qui convoque ses administrés afin d'échanger sur des problèmes qui constituent des sujets de préoccupation pour le territoire sous son influence et de s'entendre sur des bases qui feront l'objet, au besoin, de discussion au conseil du royaume. Dans les quartiers, les populations de nos jours semblent s'approprier ce dispositif pour en faire un instrument de règlement de

conflit[138] quoiqu'à l'origine, il servait juste à l'information ou au débat public. Il est déclenché en situation d'urgence pour laquelle le Roi convoque tout le monde sur la place publique. Lors de cette réunion publique, il y a une étape d'écoute et le public est questionné sur la délibération. Meeting géant, il sert notamment aux débats sur les problèmes agraires, un nouvel impôt, etc. (HP (E34), Abomey, 20.10.2011).

Le Tokplékplé se déroule devant le palais royal à l'initiative du Roi lui-même. Entouré de sa cour, notamment ses ministres, les dignitaires, les chefs de villages et des quartiers, le Roi rencontre le grand public sur un sujet d'utilité publique et devant faire l'objet de consultation de ses administrés invités à prendre la parole et à se prononcer. Dans ce type de réunion et comme à l'accoutumé, le Roi intervient par le biais de son premier ministre, maître de la séance et distributeur de la parole au nom du roi assis en tant qu'observateur. Il peut intervenir en chuchotant son opinion dans les oreilles du Migan qui la rend publique, mais jamais directement. Aucune décision ne se prend à cette réunion. C'est juste une réunion de consultation du peuple. Le Tokplékplé, quand les circonstances (urgences sociales, épidémies, guerres, etc.) l'exigent, peut revêtir un caractère solennel lorsque le Roi monte sur une tribune assez haute appelée *Klobosso* d'où il s'adresse solennellement à son peuple. Il servirait dans ce cas à passer le communiqué ou le message officiel du roi (Glèle, 1974 : 170-171) :

> *C'était aussi au lendemain des festivités [annuelles] que se tenait la grande réunion annuelle de tous les dignitaires du royaume : ministres, chefs de région et de village, soldats ayant accompli quelques actes de bravoure. Tous se retrouvaient au palais, autour du roi assis sur un simple tabouret dit kataklè. Le roi interrogeait chacun sur le royaume, la conduite des affaires. C'était en ce lieu et en ce jour de vérité que chacun, sans fard et sans crainte, disait ce qu'il pensait, faisait ouvertement ses remarques sur le royaume et préconisait des mesures tendant au redressement des erreurs et à l'agrandissement territorial et économique du royaume. C'était l'occasion pour le roi, de prendre le pouls du royaume, à défaut d'une assemblée permanente à consulter.*

[138] Placide Houmbadji, un enseignant de Français au collège, un de nos informateurs, nous confie que le dernier Togbésso auquel il a assisté datait de 1988.

Si Togbésso et Tokplékplé ont la même finalité (consulter les populations), ils se distinguent l'un de l'autre par les acteurs initiateurs et les lieux de leur déroulement. Ils sont un moyen pour les souverains de parler à la grande foule. Le moment de la tenue de telles assemblées est communiqué par les crieurs publics (gongonneurs). Tout le monde y a la parole, à la demande, même s'il est vrai que tout le monde ne parle pas forcément à cause de la présence et de la préséance du roi.

> *Dans le Togbesso, on communique le message du roi. C'est un débat public.* BN (E37), Abomey, 22.10.2011
> *C'est un rassemblement du peuple en un lieu quelconque. On y vient pour recevoir des instructions importantes*. DA (E48), Abomey 21.12.2011

Hon et Togbassa

Deux dispositifs ayant un lien étroit concourent à la prise de décision dans le royaume. Les souverains de Danhome ont inventé le conseil du royaume pour recueillir les préoccupations de leur peuple et le conseil du trône pour examiner lesdites préoccupations générées par le conseil du royaume afin de prendre des décisions justes et équitables. De notre point de vue et sur la foi des témoignages recueillis lors de notre collecte de données, le conseil du royaume aussi appelé *Togbassa* est le premier niveau de la chaîne décisionnelle à Abomey dont le conseil de trône, est l'étape finale, l'instance suprême de discussion et de décision exécutoire sans autre forme de recours. Le Roi préside et ouvre lui-même la séance alors que les discussions sont dirigées par le premier ministre. Le prince héritier[139] y assiste sans participer aux débats. Le *Hon* se tient dans la 2ème cour[140] du palais appelée *Ajalala* tous les 24 jours correspondant dans le calendrier fon à six *Axhigaa* (six marchés pleins et animés

[139] Le Roi est le premier à avoir l'information. Après avoir fait son rituel de protection et rencontré ses médecins personnels pour ses soins journaliers et sa consultation, il revient déjeuner avec le prince héritier dans la salle du trône avec qui il discute et prend avis sur les questions brûlantes de l'heure avant de rencontrer les ministres. L'avis est consultatif.

[140] Le palais d'Abomey est constitué de trois grandes cours jouant des fonctions distinctes. L'accès à l'une ou l'autre des cours est règlementé. La première cour d'accueil est appelée Kpododji communiquant avec l'extérieur par une vaste façade appelée Gbêhonnou; la deuxième cour à laquelle on a accès par le Wlogodo est appelée *Ajalala*, grande salle de réunion et d'accueil du Roi destinée aux cérémonies et où se trouve la salle du conseil du trône et celui du royaume ainsi que le *Djehohinnou* où le Roi prend ses potions et se fait examiner chaque matin par ses médecins, les *Kpamègans*; il y a enfin la troisième cour appelée *Honga* qui est la cour privée du Roi où se déroule sa vie intime et où est logée la famille du Roi. Ont accès à cette cour les serviteurs castrés du Roi.

de quatre jours chacun) avec pour but de discuter des stratégies de sécurisation du territoire, du quotidien des sujets et du retour de la mise en œuvre des décisions du conseil du trône au sein du peuple. Le *Hon* a le devoir d'écouter d'abord le peuple avant de se tenir afin que les ministres s'imprègnent correctement des problèmes à discuter avec le Roi. À cette fin, les ministres peuvent utiliser leurs services de renseignements généraux pour en apprendre sur l'état de la nation, entre la tenue de deux conseils du royaume. Il a vocation de débattre, entre autres, des points recueillis pendant le conseil du royaume. Cette rencontre n'est pas publique mais les décisions sont rendues publiques par le Migan par deux voies possibles (BN (E30), Abomey 20.10.2011). La première est celle des *Gandoto*[141] ou crieurs publics (gongonneurs) qui de quartiers en quartiers, transmettent le message avec l'exhortation finale que « chaque oreille qui a entendu le message du roi la communique à la suivante », s'ils en reçoivent l'ordre. La deuxième est celle du Migan qui va au marché après la prise de décision, monte sur le *Aïzan*[142] pour annoncer publiquement[143] la décision du palais. Ses émissaires les *Xhagan* (chefs de quartiers) vont, sur tous les autres marchés importants du royaume, rendre le même compte et communiquer le même message.

Le *Togbassa* se tient également dans l'*Ajalala* tous les 45 jours au plus tôt. Cette rencontre de grande importance dite conseil du royaume est présidée par le Roi assisté des ministres pour la simple raison que chacun d'eux a son département ministériel représenté dans les villages. Il regroupe les chefs des grands quartiers d'Abomey et ceux des villages du royaume, en une sorte de quadriement des problèmes de tout le territoire. Le Migan ouvre les séances au nom du Roi qui assiste aux discussions. Il annonce alors les points à l'ordre du jour, gère les débats et traite des varia. Les questions abordées sont relatives aux relations avec les voisins, au développement de l'agriculture, à la santé publique et à toutes autres questions

[141] Le *Gandoto* est le crieur public (différend du Kpanligan qui est le griot) chargé d'annoncer la partie publique de la décision royale qui est exécutoire. Il dispose d'un gong (gan) gémellé de petite taille surmonté du symbole du roi intronisé à son époque. Le tout premier symbole forgé sur le gong était celui de Houégbadja qui représentait le poisson et la nasse ainsi qu'une calebasse.

[142] *Aïzan* (littéralement en langue Fon, *la natte de la terre*) est la divinité protectrice des marchés chez les Fon. Figuré par une butte de terre surmontée d'une jarre percée de petits trous et entourée de frange de feuilles de palmier, Aïzan est un vodun qui serait amené de Tado à Allada par Adjahouto, l'ancêtre des Danhomenu (Verger, 1995 : 264).

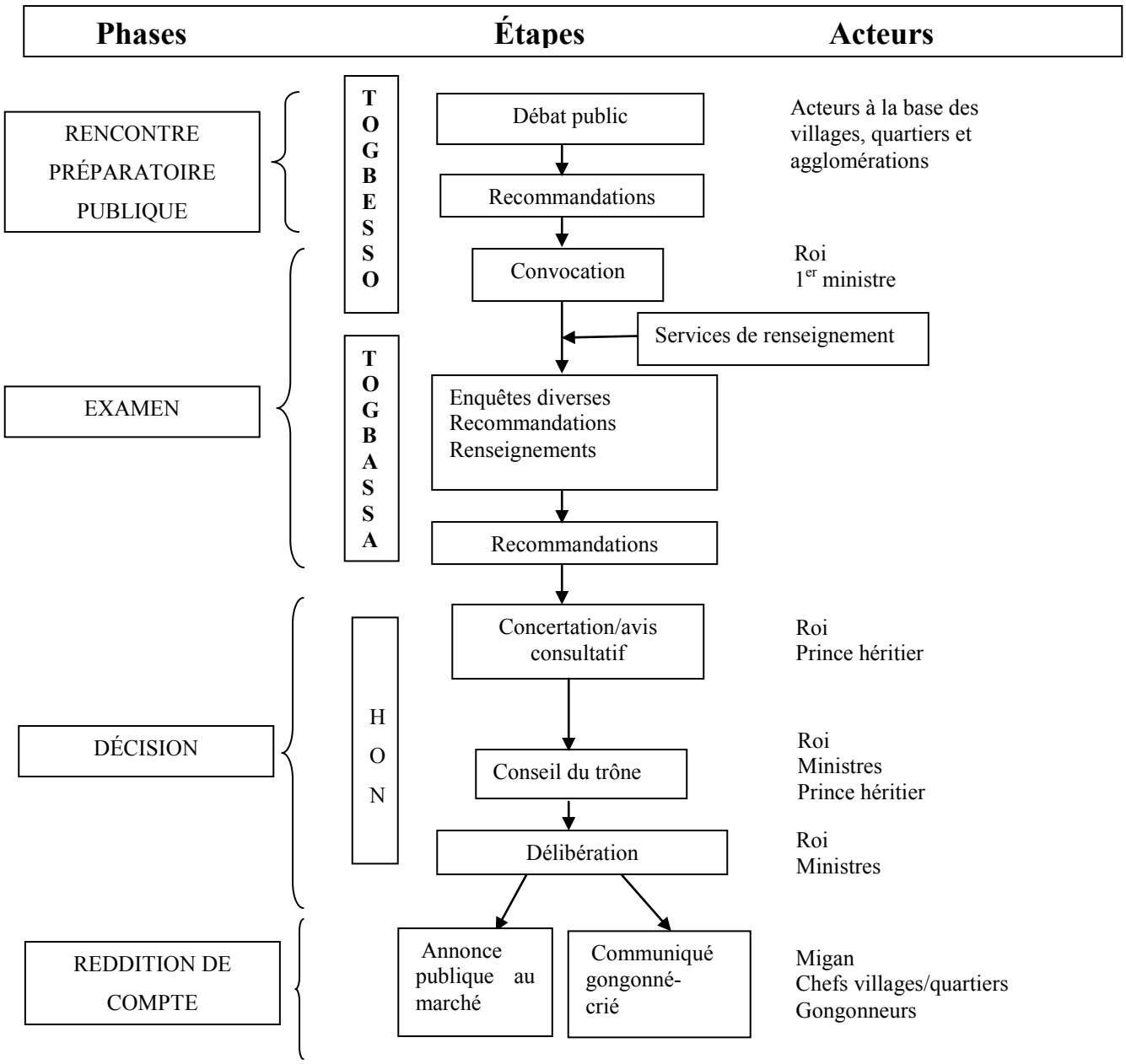
[143] Il est pourtant des délibérations du conseil qui sont, évidemment, tenues secrètes. Elles touchent les plans de guerre.

d'intérêt public pour lesquelles le conseil cherche des solutions. Le conseil du royaume, qui fait état, entre autres, des informations que les services de renseignements n'ont pas pu collecter, apparaît comme l'arène de discussion publique de tous les problèmes discutés à la base à partir des conseils d'agglomérations (*Xha*) qui en ont rendu compte aux chefs des quartiers qui, à leur tour, ont rendu compte des avis et préoccupations de la base aux chefs des villages[144] qui les portent en débat directement devant le roi. Ce conseil de transition est le lieu par excellence de discussion et d'échanges des problèmes touchant les populations à la base, où chaque sujet du royaume exerce son droit à la parole.

On le voit, les dispositifs informationnels et décisionnels initiés et animés par les souverains d'Abomey introduisent une forme de démocratie de participation en créant des occasions d'écoute de leur peuple et en leur offrant la possibilité de se prononcer sur leur gouvernance. Ce sont, à l'évidence, des lieux par excellence de débat public dont l'objectif est d'arriver à un compromis ou à une décision qui lie tout le monde.

[144] Dans les villages, les lieux de débats s'appelaient *agoli*. C'était une salle polyvalente servant à la fois de maison de commandement, de poste de douane où « l'on demandait la voie » ou prendre le laissez-passer, salle de réception, tribunal, maison de délibérations où se discutaient notamment les affaires du pays. Glèlè (1974 : 151) rapporte qu'un rapport politique de 1885 publié aux Archives nationales de Porto-Novo, fait mention de ce que « *quelle que soit la nature des affaires traitées, ils (les chefs et leurs collaborateurs) y prennent tous part, émettent leur avis, formant ainsi un véritable conseil [lors d'assemblées] tenues dans l'agore ou maison commune (…).*

Figure 17 : Processus décisionnel en milieu fon, le complexe *Hon-Togbassa* d'Abomey



Source : Auteur, terrain, automne 2011

Le processus décisionnel des souverains d'Abomey présenté à la figure 17 peut être structuré en quatre phases : la rencontre préparatoire publique qui correspond au *Togbesso*, l'examen qui correspond au *Togbassa*, la décision correspondant au *Hon* et à la reddition de compte. L'examen de ce processus montre d'une part que chaque étape peut fonctionner indépendamment de l'autre et, d'autre part, qu'il y a en amont de la décision un débat public assorti de recommandations, un débat auquel participent tous les sujets avec les mêmes droits à la parole et à la participation. Ce débat, à travers les recommandations qu'il génère, fournit l'intrant qu'apporte le chef du village ou du quartier en conseil du royaume où il représente les intérêts de son territoire. Sa participation fédère celle de tous les citoyens ayant débattu au préalable sous forme de compte-rendu porté directement au roi qui assiste au conseil. La décision sera prise plus tard et un compte sera rendu au citoyen qui se retrouve ainsi au début et à la fin du processus décisionnel. Le rôle du Tokplékplé reste à clarifier à cette étape finale pour valider s'il intervient avant ou après la décision. En tout cas, il semble à cette étape fonctionner comme un mécanisme de rétroaction pour mieux jauger les décisions royales et les ajuster aux attentes populaires.

De nature très démocratique, les dispositifs sont constitués d'une pré-rencontre publique et ouverte qui aborde tous les problèmes d'intérêt général mis en débat pour recueillir l'avis des sujets. Elle est complétée par une instance plus élevée d'examen des résultats et des sortants de la pré-rencontre. La finalité est d'associer tout le peuple à la préparation de la décision et joindre sa voix à celle de l'ensemble des sujets du royaume. Dans le royaume d'Abomey, les niveaux de discussion en vue d'aboutir à une décision plus juste et équitable, sont multiples et les chefs à tous les niveaux sont punissables en cas de parjures. Ce souci d'équité ayant pris racine avec le fondateur du royaume par l'écartement des princes des postes de ministre et la non accession au trône d'un prince né de l'union de deux parents issus de familles princières malgré que le pouvoir soit patriarcal, est d'un enjeu social d'une très grande importance que l'on ne retrouve pas dans les autres royaumes monarchiques du Bénin.

4.2. Réalité participative acéphale à tendance lâche

Iroko (1997 : 117) estime que les systèmes acéphales jouissent de formes d'expression démocratique beaucoup plus avancées que dans les monarchies. Cette situation pourrait s'expliquer par le fait que ce sont des systèmes de gestion politique constitués par des sociétés non stratifiées, sans cour, sans pouvoir central et sans État. Ce sont des communautés régies par des chefs qui sont les plus âgés parmi les hommes valides du clan. Dans ces sociétés traditionnelles, les rangs[145] étaient considérés comme des administrations collectives où chaque rang joue un rôle spécifique dans la vie publique, conféré un rôle par rite initiatique (Cohen cité par Oyugi, 1995 : 99). Chaque rang était pris en charge par les membres du groupe âgé titulaire pour assurer à la fois une transition réussie d'un rang à un autre et la continuité des pratiques, introduisant ainsi l'esprit de la durabilité des codes et grammaire qui régissent la vie en société. L'autorité s'exerce, de façon graduelle, pallier par pallier, et structure le processus de la prise de décision. Elle n'est pas diffuse et s'incarne de fait dans la personne du plus âgé des sages, le sage des sages, à qui revient le dernier mot étant donné l'absence d'une autorité centralisée. Les décisions convenues et prises par le collège des sages et anciens sont portées par lui, il les formalise et les rend publiques. Le processus est *ad hoc*

[145] Les étapes initiatiques dans la communauté de Sètrah sont illustratives du fonctionnement du système de rang. La communauté reconnaît neuf étapes de la croissance de l'individu. *Issoutou* est la première initiation publique observée. La tradition autorise les jeunes à ce niveau à tromper la vigilance des adultes et commettre de petits larcins pour développer le sens du partage et du retour d'ascenseur. Avant cette étape, ils doivent aller travailler dans les champs de Tchichao et du détenteur de la pluie. Ils reçoivent l'autorisation de danser en public et dans la maison des sages reconnus. Ils dénoncent dans leurs chants les mauvais comportements y compris du Tchichao. Ils apparaissent ainsi comme les régulateurs de la société. Ils passent à l'étape de *Malto* où ils exécutent des danses initiatiques de séduction. Ils passent à *Iwaassa* où obligation leur est faite de cuisiner pendant la cérémonie de tatouage à la ceinture de leurs aînés et prétendre ainsi à un niveau supérieur appelé *Halla*. À cette étape, les jeunes ont la tête rasée. Seule une petite touffe de cheveux leur est laissée pour faire d'eux les gardiens de la calebasse des Sotn. Après 5 ans, ils accèdent à l'étape des *Soca* où ils sont enfermés pendant 1 mois avec proscription de tout rapport sexuel voire même de toute rencontre avec sa femme. Au terme du mois d'enfermement, ils font une compétition qui achève cette étape par laquelle ils exécutent la plus belle danse chez les *Boufalés* dans laquelle toutes les parties du corps participent à la danse. L'étape suivante est le *Tchontotou* où l'initiation se fait sur la montagne. Les initiés se déguisent pour faire peur aux enfants et les inciter au changement. La fin de cette étape leur donne droit de servir dans les cérémonies, de s'occuper des dépouilles mortelles des membres de la communauté avec les fossoyeurs. Après ils deviennent des *Sotn* par une grande initiation qui fait d'eux des prêtres pour les cérémonies de désenvoûtement et les règlements de conflits. Ils deviennent ensuite *Soototo* et accèdent à la dernière étape de leur initiation qui est le *Kpemn*. Ils sont d'abord *Kpemn koupenhoun* (le petit des sages, le plus jeune des vieux qui sert d'abord les aînés avant tout le monde dans les cérémonies) et pour le reste de leur vie, *Kpemn kpohan*. À chaque étape initiatique, l'individu passe 5 ans. (Extrait, Entretien n^{0} 43)

mais à fonctionnement transparent dont les règles sont connues d'avance par toutes les composantes de la communauté. Les dispositions des personnes dans l'espace d'accueil du débat établissent de fait les préséances[146] et les rangs. Cette disposition structure le fonctionnement du *Daŋnou,* processus qui est tributaire de cette organisation lâche.

4.2.1. « *Daŋnou* » de Setrah

A l'image de l'organisation de la société chez les Boufalés de Sètrah, la séance de *Daŋnou* se tient toujours dans la cour du plus âgé de la communauté, sous un arbre à voûte, dans un espace ouvert comme représenté à la figure 18.

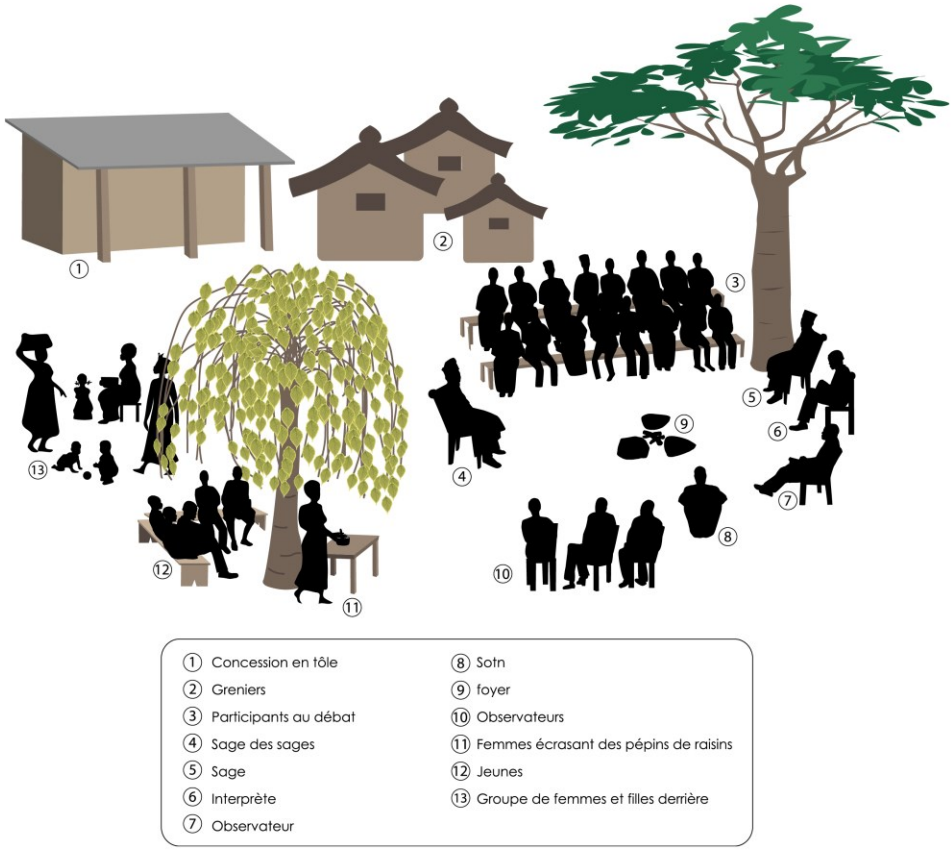
Le mode de prise de décision des Boufalés impose peu de contrainte si ce n'est le respect des classes et de l'aîné car « les oreilles ne grandissent jamais plus que la tête »[147]. La pratique de la médiation et de l'arbitrage a commencé depuis l'organisation de la communauté Boufalé. La séance publique de discussion et de prise de décision est appelée « *Daŋnou* » ou « arrangement ». Espace de discussion sur les problèmes de tous ordres, le *Daŋnou* regroupe les plus âgés de la société appelés *Kpêmn*, les protagonistes et les autres couches de la société y assistent en tant qu'observateurs. Il se tient dans la concession du plus âgé des sages. Généralement, quand un problème survient dans une famille ou entre deux individus, l'aîné de la famille, dans l'incapacité de résoudre le problème, va se confier au sage des sages qui invite tous les *Kpêmn* afin d'échanger et de trouver une solution. Les décisions issues de la séance sont automatiquement exécutoires. Lorsqu'il advient une contestation de la part des jeunes,

[146] On pourrait certes croire que l'âge est déterminant dans la prise de décisions (Bode, *1894-1963* : 41-42) dans ces communautés, mais saisir cet aspect dans la quotidienneté est plus complexe. Chez les *Boufalés* de Setrah au nord-ouest de l'Atacora (Bénin) par exemple, par le jeu de la représentation des familles et clans dans un rang donné, une jeune personne peut accéder, par initiation, à un rang supérieur auquel ne lui confère pas normalement son âge. Ce « passage initiatique », au-delà de l'âge met en exergue d'autres valeurs comme le courage et la bravoure, l'engagement citoyen et la volonté manifeste de servir la communauté. Dans la réalité, la quotidienneté des hommes et des femmes de ces sociétés défient constamment les âges et le temps. On pourrait très jeune aussi devenir ministre à la cour royale des *Nago et Yoruba* de Kétou au sud-est du Plateau (Bénin) par le même jeu de la représentation des lignées alors que pareille situation est inenvisageable chez les *Bariba* de Nikki au nord-est du Borgou (Bénin) où la notion même de jeune est inexistante.

[147] Proverbe Sola, un groupe apparenté aux Boufalés et ayant connu une histoire de peuplement similaire. Les Sola sont les Bi-Yobé appelés Sorouba par les Bariba et Sola par les Kabré (Cornevin, 1962 : 38)

des femmes ou d'une des parties concernées sur un problème ayant été objet de décision, celui-ci peut être réexaminé.

Figure 18 : Espace de discussion et de décision à Sètrah



Source : Auteur, terrain, automne 2011

Les griefs sont portés à la connaissance d'un sage qui à son tour en parle au sage des sages qui convoque de nouveau une autre séance devant examiner le bien-fondé de la contestation afin de statuer définitivement sur le problème et au besoin convoquer une réunion publique (le *Daŋnou*) à laquelle seront entendus les protagonistes. Le conseil des sages se regroupe alors de nouveau pour prendre une nouvelle décision que prononce le plus âgé des Kpêmn qui prend la parole en dernier. Généralement, le fautif paye l'amende exigée par le

plaignant ou présente publiquement des excuses que le plaignant est tenu d'accepter au risque de se faire mettre une étiquette. Si la décision prise nécessite des offrandes aux divinités, les ingrédients demandés sont confiés au *Sotn*[148] alors chargé de faire les cérémonies.

> *Une façon très pacifique de régler des affaires très complexes de la société et de façon durable pour maintenir la cohésion au contraire du droit moderne qui laisse des déchirures et des blessures. Décision collective, plus participative et donc, plus facile à respecter*. MAA (E19), Cotonou 08.10.2011

L'organisation du *Daŋnou* est simple. Il s'agit d'une assemblée d'hommes installés selon leur rang initiatique pour prendre connaissance d'un problème et le régler. Au cours de cette séance, la prise de parole est fortement réglementée, le plus âgé présent prenant la parole avant le moins vieux. Le *Daŋnou* est présidé par le sage des sages qui introduit les discussions, annonce les décisions prises et clôture la séance par la prière et le partage de la boisson locale achetée aux frais du ou des fautifs.

> *C'est un modèle de règlement amiable dont la dernière étape est la délibération publique.* CS (E14), Kopargo 01.10.2011

Le processus décisionnel chez les *Boufalés* illustré à la figure 19 est organisé en huit étapes réparties en trois grandes phases : la préparation, la décision et la réparation. Des huit étapes, deux retiennent notre attention : la concertation et l'assemblée délibérative. Lorsque survient un problème qui nécessite une décision à prendre, le collège des sages se réunit en concertation (étape 1) pour s'imprégner de la question et en discuter avec la partie porteuse du problème. Il prend ensuite l'initiative de la convocation d'une assemblée délibérative (étape 2). À cette assemblée, il se fait l'exposé du problème, l'écoute des parties en cause, les débats dirigés par le sage des sages qui fait intervenir et enquêter les sages les uns après les autres selon leur rang par le jeu des questions-réponses. À l'issue des débats, le sage des sages qui en a la police, analyse les opinions émises, pose des questions complémentaires, au besoin sur

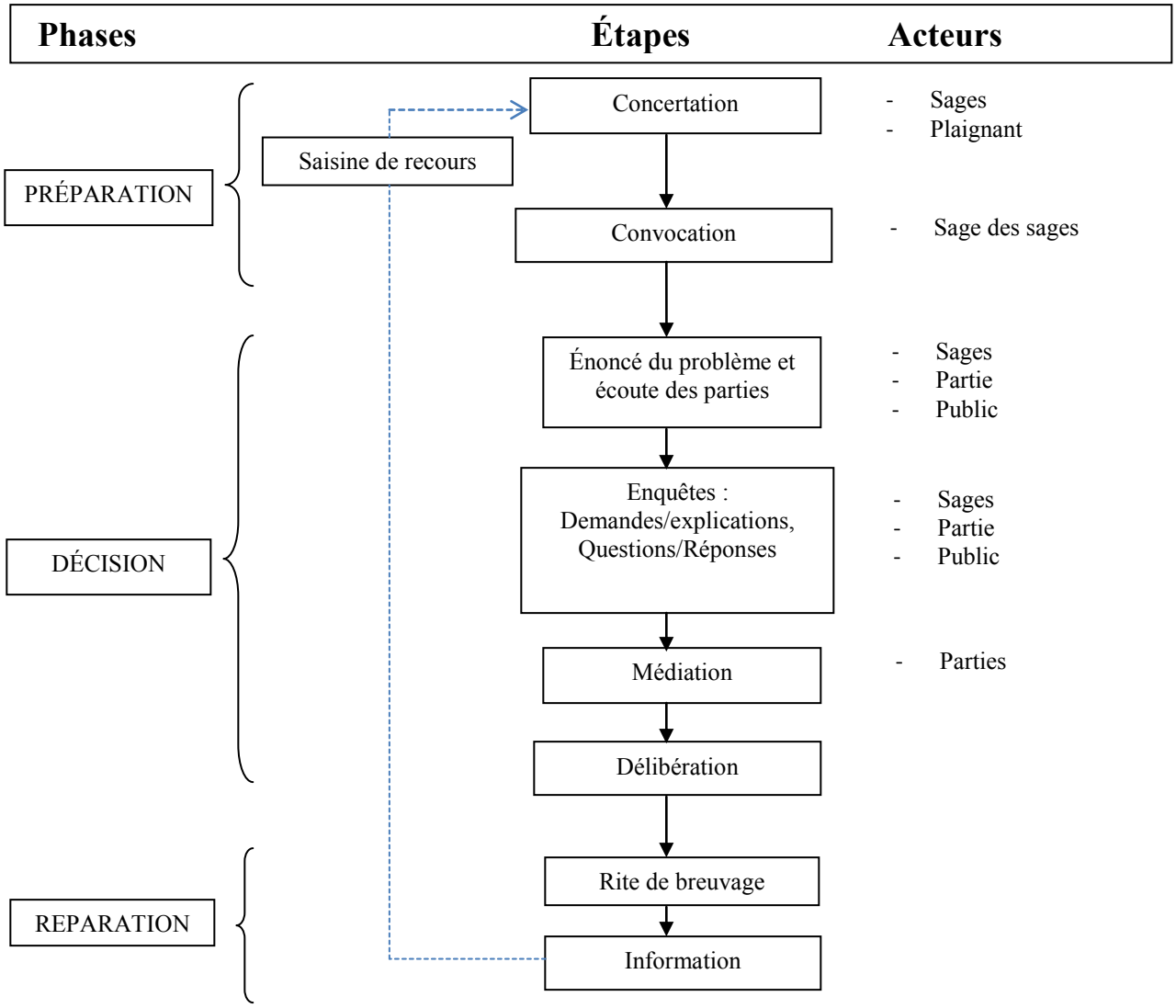
[148] Sotn est le nom local attribué au jeune de la tranche d'âge comprise entre 40 et 45 ans. C'est aussi le nom local du jeune issu de ce groupe qui incarne l'autorité religieuse et spirituelle des Boufalés. Ayant un mandat de 5 ans, il est chargé de faire toute sorte de sacrifices aux divinités de la région. Il est le dernier recours en cas de problème grave qui peine à être solutionné. Son intervention doit mettre fin au différend de quelque nature que ce soit. Individu ayant un mode de vie et un habilement singuliers, il est tenu, durant son mandat, de respecter les exigences que lui confèrent son rang et son autorité ; c'est-à-dire rester torse nu et ne cacher son sexe que par un caleçon taillé dans la peau d'animal, ne boire que dans sa gourde que personne d'autre ne touche et ne manger que dans sa calebasse spéciale.

les zones d'ombre à partir du questionnement des sages qu'il a suivi attentivement et fait ainsi émerger aux yeux des protagonistes et du public, la partie fautive, l'amenant à reconnaître ses torts. La conclusion du débat et la décision prise apparaissent ainsi évidentes aux yeux des participants à l'assemblée. Il revient au sage des sages d'annoncer la délibération. Il y a une sous étape importante à l'assemblée délibérative qui est celle de la médiation[149]. Imaginée par la communauté de Setrah, elle permet aux *Boufalés* de mettre ensemble les parties en cause pour une négociation des termes d'une entente satisfaisante pour tous, qui ne fait pas perdre la face. C'est à ce moment que des compensations sont négociées, les cérémonies à faire conclues quand il s'agit d'apaiser les esprits (par exemple pour une forêt sacrée exploitée clandestinement) et les rancunes effacées lorsqu'il s'agit d'un conflit entre membres de la communauté. Cette sous-étape de la délibération met un terme à l'assemblée délibérative par l'obligation pour le fautif de « faire lever les sages » par une collation faite de la bière locale à base de sorgho appelée *tchoukoutou*. Les deux parties partagent systématiquement un rituel de breuvage qui scelle l'entente. Ce rituel consiste, les bouches de deux personnes quasiment collées l'une à l'autre, à boire en même temps à la même calebasse de tchoukoutou en respect de règles d'hygiène[150] connues des membres de la communauté. Dans la pratique, cette médiation ainsi que le rite du breuvage qui conclut la délibération apparaissent comme une réparation. Elle marque une mise en conformité des individus aux valeurs sociales qu'ils reconnaissent avoir transgressées et avec lesquelles ils se retrouvent ou se retrouveront en disgrâce et en déséquilibre. Toutes les phases du processus réparateur sont ainsi passées, de la sommation au remerciement matérialisé par l'achat et le partage de la boisson locale en signe de gratitude à l'endroit de ceux qui ont eu la bonté de pardonner et de ceux qui ont arrangé l'acquittement (Goffman, 1974 : 21-23).

[149] Les Boufalés appellent cette médiation « *Torn taxanu trisou* ». Ils le décrivent comme un mode d'échange dans lequel le médiateur écoute chaque partie séparément, initie une rencontre devant un sage s'il n'est pas arrivé à concilier les positions, ou convoquer s'il y a lieu une rencontre pour réunir les parties en présence du médiateur.

[150] Ne pas laisser couler le liquide pour se salir, ne pas expirer dans la calebasse pendant que les partenaires prennent le breuvage, soulever vers le haut la calebasse de sa lèvre inférieure pour signifier qu'on est à bout de souffle et arrêter un instant le rituel

Figure 19 : Processus décisionnel en milieu *boufalé*, le *Daŋnou* de Setrah



Source : Auteur, terrain, automne 2011

Il est reconnu dans la communauté de Sètrah, contrairement aux monarchies examinées dans les sections précédentes, un droit tacite de recours qui peut être exercé par une personne en défaveur de qui une décision a été rendue, si la personne la juge injuste et non équitable, malgré toute la démarche communautaire de questionnement public pour l'éviter. Ce droit de recours emprunte une stratégie particulière de saisine du collège des sages pour reconvoquer l'assemblée délibérative et tenter de modifier la décision. Un plaignant peut ainsi saisir un

sage ou un aîné participant à un *Harra* ou saisir le responsable des jeunes lors d'un *Harwouré*[151]. Ce dernier pose le problème devant un sage ayant assisté à la délibération pour trancher et rendre compte au collège des sages, ou faire relancer le dispositif à travers les étapes décrites plus haut pour connaître à nouveau du problème.

Dans une société aussi horizontale où il n'existe pas un chef, le *Daŋnou* est un regroupement *ad hoc* qui n'a lieu que lorsque surgit un problème d'intérêt général. La finalité est d'associer tous les sages à prendre des décisions de façon impartiale avec toujours beaucoup de consensus des parties en conflit, d'où le mot arrangement ou *Daŋnou* comme séance d'arrangement et de résolution pacifique de toute sorte de problème de la société des Boufalés; il soulève des enjeux socioculturels. A travers leur mode de prise de décision ils se différencient des autres peuples du Bénin, ont une vie communautaire solidement ancrée dans leur tradition, ce qui facilite l'exécution des décisions prises en conseil des sages.

4.3. Discussion

4.3.1. Phénomène participatif en milieu traditionnel béninois : une perspective ancrée

Dans un portrait de l'organisation de la participation du public à la prise de décision dans les sociétés traditionnelles du Bénin et du Togo[152], Gibril et Assemboni (2004 : 265-266) résument la structure de la participation selon une architecture à quatre étages. Le premier regroupe le chef du village et ses notables, le deuxième plus bas met en lien les notables et les chefs de quartiers, le troisième constitué de l'interaction entre les chefs de quartiers et les populations en vue du recueil des préoccupations et enfin, le dernier étage, subsidiaire, est une invitation aux populations locales à participer à des débats publics où il est donné l'assurance

[151] Organisation d'entraide entre jeunes qui regroupe, pour le Harra toutes les générations et classes d'âge durant lequel tous les jeunes du village s'entendent pour labourer en commun le champ de l'un quelconque parmi eux et ceci à tour de rôle.

[152] Gibril, N et Assemboni, A. N., 2004, L'accès à l'information et la participation du public à la prise de décisions publiques en droit africain de l'environnement, dans M. Pâques et M. Faure, *La protection de l'environnement au cœur du système juridique international et du droit interne*. Actes du colloque des 19 et 20 octobre 2001, Bruxelles, Bruylait, 2003. Pp.265-266

de la prise en compte des avis et points de vue exprimés. À chacun de ces niveaux correspond un mode de saisine, des procédures établies et une nature de thèmes à débattre ou des sujets de préoccupation. Dans le processus linéaire de cette organisation de la participation en milieu traditionnel africain, le chef de village *convoque* les notables pour *décider* des mesures urgentes à prendre face à une situation nécessitant l'*avis* de la communauté. Les notables *consulte*nt à leur tour les chefs des quartiers *représentant* les populations et habilités à s'*exprimer* en leur nom devant le chef de village. Les chefs de quartiers, quant à eux, recueillent les divers avis et points de vue des populations de leurs quartiers respectifs qu'ils représentent et les reversent dans la prise des décisions publiques. Selon le cas, la population villageoise est appelée à participer aux débats rendus publics dans lesquels leurs points de vue comptent malgré leur représentation assurée par les chefs de quartiers.

Ces étapes montrent bien les différents acteurs et les niveaux auxquels ils prennent part à la décision ainsi que la nature et la portée de leur apport. Dans cette structure traditionnelle linéaire du processus décisionnel, seule l'autorité dispose des prérogatives de convocation et de la décision. Les notables sont les préparateurs de la décision par divers procédés de consultation des citoyens et de mise en débat des sujets à l'étude. On observe déjà dans ces sociétés traditionnelles, la présence de notions de « convocation », « décision », « avis », « consultation », « représentation » et « débat », connues et régulièrement utilisées dans les pratiques participatives (Annexe 8). Les processus identifiés et caractérisés étayent et approfondissent cette description.

Les quatre processus de résolution de conflits et de prise de décision localisés dans divers milieux socio-politico-culturels du Bénin sont des procédures institutionnalisées au niveau des royautés et communautés enquêtées. Ce sont des structures qui ont leur organisation propre, leurs modes de gestion et les règles de fonctionnement auxquelles elles obéissent. Elles sont stabilisées par des normes, des assemblées politiques et des réunions sociales à travers lesquelles les sociétés, pour se maintenir, mobilisent leurs membres pour en faire des participants de rencontres autocontrôlées (Goffman, 1974 : 8, 41). *Aruzuma*, *Atunşe*, *Togbésso-Hon-Togbassa* et *Daŋnou* quoique différents du point de vue du moment et de la

forme de la consultation, du statut, du résultat et du degré de contrôle sur la décision, partagent quelques traits communs. Les dispositifs ont une trame sacrée à un moment quelconque de leur déploiement, une sorte d'idiome cérémoniel[153] des groupes qui les ont générés. Le *Aruzuma* est entièrement enrobé d'un rituel qui sacralise la procédure. Le *Atunşe* pour s'assurer de la vérité des faits et de la justesse de la décision finale introduit une dimension sacrée qui, à travers la menace d'invalidité ou de perte de la vie qu'elle laisse planer comme sanction en cas de manquement ou d'économie de vérité et de parjure, donne une justification sociale à la décision. Le complexe *Togbésso-Hon-Togbassa*, l'une des procédures les plus élaborées hiérarchiquement, soumet la décision finale à la coupole du roi considéré comme l'incarnation des ancêtres dont il n'est que le porte-parole. Cependant, dans tous les lieux où le caractère sacré attaché à la personne du roi, à sa parole et à l'institution royale qui accorde un respect absolu des interdits sans critique et sans contournement, ne prévaut pas : ce qui sort de la bouche du roi n'est pas sacré en conseil du trône ou des ministres pour assurer un débat contradictoire sain, honnête et ouvert, devant la parole communiquée par le devin et devant les épouses du roi en ce qui concerne le royaume d'Abomey. Le *Daŋnou* aussi se parachève par un acte rituel sacré de réconciliation des membres de la communauté.

Chacun des dispositifs peut faire intervenir ou les services d'un devin ou d'un oracle, ou faire exécuter une prière ou encore commander des cérémonies traditionnelles en forme de sacrifices.

Ils introduisent dans le champ décisionnel traditionnel un nouvel acteur surprenant : les mânes des ancêtres. Invisible mais très présent, il est rejoint, dans le processus décisionnel, par l'oracle, le Fâ consulté pour s'assurer de son soutien contre et envers qui aucun *Danhomenu* investi d'une quelconque charge de gestion ne veut s'attirer le courroux pour avoir pris une décision contraire à la ligne morale définie par les prédécesseurs. En général, les acteurs présents et autres intervenants ne font que des propositions. On suppose que les mânes des ancêtres qui assistent aux discussions verront de mauvais œil qu'une quelconque décision soit prise par quelqu'un qui n'est pas habilité.

[153] L'ensemble des signes employés par un groupe social à des fins cérémonielles (Goffman, 1974 : 50)

Il existe, en effet, un système de croyances et de pratiques béninoises de faire de la place aux morts dans les pratiques quotidiennes. Cette attitude, fondamentalement ancrée dans les religions africaines se fonde sur la « médiation du monde des ancêtres garants de l'intégrité et de la vie de la communauté » (Aguessy, 1972 : 27). Les principes sous-jacents sont le lien tenu entre les ancêtres et leurs descendants et le rapport entre l'invisible et le visible, l'esprit des morts et le souffle des vivants (*Ibid.*). Ce lien indissociable se traduit dans une sorte d'assistance mutuelle que se donnent esprits, ancêtres et humains dans un jeu spéculaire d'offrandes et de consultation qui donne existence et puissance aux esprits et ancêtres en même temps qu'il garantit la pérennité de la communauté et le bien-être de l'individu, membre et élément du corps social, maillon d'une chaîne nourrie par les valeurs de la courtoisie, de l'aide et de l'hospitalité. L'altérité est une donnée inclusive du sacré. Tout individu est une réincarnation possible d'un ancêtre (Aguessy, 1972). Cette omniprésence de l'invisible dans la quotidienneté comme le souligne de Tocqueville (1961 : 178), joue dans les croyances béninoises le rôle de filtre comportemental et accorde un rôle de vigilance aux ancêtres pour conserver l'ordre politique, social et moral. L'exigence d'interroger constamment les ancêtres par la consultation divinatoire sur les décisions d'intérêt public relève non seulement d'une recherche de l'accord des dieux et des ancêtres, mais aussi d'une validation explicite de la non transgression des principes de la communauté (*Ibid.*). La médiation du divin/devin et des ancêtres associe ces derniers à la responsabilité collective de la décision.

En effet, dans la représentation sociale[154] *Fon*, il y a bien un au-delà ou plus exactement un *Kutomè*, littéralement traduit « pays des morts », un lieu où l'on se rend pour retrouver les siens ou pour rendre compte de son passage sur terre. C'est un lieu pour lequel chacun se prépare du mieux qu'il peut et qu'il respecte de son vivant. C'est donc un espace (abstrait) de retrouvailles, conquis par la foi et l'imagination, matérialisé par des symboles et artefacts qui représentent ses habitants. Il est du domaine où ne s'exprime que la toute-

[154] Selon Jodelet (1989 : 36). la représentation sociale est "une forme de connaissance socialement élaborée et partagée, ayant une visée pratique et concourant à la construction d'une réalité commune à un ensemble social ». Selon Moscovici (19X9 : R2), « la nécessité de faire de la représentation une passerelle entre le monde individuel et le monde social, de l'associer ensuite à la perspective d'un monde qui change a justifié le passage de la représentation collective à la représentation sociale.

puissance de la croyance et où les vérités dites ne souffrent d'aucune contestation ni de critique (Éliade, 2005 : 85). Cette réalité invisible et transcendante est évoquée et invoquée dans toutes les circonstances difficiles et importantes de la vie : une décision à prendre, une campagne électorale à gagner, un poste important convoité, un examen ou un concours à passer. Il faut s'assurer au préalable la conciliation des forces, appartenant au

> *[…] monde invisible considéré aussi réel que le monde visible, dans lequel certains individus plus doués ont la faculté de pénétrer […]. Le monde des hommes est l'image et le prolongement du monde invisible, dans lequel vivent les disparus, les ancêtres, les Esprits, les intermédiaires entre les hommes et la divinité.* Gravrand, 1972 : 91

L'expression tirée du célèbre discours d'adieu de Béhanzin[155] « *Je ne veux pas qu'au pays des morts le douanier trouve des souillures à mes pieds; je veux que quand je vous reverrai, mon ventre s'ouvre à la joie.* » (Pliya, 1981) montre bien que l'un des objectifs des vivants est de travailler et de mener sa vie à plaire à ceux qui ont précédé dans ce territoire aux contours incertains pour les vivants mais dont l'existence reste tout de même une certitude. L'allusion du discours aux douaniers renvoie à un territoire aux contours définis, aux limites contrôlées par des agents assermentés au service d'un pouvoir et capables de juger qui est digne d'y entrer ou non. Les Dahomènou se sont réappropriés ainsi un après-vie qui constitue la finalité de leurs actions présentes dans la vie actuelle. La figure géographique de *Kutomè* chez les *Fon* d'Abomey est associée à la reddition de compte à des êtres obligatoirement consultés avant toute décision importante. Les sources orales *fon* indiquent la promulgation par le roi Houégbadja[156] de « 41 lois[157] » à caractère éthique et politique dont la quatrième consacre de façon péremptoire la consultation de ces acteurs particuliers :

> *Que tout danxomènou consulte les ancêtres avant toute décision importante*.
> A.4, « 41 lois », Archives du musée d'Abomey.

[155] Dernier Roi d'abomey ayant opposé une résistance farouche à l'armée coloniale française. Vaincue par les troupes du Général Dodds, il fut déporté et meurt en 1906 à Blidah, en Algérie.
[156] Fondateur et organisateur du royaume du Danxomè.
[157] Le nombre 41, *kande lisa*, traduirait le caractère sacré et la perfection des lois promulguées par le Roi Houégbadja.

Que ce soit en milieux *bariba*, *nago*, *boufalé* ou *fon*, l'un ou l'autre des mécanismes participatifs se distinguent aussi bien dans sa structure, dans sa finalité que dans les thématiques abordées comme indiqué au tableau 19. Toutes les procédures obéissent à des règles définies et connues des membres de la communauté. Elles sont respectées de tous et les populations s'identifient à elles. Elles comportent, toutes, un moment de huis-clos dans leur démarche. Ce huis-clos offre la possibilité aux acteurs impliqués dans le processus décisionnel de se concerter pour faire des propositions cohérentes et acceptables pour l'ensemble de la communauté et acceptables aussi aux yeux des ancêtres jamais absents des lieux de débats. Tous les dispositifs visent à terme la cohésion du corps social, le maintien et la pérennité des codes et grammaire établies et une recherche permanente de l'équité dans la prise de décision. Ils ont la confiance[158] de la communauté et bénéficient de la présomption de l'impartialité de leurs animateurs surtout des responsables ayant à charge leur fonctionnement et leur gestion.

Ces dispositifs se particularisent par l'établissement de démarche préalable de préparation de la décision qui consiste en l'organisation de rencontres préliminaires en vue de la mise en débats des sujets ou pour définir une ligne de conduite de la résolution des problèmes cruciaux de la communauté. Celles-ci peuvent aller des simples instruments de sondage et d'enquête secrète aux visites interpersonnelles imprévues et réunions informelles préparatoires, au recueil d'avis permettant de susciter la participation et de recueillir les avis des acteurs présents. La décision du Sotn ne souffre pas de contestation. Un problème réglé devant le roi l'est une fois pour toutes. La décision s'impose à tout le monde. Elle est toujours perçue comme équitable. La représentation populaire veut que tout le monde sorte gagnant d'un différend soumis au Roi. Tout ce qui est dit de traditionnel a quelque chose de cérémoniel. Elle constitue une façon très pacifique de régler des affaires très complexes de la société, et de façon durable pour maintenir la cohésion au contraire du droit moderne qui laisse des déchirures et des blessures. Décision collective, plus participative donc plus facile à respecter, et chaque maillon est représenté dans la prise de décision.

[158] 77,4% des Ghanéens considèrent utiles certains rôles clefs de la chefferie (Jonah, 2007). 75% des enquêtés burkinabè font confiance aux chefs traditionnels, 78% chez les populations rurales et 63% des citadins (Afrobarometer Briefing Paper, 2010 et 2013). L'institution traditionnelle qu'incarnent les chefs traditionnels serait la plus crédible par rapport aux institutions modernes

Tableau 19 : Comparaison des dispositifs examinés

Points de comparaison	*Aruzuma*	*Atunşe*	*Togbésso-Hon-Togbassa*	*Daŋnou*	Éléments de convergence
Moment de la consultation	Fin de processus À périodicité fixe (vendredi)	Fin de processus À périodicité fixe (lundi et jeudi)	Début du processus, pendant le déroulement et en fin de processus À périodicité fixe (24 et 45 jours)	Pendant le déroulement Ad hoc	Trame sacrée en commun des dispositifs et une recherche de conformité à la chaîne des valeurs
Forme de la consultation	Assemblée politique ritualisée Concertation préalable à huis-clos	Rencontre à caractère sacré Concertation à huis clos	Débat public Audience publique Concertation à huis-clos	Rencontre délibérative Concertation à huis-clos Médiation	Rencontres obéissant à des règles définies et connues, comportent un moment de huis-clos
Statut du dispositif	Garantie de l'expression d'opinions des personnes habilitées et reconnues comme telles	Garantie de l'expression des personnes autorisées et reconnues comme telles	Garantie de l'expression plurielle des opinions et de toutes les couches de la population	Garantie de l'expression d'opinions des personnes habilitées et reconnues comme telles	Procédures institutionnalisées avec des règles d'organisation et de fonctionnement partagées
Résultat de la consultation	Connaissance et règlement des problèmes et conflits	Conciliation des différentes positions en jeu	Débats et consultations séquentielles par pallier pour préparer une décision soumise à la validation populaire	Arrangement entre les parties pour juguler les problèmes	Visent tous la cohésion du corps social, le maintien et la pérennité des codes et grammaire établies
Type d'impacts	Incidences effectives sur la décision prise et effets immédiats sur les protagonistes objets de la décision (impact réflexif)	Incidences effectives sur la décision prise et effets immédiats sur les protagonistes objets de la décision	Incidences effectives sur la décision prise, effets immédiats sur les protagonistes objets de la décision et quelques fois rallongement du processus par validation/onction populaire (impact processif)	Incidences effectives sur la décision prise, effets immédiats sur les protagonistes objets de la décision et quelques fois rallongement du processus par un recours intenté (impact processif)	Les types d'impacts effectif (sur la décision) et réflexif (sur les participants) sont communs aux quatre modèles. Seul l'impact processif (sur le processus) apporte des variations qui introduit, au besoin, une validation population de la décision chez les Fon et un mécanisme de recours chez les Boufalé
Degré de contrôle sur la décision	Faible	Faible	Très fort	Très fort	Confiance dans les institutions et présomption de l'impartialité de leurs animateurs.

Source : Lanmafankpotin *et al.* 2013

La lecture croisée des quatre processus met en évidence les modèles qu'on pourrait appeler les plus ouverts à la participation et indique dans l'ensemble la prépondérance du mode délibératif. En effet, les variables de comparaison des modèles traditionnels comme le moment et la forme de la consultation, le statut du dispositif et les sortants de la consultation, les types d'impacts et le degré de contrôle sur la décision mettent en lumière les points de convergence et surtout les disparités des modèles quant à leur apport à l'efficacité de la participation. Au moins trois des six variables relatives aux sortants de la communication, aux types d'impacts et au degré d'influence sur la décision mettent en évidence deux des quatre modèles traditionnels de participation à savoir le ***Togbésso-Hon-Togbassa*** et le ***Daŋnou*** qui se démarquent d'une part, par l'organisation de débats et des consultations séquentielles par pallier pour préparer la décision elle-même soumise à la validation populaire (publique), d'autre part par l'arrangement entre les parties pour juguler les problèmes soumis au préalable à l'examen et au jugement. Ils se démarquent également par leurs incidences effectives sur la décision prise, les effets immédiats sur les protagonistes objets de la décision et quelques fois, pour un rallongement du processus par recevoir une validation ou obtenir l'onction populaire (impact processif). Ils se démarquent enfin par leur degré d'influence très fort sur les décisions qui sont prises. Ces deux modèles ***Togbésso-Hon-Togbassa*** et ***Daŋnou*** se différencient enfin des autres par le fait que le premier introduit une validation populaire de la décision et une reddition de compte chez les Fon et un mécanisme de recours chez les Boufalé.

Cohen (1989 : 217-218) attribue cinq traits principaux à la démocratie délibérative reconnaissables aussi dans les modèles coutumiers examinés : une association continue et indépendante dont les membres s'attendent à ce qu'elle se poursuive indéfiniment dans le futur, l'engagement partagé des membres à coordonner leurs actions dans le cadre d'institutions qui rendent possibles la délibération selon les normes sociétales partagées, la pluralité des membres et des opinions et positions émises, l'importance manifeste pour les membres de la légitimité de leur procédure et des résultats qu'elle produit, la reconnaissance mutuelle des capacités des membres à délibérer. En cela, les modèles coutumiers traditionnels du Bénin comportent les propriétés d'une institution démocratique au sens de Cohen.

Au demeurant, le mode délibératif prépondérant dans les modèles examinés repose essentiellement sur des discussions autour des problèmes et de leurs solutions, les principes de vie collective et les voies et moyens pour en maintenir l'harmonie et la cohésion. Au niveau de tous les modèles traditionnels, la délibération apparaît comme une décision consensuelle, la manifestation d'une volonté collective au contraire de la décision (Koubi, 1992 : 4). Comme toute institution, les dispositifs participatifs sont des productions des acteurs sociaux qui en font l'expérience ou les sollicitent chaque fois que de besoin pour régler les problèmes (Rui, 2004 : 58). Les individus s'y engagent parce qu'ils croient en leur légitimité et préfèrent aller perdre devant ces institutions que d'avoir raison devant les juridictions modernes. L'entrée en concertation signifie pour eux une ouverture à la résolution du problème qui écarte du groupe social, une acceptation de faire des concessions pour aboutir à une cohésion du groupe.

Il existe quelques bonnes raisons pour lesquelles les participants occupent les lieux de débats pour faire valoir leur point de vue. Il y a d'abord l'enjeu en débat et l'intérêt de la question abordée pour les participants, la possibilité d'acquisition des aptitudes et de meilleures pratiques des sujets en débat, la perception de sa participation comme d'un devoir de rendre service et d'être utile à la collectivité et à la communauté. Toutefois, les autres raisons qui expliquent le non engagement sont, entre autres, les rivalités antérieures entre des participants, les différences culturelles qui font que l'esclave sociétal ne peut participer à égalité de rang que le « maître » d'antan, l'absence de la retenue et du sens du réparti chez le participant dans des situations d'interaction complexes (agir de sorte à ne pas ridiculiser un intervenant lorsqu'il ment publiquement), le faible niveau de développement et de conscientisation du décideur qui par peur de perdre son électorat ou par égoïsme de vouloir toujours avoir raison prend des décisions de court terme en phase avec ses intérêts. À l'évidence, les freins sont liés à des situations où la participation est motivée par des conceptions bien différentes du fait démocratique (Rui, 2004 : 54). Bobbio (1991) cité par Touraine (1994 : 12) définit la démocratie par trois principes :

> *En premier lieu, qu'un ensemble de règles établissent les autorités compétentes et les procédures pour prendre les décisions qui intéressent la vie collective; en second lieu, qu'un grand nombre de personnes participent directement ou indirectement à la prise de décision; en troisième lieu, que les*

> *choix à faire soient réels…. De la même manière que les constitutions ne suffisent pas à faire une démocratie, les procédures fixées par le centre, aussi précises et avancées soient-elles, n'entraînent pas nécessairement le débat démocratique local.*
> Touraine, 1994 : 12

Le mode délibératif dans les dispositifs traditionnels met en interaction des délibérants qui décident en fonction des meilleurs arguments en présence (***Daŋnou***) en tenant compte de l'intérêt du plus grand nombre et de la cohésion de la communauté d'une part, fait converger les arguments des acteurs en interaction vers une décision consensuelle basée sur les arguments partagés par une majorité (***Atunşe***, ***Aruzuma***), d'autre part. La délibération apparait ainsi comme une forme de participation différente au cœur de laquelle se trouvent la maïeutique et l'enquête pour établir la vérité. Elle est surtout sous-tendue par la discussion, le débat, la recherche d'une diversité de points de vue argumentés et leur confrontation pour faire émerger un consensus[159]. Chevalier (1976 : 85) cité par Raséra (2002 : 115), parlant des systèmes politiques occidentaux, trouve dans le consensus le triomphe de la crise de légitimité dont la participation est le remède.

La délibération exige des acteurs de disposer de l'information adéquate et complète préalable sur des sujets souvent controversés et de nature sensible dans le milieu. Elle requiert de la compétence pour savoir écouter activement, formuler ses idées et les communiquer, argumenter et justifier ses formulations et prises de position. Elle implique un nombre peu important de participants et un temps relativement court, déterminé par la complexité des problèmes abordés et la pluralité des opinions émises. Le public dans cette forme de délibération est essentiellement celui qui est concerné et toute autre personne ou groupe présent ne l'est ou ne peut l'être que comme ou parce que membre de la communauté dont les problèmes sont en débat ou directement touché par l'issue du débat. Le processus est donc relativement « fermé », encadré par des règles rigoureusement respectées. Cette portée de la

[159] C'est un accord entre plusieurs parties. Il est « aliénation joyeuse » disait Jean Botholet [En ligne : (14 septembre 2013) www.linternaute.com/dictionnaire/fr/definition/consensus/]

délibération répond aux trois principes sur lesquels s'entendent minimalement les théoriciens de la démocratie délibérative Habermas et Rawls rappelés par Blondiaux (2005 : 126-127), à savoir : l'argumentation qui soumet les questions en débat à des échanges de raisons où prévaut la force du meilleur argument, l'inclusion par l'ouverture de la discussion au plus grand nombre et surtout aux personnes intéressées par la décision, la transparence par le caractère ouvert, non violent, libre et égalitaire de la discussion. Comme tous les modèles délibératifs qui fonctionnent pour des groupes relativement peu importants et souvent à l'échelle urbaine, elle doit cependant relever cinq défis résumés par Sintomer (2007 : 141-144) relatifs à l'exigence d'une répartition égalitaire de la parole dans des groupes socialement et culturellement hétérogènes, celle d'une délibération publique ou non, la question de l'unité de l'espace public, la professionnalisation et la technicisation de la démocratie ainsi que la question de la responsabilité des participants au fonctionnement des dispositifs.

Les deux dispositifs retenus répondent aux critères modernes de la délibération en dehors du caractère sacralisé de certains de ses aspects dont on peut bien faire l'économie dans une gouvernance laïque comme celle qui prévaut de nos jours dans les démocraties africaines. Ils sont pour notre part assez robustes techniquement pour servir de repères à la construction de dispositifs modernisés, plus adaptés aux enjeux actuels de développement mais culturellement ancrés pour être socialement acceptés que les dispositifs hérités de la démocratisation des structures politiques des années 1990.

4.3.2. Opérationnalité de la participation et territorialités des acteurs

Les mécanismes participatifs traditionnels présentent de multiples formes de territorialité[160]. Quels sont les enjeux de l'approche territoriale de la participation? Joue-t-elle un rôle quelconque dans la performance participative? Ou encore, quelle est la place réelle du territoire dans la participation ou la non-participation à l'inverse?

[160] La territorialité est « *l'ensemble des relations qu'une société entretient non seulement avec elle-même, mais encore avec l'extériorité et l'altérité, à l'aide de médiateurs, pour satisfaire ses besoins dans la perspective d'acquérir la plus grande autonomie possible, compte tenu des ressources du système* » (Raffestin, 1997 : 165). Elle est un état qui repose sur une identification de « l'Autre » et qui correspond à une série de relations nouées à travers la quotidienneté, médiatisées par des représentations sociales construites.

La participation possède, en effet, une dimension territorialisée. Les lieux[161] de débats et de participation présentent des signes et signifiés évidents (palais, objets d'apparat et de culte, interdits, cercle sacré, etc.) ou en filigrane (cour du sage des sages, arbre tutélaire, codes, etc.) qui les distinguent et les rendent reconnaissables des autres lieux. Ils présentent leur dynamique propre et prennent sens dans la société qui les a générés et qui leur donne leur identité. Ils sont un construit mental extrait de l'espace environnant pour leur originalité et leur fonction par les hommes et les femmes. Pour certains de ces lieux, ils sont nommés et reconnus comme des symboles dans les représentations populaires : le Gongorosso à Nikki, Ajalala à Abomey et l'estrade royale à Kétou sont une partie de l'expression du pouvoir, des lieux qui appellent des attitudes de quasi-soumission et de déférence comme dans les salles de justice de l'ère moderne. On y entre avec respect. On se départit de son couvre-chef pour revêtir sa simple condition humaine. Ces espaces dans les sociétés hiérarchisées du Bénin sont finis, au sens géographique où leurs composants (les positions occupées par les acteurs, les gestes et postures liés à chaque groupe d'acteurs, le port vestimentaire et autres attributs des lieux) peuvent être recensés, dénombrés et nommés.

À Nikki, le *Gongorosso,* grande salle rectangulaire s'insère dans un ensemble de lieux qui donne sens à une culture participative spécifique. C'est un lieu ouvert où chacun connaît et tient sa place, où on y vient pour jouer un rôle : l'arrivée en ces lieux de la Reine-mère est annoncée au son de trompettes et ouvre la porte de la case sacrée, qui déclenche à son tour les louanges des griots en l'honneur des souverains bariba et l'annonce du rituel de salutations au roi. Les gestes et comportements spécifiques associés à ces lieux sont multiples et représentatifs de chaque catégorie sociale : le 1er ministre, suivi du Sinan Guorigui avec qui il partage les attributions à mi-chemin de la porte sacrée où trône le Roi rampent en mouvements réguliers interrompus par la gestuelle de pardon adressée au roi afin d'implorer sa clémence pour toutes les fautes commises par les sujets. Le chef boucher saluera le roi, canne à la main (le seul prince autorisé à garder sa canne en présence du Roi) solidement enfoncée dans le sol,

[161] Le lieu est un composant élémentaire de l'espace, lui-même appréhendé, analysé, cartographié et rendu intelligible dans toute sa richesse à partir d'observations et de lectures des objets géographiques repérés et circonscris (Bavoux, 2010 : 9).

accroupi dos au roi en signe de sa colère d'avoir perdu le trône au profit de son jeune frère. Le Frundunga, chef des Peuls[162] salue à genoux face au roi, les princes ayant joué un rôle mineur dans la gestion de la cité se couchent totalement par terre pour saluer le roi face tournée vers l'est. Ces expressions gestuelles, répétées à chaque cérémonie hebdomadaire toujours au même lieu inscrivent les comportements dans l'histoire et rendent compte de l'expérience concrète et matérielle des lieux. La fin du rituel est suivie de l'invitation aux personnes autorisées à se rendre en salle de conseil : Roi, Reine-mère, ministres et dignitaires dans la grande salle de conseil, les accompagnatrices de la Reine-mère dans la salle arrière avec accès sur la grande salle.

Les pratiques et conduites communicatives associées à la présence au lieu de débats à Kétou sont bien codifiées : un individu du public pour s'adresser au conseil se lève de son siège, fait un pas en avant et s'accroupit pour demander la parole et s'exprimer. Les mis en cause à la prise de parole se couchent sur la poitrine, corps entier pour demander la clémence. Chaque prise de parole dans l'assemblée est précédée des bénédictions à l'endroit des facilitateurs et conciliateurs.

À contrario et plus courant, dans les communautés plus lâches où domine l'acéphalie[163], l'espace de débat est très composite et fait de profusion de constituants (Bavoux, 2010 : 11) subdivisés en unités subjectives qu'on peut distinguer et reconnaitre par les exclusions (les femmes en arrière-plan) et les césures spatiales (l'occupation de l'espace de débats par génération). En lui-même, l'espace est bien « une écriture complexe de pensées et actions humaines » (*Ibid.* : 20) organisé selon une distribution spécifique qui préfigure l'ordre et la cohésion.

[162] Un groupe ethnique minoritaire d'éleveurs de bétail

[163] L'acéphalie traduit un fonctionnement extrêmement autonome des fractions de lignages installées en des points différents du territoire où l'autorité est incarnée par l'aîné. Elle caractérise les sociétés à hiérarchie d'âge qui opère même dans les décisions de moindre portée collective (Iniesta, 1995 : 103). Ce sont des sociétés sans bourreau, sans peine capitale ni prison. Il n'y a pas non plus d'armée régulièrement constituée mais seulement le regard de l'autre, la morale de l'honneur qui permet de régler les problèmes et engendre l'autopunition.

Au contraire des sociétés hiérarchisées où on est en présence de beaucoup de rituels et de gestuels, à Sètrah, il y a peu de rituel : tout le discours est verbal et très peu de communication non verbale. Le lieu est totalement ouvert et le centre revêt une importance particulière. Après l'installation des participants selon les classes d'âge en rangées[164] les unes après les autres, tout se joue au centre. Le plaignant va y être invité pour poser son problème, le mis en cause va y être convoqué pour s'expliquer, accroupi face à la communauté. Le centre du cercle apparaît comme le lieu de dévoilement où tout se passe devant tout le monde et où la communauté est prise à témoin. Il est à la fois lieu de bannissement du groupe et de réintégration au corps social. C'est au centre que la réparation est demandée et le pardon obtenu. C'est aussi au centre que le breuvage de la réparation est posé. C'est le lieu d'où part tout et où converge tout : les enjeux sociétaux y sont examinés, la résolution des conflits sort du cadre individuel pour devenir un enjeu communautaire.

Ces lieux de débats et de participation ne sont pas neutres (Berque, 2010). Leurs ordonnancements réguliers et monocentriques aussi bien dans les sociétés monarchiques qu'acéphales exclusivement ouverts à des types précis de participants, épousent des modalités d'organisation surfaciques différentes : Abomey et Kétou adopteront une disposition de face-à-face en signe de marquage d'une opposition entre juges et parties; Nikki occupera toute la surface rectangulaire du Gongorosso en faisant occuper la même position assise sur les nattes à tous les participants sans modifier les dispositions initiales : on fait de la place à l'autre le temps du règlement. C'est la forme circulaire[165] qui est adoptée à Sètrah pour occuper l'espace du débat et de la participation comme pour exprimer que la faute commise exclut du corps social et que le rite de résolution procède par le jeu participatif à réintégrer l'individu au groupe, à la communauté. Ces ordonnancements dans les lieux de débats et de participation et leurs modalités d'organisation surfaciques introduisent une « territorialité » de la participation au sens d'ensemble de rapports qu'a la communauté avec ses lieux de débats. Ils constituent

[164] L'espace socialisé en Afrique subsaharienne est structuré et polarisé selon une disposition dans laquelle le rapport à l'espace et la force des clivages sont définis par l'appartenance à un groupe d'âge, à une catégorie quelconque (Dulucq et Soubias, 2004 : 7).

[165] Pour Brunet (2011 : 199-200), « *le cercle est l'expression élémentaire de la gravitation : il fait les auréoles, les orbites. Il dénote l'action d'un point sur son environnement…il connote la domination. (…) Le carré, comme le rectangle, marque l'artefact brutal et immédiatement sensible.* »

toute une écriture géographique qui traduit l'action géographique des humains, matérialisée par l'inscription de traces, surfaces et flux de relations qui sont autant de « messages » culturels des sociétés et de leurs civilisations (Pinchemel, 1988 : 16).

Il y a donc « un » lieu de la participation (une salle au palais, lieu du pouvoir et de la décision, chez le sage des sages; un lieu par opposition à des lieux fragmentaires et disparates), localisable, avec ses frontières et sa perception dans la mémoire collective. Le territoire apparaît donc comme « un lieu de médiation des activités humaines, qui se situe bien au-delà du seul rapport spatial [mais dont] les valeurs qui guident s'inscrivent aussi dans leurs territorialités » (Gumuchian, 1991). Les structures sociales confèrent des statuts, des places et des fonctions aux individus. Il y a donc « un » lieu avec ses objets, outils, instruments et éléments de décor de mise en scène de la participation; avec ses règles formelles qui définissent la présence dans ces lieux. Il y a « un » lieu avec des acteurs et leur positionnement. L'accès au lieu subordonné à plusieurs interdictions dont les plus importantes sont l'enlèvement du couvre-chef et des chaussures, s'accroupir ou se mettre à genoux à chaque prise de parole ainsi que des normes comportementales appréciées : le respect de soi et des autres, la capacité à éviter de montrer des signes d'empressement ou de nervosité, la diplomatie et la courtoisie dans les rapports avec les autres interactants, l'acceptation de l'autre en acceptant que chacun puisse donner son point de vue et se disposer et être d'accord à écouter l'autre avant que la décision ne soit prise, le sens du devoir et la redevabilité par rapport à la société, le rappel des règles de faillibilité de l'homme et d'humilité à accepter la décision; puis enfin, la prière pour tout confier à Dieu et aux mânes des ancêtres. Au *Aruzuma*, le Roi, la Reine-mère, les princes héritiers et dignitaires, les régents des villages dépendant de Nikki et les ministres débattent des affaires publiques. Les griots jouent les médiateurs et, à travers leur rhétorique, préparent le roi à l'accueil d'une décision quelle qu'elle soit, orientent la décision par la manipulation à travers des louanges. Durant le *Atunşe,* les principaux rôles sont joués par le secrétaire du palais, les ministres et les personnes en conflits. Le Fâ et les mânes des ancêtres à travers le nouage de liens invisibles de médiations avec quelques vivants

investis valident ou désapprouvent les décisions. La radio[166] communautaire prolonge les décisions par l'information du public et la publication des édits royaux à travers des communiqués. À Abomey, les acteurs varient selon qu'il s'agit du Hon, du Togbassa, du Togbésso, du Tokplékplé. Le conseil du trône regroupe le roi, les ministres[167], le chef des armées (Gahou) et ses adjoints (Kpossou) ainsi que du prince héritier qui assiste au conseil en observateur. Le conseil du royaume réunit les chefs de villages, les chefs des quartiers d'Abomey, les ministres et le roi. Guèdègbé, devin de la cour est consulté dans les décisions graves pour savoir quel sort est réservé à la décision et les cérémonies à faire. Pendant le *Daŋnou*, les *Kpemn* et les concernés par le problème en débat sont les seuls acteurs principaux intervenant directement dans la résolution du problème. Le *Sotn* intervient souvent en tant que médiateur et personnage spirituel de dernier recours. Il y a le public qui y assiste mais n'intervient pas. Tout homme n'ayant pas encore 40 ans d'âge ne peut intervenir dans les débats conduisant à la décision. Ils sont appelés en milieu Boufalé, *Ihalla*.

Si sur le plateau d'Abomey, les jeunes participent activement aux débats conduisant à la formulation des enjeux mis en décision, ils ne sont pas présents dans les arènes décisionnelles proprement dits en milieu Fon. Comme le rapporte Glèlè (1974 : 30), les jeunes ont leur place assignée dans le village avec un porte-parole. Ils initient en leur sein de véritables débats populaires dans lesquels toutes les questions d'intérêt national sont traitées et portées par les canaux royaux habituels d'information aux oreilles du souverain. À Sètrah, tout comme les femmes, les « *Ihalla* » sont exclus de toute prise de décision même s'ils ont la liberté de manifester leur mécontentement qu'ils peuvent signaler à un proche Kpêmn. Ils peuvent assister aux réunions des sages, mais ne peuvent intervenir que si le problème débattu les concerne en personne. Les femmes n'assistent à aucune délibération et, quel que soit leur âge, non plus ne sont pas associées à la prise de décision. Elles ne sont pas considérées comme

[166] Signe des temps, les radios communautaires jouent un rôle prépondérant sur les territoires sous gouvernance traditionnelle en devenant des acteurs-relais de la décision traditionnelle. Elles sont le lieu des débats publics sans la présence physique des acteurs dans un face à face à l'interface du développement, instrument de médiation pour assurer le multiculturalisme et la cohésion sur le territoire. Elle assure la libre expression et la gestion des conflits.

[167] Le roi est assisté du 1er ministre appelé Migan avec d'autres ministres : Mèhou à l'intérieur, Tokpo à l'agriculture et aux finances, Adjaho à la justice et aux cultes, Binazon à l'économie, Gangbodé aux relations avec les autres pays. Les ministres sont des *Gan Honyito* qui signifie *chefs désignés pour prendre les décisions immédiates du palais*.

sages. Elles peuvent toutefois être consultées sur les problèmes conjugaux par des Kpemn de leur âge désignés par le collège des sages pour enquêter auprès d'elles. Cette consultation se fait individuellement par un ou deux délégués de la même classe d'âge que la femme.

> *Interdiction formelle à toute personne de moins de 40 ans d'intervenir dans les décisions relatives aux ressources naturelles, à la coupe des arbres séculaires, par exemple. Ils peuvent être des émissaires contrairement aux Kpemn qui interviennent à tous les niveaux de la vie sociale avec la finalité de régler les problèmes à l'amiable ; Les femmes, quel que soit leur âge ne pourraient être classées dans la catégorie des sages mais peuvent être consultées sur les problèmes conjugaux par les Kpemn de leur âge.* Entretien 14

Dans la pratique, les femmes sont discrètement très présentes et font faire la décision. Elles sont souvent à l'origine des décisions suggérées dans la sphère privée dont l'homme devient porteur dans la sphère publique. Il est historiquement démontré le rôle de la femme dans l'arène publique. À Abomey par exemple, les femmes ont une armée de métier, celle des célèbres amazones, crainte et redoutée des ennemis, une institution d'État dans laquelle elles montent toutes les échelles du pouvoir. Par ailleurs, chaque dignitaire avait son doublon femme qui, même si elle est plus jeune, est considérée comme une mère politique pour le dignitaire dont elle est le doublon. À ce titre, elle a la liberté de participer aux rencontres publiques aux côtés de son doublon et de lui fournir des renseignements en vue de sa participation. Quoiqu'elle n'ait pas l'initiative de la parole en présence du doublon masculin, elle peut intervenir à la demande (IF (E47), Abomey-Calavi, 23.11.2011). La participation possède aussi une dimension opérationnelle par les enjeux mis en débat en lien avec la gestion du territoire et à l'exploitation de ses ressources, leur importance pour les acteurs touchés et leur nature controversée. Elle exprime surtout les dynamiques du dire.

4.3.3. Modèle d'évaluation de la qualité de la participation

Quels sont les éléments des dynamiques traditionnelles sur lesquels se fondent les acteurs pour apprécier la valeur et la qualité de la décision, s'assurer que chaque membre de la communauté ou sujet du royaume s'y retrouvera?

Discuter de cette question impose d'inscrire la réflexion dans la chaîne des valeurs des cultures du Bénin. Tomety (2011) distingue trois éléments constitutifs de la chaîne des valeurs : l'interdiction qui stipule ce qui ne peut être conçu ou ne peut l'être simplement (le *sin*), la permission qui définit et réglemente qui peut prendre part à l'*institué*[168] (le *soun*) et la restriction qui mentionne les conditions auxquelles le permis peut prendre corps (le *nouvênou*). Le *Sin* est la codification du savoir, du savoir-être, du savoir-faire, du faire-savoir (comment dire les choses pour préserver la dignité des personnes), du système de jouissance des biens et services désigné par le partage au Bénin. Il est composé de huit éléments structurant que sont les règles, les principes, les visions, l'imputabilité (l'obligation pour chacun de répondre de ses actes) et les sanctions (à la fois sanctions et récompenses selon le cas). Le *Soun* intègre les permissions, les restrictions qui sont les conditions préalables, les interdictions et les omissions qui ouvrent la possibilité aux apports de chaque génération pour faire évoluer la tradition, les tabous (plus forts que les interdits et sujets à une justification, contrairement aux interdits), la sauvegarde de l'image (lutte contre la vulgarité du chef qui incarne le bon et le vrai chemin, capable d'évaluer les risques car il n'y a pas de prise de décision sans appréciation et évaluation du risque). Cinq éléments structurent le *Soun* : l'inviolabilité, la discipline, l'exemplarité, l'évaluation et le conseil. Le *Nouvênou* est constitué des limites non tolérables, non franchissables et fortement sacralisées. Quatre éléments le structurent : la prévention (stratégie mise en place pour explorer les voies qu'emprunte la communauté pour ne pas être surpris par les événements et pour gérer les risques et la solidarité), le traitement (réponse apportée aux facteurs d'exposition retrouvés lors de l'exploration qui tient aussi compte des causes), la repentance (démarche consistant à reconnaître sa faute) et le pardon.

Ces trois piliers fonctionnent en boucle et participent d'une même dynamique dans laquelle la participation reste ouverte à des personnes qui sont concernées par le sujet. La nature du sujet conditionne l'acteur qui peut être concerné, ce qui rend déterminant le mode de

[168] Par *institué*, nous entendons les valeurs, les règles, les codes, les procédures qui servent de repères pour établir les catégories et la typologie de dispositifs qui eux-mêmes déterminent les règles de participation et la qualité des acteurs qui constituent son cadre organique. Institué et cadre organique mis ensemble constituent l'institution.

représentation à un quelconque dispositif. Cette chaîne des valeurs fait la hiérarchie de l'information en indiquant ce qui est autorisé à dire, le cercle dans lequel il peut se dire et devant qui il devra être dit. Elle sert également de chaîne de contrôle de qualité dans la prise de décision en milieu traditionnel dans une démarche qui vise à vérifier la sincérité de l'information et la qualité de la délibération. Ses éléments sont activés pour définir les critères de la participation (préparation, tenue et suivi). Parmi les critères d'évaluation des délibérations des assemblées réelles, nous rappelons ici ceux inspirés par les écrits d'Habermas et utilisés par Steiner (2005 cité par Girard et Le Goff, 2010 : 73). Il s'agit de l'« Index de qualité des discours » dans lequel les critères de déroulement des débats à huis clos et de délibération d'une seconde chambre, le caractère non polémique des sujets en débat et le droit de véto pour plusieurs acteurs dont le respect tend à rendre meilleure la qualité de la délibération tend à être meilleure surtout dans les systèmes présidentiels et dans les « démocraties de consensus ». Sur ce point, Mouffe (1994 cité par Girard et Le Goff, 2010 : 67) remet en cause le paradigme délibératif en reprochant à la démocratie délibérative de tomber dans le piège du consensualisme. Pour elle, tout consensus est cristallisation d'une hégémonie et de rapports de pouvoir.

En se fondant sur les trois éléments imbriqués de la chaîne des valeurs et l'analyse des entretiens, quelques critères empiriques d'évaluation pourraient être structurés et formulés pour évaluer la participation et le niveau auquel elle donne accès au citoyen dans la prise de décision. Ces critères énoncés au Tableau 20 sont répartis en deux classes. La performance de la participation est centrée sur les conditions physiques de la consultation et de mise en débat en mesurant le ciblage des participants, le soutien à la participation, l'allocation de temps (accessibilité) et la transparence du débat. Le contrôle de la qualité dans la prise de décision est orienté sur les éléments intangibles en lien avec les citoyens, en vérifiant la sincérité de l'information par une information préalable juste et suffisante, une formulation et un centrage du débat autour d'enjeux partagés, la neutralité de l'arbitrage et la confiance dans les institutions et les procédures, la compétence communicationnelle et la dynamique des acteurs.

Tableau 20 : Critères d'évaluation de la participation

Classe	Énoncé des critères	Indicateurs de vérification
Critères de performance de la participation	***Ciblage des participants*** : identification adéquate des acteurs concernés par la décision.	• Représentativité des acteurs et leur importance numérique
	Soutien à la participation : obligation d'un appui à apporter aux participants pour une implication qualitative.	• Appui technique et logistique en prise en charge des acteurs • Incitatifs « localisés » d'intéressement
	Accessibilité : élimination de tout risque d'influence des participants pour une participation libre et volontaire avec une libre expression de l'ensemble des participants et exercice de leur droit à la parole et à donner leur point de vue.	• Dispositifs « informels » de sondage anonyme des opinions • Mécanismes contextualisés préétablis et connus de participation • Allocation suffisante de temps
	Transparence du débat : caractère ouvert du débat et de son lieu de tenue ; ouverture d'esprit des participants au débat ; expression simple des questions dans les codes et les référents partagés et reddition de compte et publication de la décision.	• Publicité et publication des avis et décisions • Vulgarisation et popularisation de la décision • Existence de relais sociaux
Critères de contrôle de la qualité dans la prise de décision	***Information*** : nécessité de fournir la bonne information préalable aux participants ET capacité des acteurs à faire remonter l'information de la base au sommet.	• Outils pour remonter l'information des citoyens aux décisionnels • Dispositifs d'écoute adaptés aux différentes couches de la société • Dispositifs de compte-rendu publics
	Formulation et centrage du débat autour d'enjeux partagés : communication préalable sur les enjeux et conduite des débats sur les enjeux dans une dynamique d'animation.	• Dispositifs d'animation adaptés • Lieux n'évoquant aucune menace pour le participant
	Neutralité de l'arbitrage et confiance dans les institutions et les procédures : écoute et équité, neutralité et impartialité.	• Perception de l'institution gestionnaire • Niveau de respect des règles de conduite communautaires
	Compétence communicationnelle et dynamique des acteurs : se renseigner sur les sujets abordés et apporter une information établie, avérée et soutenue par les lois. Attention et respect des points de vue des autres et des valeurs communautaires.	• Intérêt marqué du public à la question en débat • Références légales et évocations jurisprudentielles adéquates • Rapports à l'expression des points de vue tiers

Source : Auteur

Plus spécifiquement, les huit critères identifiés sont ainsi qu'il suit étoffés par les connaissances et les expériences de vie des acteurs du milieu :

Ciblage des participants : fait référence à l'identification (au bon ciblage) des personnes ou des couches concernées par la décision. Le ciblage pourrait être élargi à toutes les couches

quand la décision concerne toute la communauté. Cet élargissement se fonde sur la donnée traditionnelle préventive de la chaîne des valeurs pour assurer une continuité dans l'information sur la communauté en même temps qu'elle inscrit les couches dans une dynamique d'apprentissage de l'un de l'autre et des plus anciens. La représentativité des acteurs et leur nombre est sous-jacente au ciblage des participants.

Soutien à la participation : fait référence à l'obligation d'un appui à apporter aux participants pour une implication qualitative. Cet appui est technique pour une meilleure maîtrise du sujet et de ses implications pour la communauté, une bonne connaissance des nuances de la procédure. Il est aussi logistique du fait de la prise en charge du déplacement des participants et surtout de toutes situations ritualisées (par exemple le partage de breuvage) qui renforcent les liens de solidarité inter et intra-communautaire. Identifier des incitatifs intelligents capables de trouver leur justification dans les valeurs locales est opportun puisqu'il est constaté de toutes façons que les personnes n'arrivent aux rencontres que lorsqu'il y a quelque chose à toucher à la fin ou lorsqu'il y a des enjeux majeurs qui les touchent.

Information : fait référence à la nécessité de fournir la bonne information préalable aux participants comme intrants à déploiement des processus. Elle fait aussi référence à la capacité des acteurs à faire remonter l'information de la base au sommet (ascendante) pour faire la décision en même temps qu'elle ressort la capacité de la communauté à assurer une retro information (descendante) en forme de validation. En toile de fond se trouvent l'exigence de l'écoute de toutes et tous (notamment les jeunes comme les femmes) dans un souci d'équité et d'impartialité ainsi que l'obligation de la recherche de vérité par une démarche de questionnement, de vérification et contre vérification, de contrôle de qualité par la vérification de la sincérité de toutes les informations fournies dans la perspective de la décision.

Accessibilité : est un critère multi facette et recouvre plusieurs réalités. C'est elle qui fait que la participation est libre et volontaire avec une liberté d'expression de l'ensemble des participants et l'exercice de leur droit à la parole et à l'expression de leur point de vue. Le mécanisme doit ainsi parvenir à éliminer tout risque d'influence des participants pour qu'ils

soient totalement libres de leur prise de position. Le critère d'accessibilité assure une allocation suffisante de temps (démarrage à bonne date et heure, interventions à la demande selon des mécanismes préétablis, ne pas aller trop vite et s'adapter au niveau des populations) au débat contradictoire. Elle assure l'adéquation de la décision avec les référents socioculturels de ceux et celles pour qui elle est destinée pour rendre à terme la décision acceptable et facile à mettre en œuvre parce que trouvant son origine dans la culture et se fondant sur des codes et règles ancestrales. L'accessibilité inscrit aussi chaque décision à prendre dans la nécessité pour chaque acteur de mener une réflexion préalable sur le problème en débat et d'envisager les scénarii en se référant à la jurisprudence dans le milieu et ailleurs, au passé avant de proposer une réponse. S'obliger ainsi à tenir compte de la similitude. On ne peut venir participer au hasard.

Formulation et centrage du débat autour d'enjeux partagés : les processus participatifs manquent de mobilisation. Il faut donc une communication préalable sur les enjeux et, avant, pendant et après le déploiement des processus, centrer la participation sur les enjeux en positionnant les questions en débat comme des préoccupations d'enjeux et d'intérêts pour les populations susceptible d'aboutir à une décision avantageuse pour tout le monde. Il est une particularité des sociétés traditionnelles africaines de faire de la palabre (Ki-Zerbo, 2003). Les débats sur les enjeux doivent être conduits dans une dynamique d'animation où tous les acteurs se sentent en liberté de se prononcer et en même temps de percevoir et vivre la rencontre comme le lieu permettant l'émergence d'idées nouvelles tout au moins sur le sujet en débat.

Transparence du débat : réfère à un ensemble de paramètres ressortis du milieu réel que sont : le caractère ouvert du débat et de son lieu de tenue en ayant en esprit que la représentation au débat n'est pas le fait d'un seul homme mais d'un groupe d'hommes qui assurent le contrôle et l'adéquation du propos tenu avec la décision consensuelle prise en communauté ; l'ouverture d'esprit des participants au débat qui assure l'expression de son accord ou d'une attitude hostile à la question en débat au point d'aller d'explication en explication pour arriver au consensus autour des points ; une pédagogie de la participation qui recommande l'expression

simple des questions dans les codes et les référents partagés. Elle requiert aussi une pédagogie de l'information sur la décision qui incite les acteurs à rendre publics les avis et la décision et à les publier. Une pédagogie qui fait en sorte que les décisions prises soient effectivement comprises de ceux à l'endroit de qui elles sont prises (même si elles ne sont pas acceptées de tout le monde) en utilisant, entre autres, les relais légitimes ayant de bonnes relations avec les groupes sociaux et les composantes de la société.

Neutralité de l'arbitrage et confiance dans les institutions et les procédures : réfère une fois encore à l'écoute et à l'équité en vue de l'arbitrage. Elles constituent deux principes du processus décisionnel qui font que la décision s'impose à tout le monde. Elle semble toujours équitable et la représentation populaire veut, par exemple, que tout le monde sorte gagnant d'un différend soumis à l'autorité de la cour ou au roi qui tient une position d'arbitre neutre et impartial. S'il n'est pas d'accord sur la tournure des débats, il peut les reporter pour réexaminer la question et s'assurer d'une décision juste et équitable. L'équité confère de la crédibilité et de l'intégrité à l'institution gestionnaire du processus décisionnel dans la mémoire collective. Son action rend du coup toute punition juste dans la société puisque ses décisions sont toujours considérées en faveur du plus grand nombre. Elle s'opère par le double mouvement de respect des règles de conduite de la communauté (règles de l'honneur de la communauté, la justice et l'équité) par les gestionnaires eux-mêmes et par l'obligation qu'ils font aux membres de la communauté de respecter ces règles. Les uns et les autres expriment leur attachement et leur volonté de préserver l'héritage culturel et de retrouver ses repères. Ce qui fait que le sujet du royaume ou le membre de la communauté est prêt à aller perdre devant la cour royale ou le collège des sages que d'aller gagner devant la justice moderne. Cette confiance dans les institutions fait de la participation des chefs traditionnels un indicateur fort de réussite parce qu'ils constituent les piliers du royaume. Elles doivent s'attacher à donner la preuve de leur bonne foi que les avis donnés par les participants seront pris en compte.

Compétence communicationnelle et dynamique des acteurs : réfère à quelques paramètres d'initiatives propres des participants qui doivent s'obliger de bien se renseigner sur les sujets abordés et à apporter dans le débat une information établie, avérée et soutenue par les lois et

référencée dans la jurisprudence locale et les vérités historiquement établies. Ce paramètre participe de la crédibilité des acteurs aux yeux de tous les participants et de la dynamique de confiance qui peut naître. Elle réfère aussi à l'amélioration de ses propres aptitudes à être attentif à l'expression des points de vue des autres participants au débat. Elle réfère enfin aux valeurs de sauvegarde de l'image qui empêchent le dédit et la vulgarité en faisant des protagonistes des participants responsables capables de déclarer leur adhésion à la décision et de s'engager à la respecter. La compétence communicationnelle et la dynamique des acteurs imposent des normes de comportement dans une situation d'interaction qui assurent la pertinence des rites et leur adéquation avec l'institué. Ainsi, chaque interactant dans une procédure décisionnelle est invité, à chaque fois, à :

- démontrer la pertinence de son point de vue et son adéquation avec le sujet en débat;
- adopter une attitude d'ouverture d'esprit et d'accueil des positions contraires à la sienne exprimées ;
- éviter de laisser les objectifs parasites prendre préséance sur les objectifs déclarés de la rencontre ;
- rester factuel et s'en remettre au jugement de la cour même si l'on a raison ;
- intervenir en respectant les règles[169] de politesse et les codes en usage. Il existe, en effet, dans toutes les communautés une sorte d'accord tacite à ne parler que par allusions et par métaphores pour donner tout son sens à la figuration dans ces genres de « réunion sociale » (Goffman, 1974 : 29). Les proverbes sont donc des recours indispensables pour assurer l'adéquation du sujet et asseoir la pertinence des arguments dans les mémoires des participants aux débats. Il est appelé *le cheval de la parole* chez les Yorouba (*Owé lèssin Oro*) et sert d'élément de clarification, d'orientation et de remise en débat des points essentiels que les objectifs parasites pourraient laisser échapper. Alors, quand la parole s'égare et/ou se perd, c'est avec le proverbe qu'on la ramène.

Les quatre dispositifs examinés et plus encore les deux plus adaptés qui ont émergé de l'analyse répondent à l'ensemble des critères. Ces derniers serviront de repères dans le

[169] Par exemple, ne jamais regarder les plus âgés dans les yeux, l'usage des proverbes et des paraboles qui sont les règles admises du parler en public, etc.

chapitre suivant à l'évaluation du dispositif formel de participation pour en dégager les pistes de son élargissement aux dispositifs coutumiers, plus proches des habitudes et expériences participatives conduisant à une décision partagée.

4.4. Éléments de synthèse

Les deux grands ensembles socioculturels de gestion traditionnelle du pouvoir au Bénin couvrent des réalités participatives différentes selon que les décisions se prennent dans une société hiérarchisée à structure verticale ou dans une société acéphale à structure horizontale. À l'intérieur de ces structures et en fonction des aires culturelles, les dispositifs participatifs peuvent aller des plus simples et démocratiques aux plus complexes et très réservés à une clientèle particulière. Du *Daŋnou* de Sètrah au complexe *Hon-Togbassa* d'Abomey en passant par le *Atunşe* de Kétou, le *Aruzuma* de Nikki et du *Tokplékplé* et *Togbésso* du plateau d'Abomey, tous les dispositifs ont pour trame commune le sacré qui les structure et qui fonde leur existence. Ils font tous intervenir un nouvel acteur, les ancêtres défunts, consultés ou associés au processus décisionnel pour lui donner toute légitimité.

Dans ces sociétés à gestion traditionnelle, la participation rythme la vie communautaire et les décisions prises sont en général sans recours quoique des mécanismes institutionnalisés sont en place pour assurer que chaque membre de la communauté se retrouve dans les décisions qui engagent l'ensemble des populations. Le contrôle de la qualité de la décision et la performance de la participation dans ces milieux traditionnels se fondent sur huit critères empiriques d'évaluation centrés sur les conditions physiques de la consultation et de mise en débat ainsi que sur les éléments intangibles de vérification de la sincérité de l'information, à savoir : le ciblage des participants, le soutien à la participation, l'allocation de temps et la transparence du débat, l'information préalable juste et suffisante, la formulation et le centrage du débat autour d'enjeux partagés, la neutralité de l'arbitrage et la confiance dans les institutions et les procédures, la compétence communicationnelle et la dynamique des acteurs.

Qu'ils soient modernes ou d'essence traditionnelle, les dispositifs participatifs visent l'amélioration de l'efficacité de la gouvernance par l'association du citoyen à la prise de décision et par l'acquisition de l'onction populaire à l'action publique. Le Bénin, à l'instar de la plupart des pays africains, a volontairement adopté des structures et dispositifs participatifs autour des années 1990. Ceci constitue un apport indéniable à la mise en place de la démocratie participative dans la gouvernance de l'environnement. Mais en même temps, ces structures et dispositifs restent insuffisamment appropriés pour apprécier les dynamiques politiques et sociales du jeune État béninois constitué dans la dernière moitié des années 1960 et de sa jeune démocratie des années 1990. Ces dispositifs avec les démarches qu'ils induisent sont beaucoup trop réflecteurs des normes occidentales fondamentalement différentes du point de vue historique et culturel de celles de l'Afrique. La nécessité d'asseoir le modèle formel de participation adopté dans son nouveau contexte en repérant et en tirant du fonctionnement même des institutions traditionnelles africaines les modes participatifs de prise de décision ainsi que les indicateurs de gestion des processus au sens d'une démocratie participative est un impératif. Il s'agit de partir de l'évolution de la société béninoise pour redéfinir un modèle de participation qui prenne en charge les nouvelles exigences de l'évaluation des impacts, en vue de relever le défi de la redéfinition des pratiques au niveau éthique et de l'indépendance de la procédure, de l'intégration des enjeux culturels et de cohésion sociale, des rapports entre une démocratie de représentation et la démocratie de participation puis de l'inclusion de toutes les couches de la population par des canaux porteurs et de l'utilisation des modes de concertation traditionnels conformes au niveau de développement des populations pour améliorer la participation publique et bonifier le processus.

Chapitre 5

Entre gouvernance moderne et règles traditionnelles. Esquisse d'une théorie d'offre contextualisée de la participation à la décision

Quand il y a besoin de délibérer sur les affaires
qui intéressent l'administration de l'État,
on voit se lever indifféremment pour prendre la parole
architectes, forgerons, cordonniers, négociants et marins,
riches et pauvres, nobles et gens de commun,
et personne ne leur reproche […]
de s'aviser de donner des conseils
sans rien avoir appris d'aucune source et sans avoir eu aucun maître.
C'est que, manifestement, on n'estime pas que cela s'enseigne.
Platon, *Protagoras*, 319d

La plupart des pays africains au sud du Sahara ont fait le choix du modèle occidental dominant de gouvernance dans les années 1990. Les difficultés d'enracinement dans les réalités africaines qu'il présente rendent nécessaire de revenir à un modèle plus proche du modèle africain. Il s'agit de rechercher une démarche de participation qui répond mieux aux spécificités historiques du pays et aux besoins d'une gouvernance réaliste adaptée aux ensembles socio-culturels de gestion du pouvoir au Bénin en vue de rendre plus présents et actifs les citoyens dans les arènes de décisions publiques, notamment en environnement. Il s'agit aussi de réformer et de mieux articuler les processus formels et traditionnels en les faisant jouer l'un à côté de l'autre ou ensemble, selon les exigences ou les besoins situationnels. Les deux voies sont possibles et permettent de faire du citoyen un contrôleur individuel et un destinataire final de l'action publique. Pour nous, il n'y a aucun doute que, de façon concrète, la nature des institutions, des structures, des règles et des pratiques traditionnelles permet l'expression ultime de la volonté du peuple. Nous l'avons démontré dans les chapitres précédents. Nous soutenons que les modes d'existence et d'action des peuples du Bénin permettent de dire que les modes de gouvernance traditionnelle sont démocratiques, au sens de la bonne gestion des affaires publiques et de l'art de gouverner.

Ils constituent, de ce fait, une base culturelle et sociale sur laquelle devra se fonder toute action future, en termes d'actualisation et de mise en place de structures et d'institutions visant l'implication des populations dans les processus de développement. Ils doivent fournir à la fois l'intrant pour leur articulation, les repères pour leur fonctionnement et les points de vigilance pour leur évaluation.

La procédure béninoise d'audience publique a emprunté beaucoup à celle du Québec qui a servi d'inspiration à son émergence et à son implantation (Lanmafankpotin *et al.*, 2013 : 128). Donner de la légitimité à cet emprunt serait d'y mettre un peu plus du pays d'adoption, de ses valeurs culturelles pour l'enrichir et lui donner des couleurs locales. Autrement, elle s'appauvrit et appauvrit ses adopteurs. « L'emprunt, dit un proverbe Peul, est le premier né de la pauvreté ». Cette sagesse africaine appelle dans notre cas à une mise en synergie des éléments communs aux modèles formels et coutumiers de participation à la prise de décision. Le premier enchâssé dans les lois et règlements à l'échelle du pays et maîtrisé par une minorité de fonctionnaires, le deuxième non écrit, véhiculé dans les pratiques de la quotidienneté, porté par les us et coutumes, et informellement fonctionnant pour la majorité. Elle passe aussi par une mise en évidence des valeurs positives endogènes qui justifient le processus formel.

Dans ce chapitre, nous faisons la démonstration que le modèle occidental d'audience publique est insatisfaisant dans la pratique du contexte du Bénin, différent du point de vue de la culture et de l'histoire institutionnelle. Nous confirmons le modèle coutumier dans sa caractéristique de proximité avec les citoyens. Nous développons enfin un modèle synergique de participation qui agrège les mécanismes porteurs des modèles formels et coutumiers.

5.1. Audience publique, un modèle participatif occidental insatisfaisant

À l'automne 2001, un évènement particulièrement nouveau dans le paysage environnemental béninois rassembla une foule énorme incapable de tenir dans la plus grande salle de la maison du peuple de Ouidah, à quelques encablures de la capitale Cotonou. Il s'agissait de la première audience publique sur l'environnement jamais tenue en Afrique de l'Ouest francophone. L'évènement eut un grand retentissement. Le Bénin venait de franchir le pas de la démocratie participative. L'enthousiasme de cette première s'est vite estompée au point où, à l'audience du 30 août 2007, on estima que sur les projets de gisements de sable hors littoral, l'État et le promoteur ont déjà fait cuire les carottes avant de réunir les personnes intéressées, que ces gens n'écoutent pas le point de vue des populations, que l'autre partie ne rend pas compte fidèlement des choses convenues, qu'ils ont l'impression de ne pas s'entendre et qu'il faille pour ces raisons, que les comptes rendus faits sur chaque point abordé en audience mentionne le nombre de personnes pour qui il avait de l'importance. Car disent-ils, selon un adage fon « *parler longuement de quelque chose est le signe que vous en êtes marqué négativement* ». Tels furent, nous a-t-on rapporté, les opinions de MS et FL, appelons-les par leurs initiales, indignés par les audiences et les résultats qu'elles ont produits. MS et FL découvraient ainsi ce qui se cachait derrière les grandes formules de participation à la décision. Eux comme d'autres participants l'ont vécu comme une machine d'imposition de choix préfabriqués par un État partial et un promoteur puissant.

Il faut croire que cette procédure ait provoqué une telle déception chez les populations pour emporter leur suspicion et leur incroyance de son organisation impartiale. Quand la démocratie participative devient expéditive et suscite de la réserve pour les citoyens qu'elle est censée impliquer, il est difficile de soutenir qu'elle est destinée, comme devait être sa vocation, à produire sur les projets majeurs, une décision partagée dans laquelle les personnes intéressées se sentent parties prenantes. On le voit bien, quoiqu'utile, l'audience publique telle

qu'elle est adaptée est inappropriée. Nous partageons à ce niveau les critiques faites à cette procédure.

La procédure d'audience publique sur l'environnement de type BAPE fut, certes, une innovation en même temps qu'une avancée de la démocratie participative dans la gouvernance de l'environnement, lors de l'actualisation de la loi québécoise sur la qualité de l'environnement en 1978 (Gauthier et Simard, 2011). En plus d'offrir l'initiative de la décision au citoyen, elle accorde à tout le monde la possibilité de s'exprimer sur les projets majeurs et de faire connaître ses attentes et ses préoccupations. Elle accroît ainsi la transparence de l'administration provinciale dans le processus décisionnel sur les projets majeurs du Québec (*Ibid.*). Au fil des audiences, le BAPE institutionnalise la pratique de faire des « recommandations » au Ministre sur la base de ses constats et avis, alors qu'elle ne fait pas partie de son mandat initial. Aujourd'hui encore, l'audience publique de type BAPE demeure une référence et source d'inspiration pour un nombre important de pays du Sud (Lanmafankpotin *et al.*, 2013; Gauthier, 2009). Elle demeure toutefois une procédure qui ne permet que l'atténuation des impacts et l'optimisation au plan environnemental des projets. En effet, ce type de dispositif ne permet guère de s'interroger sur l'opportunité de la réalisation de projets spécifiques. Il est long, coûteux et favorise les conflits, les oppositions et les controverses (Lacoste, 1988 ; Gauthier *et al*. 1999 : 24-25). Ce dernier aspect est à l'origine du développement d'ententes négociées avec les principaux interlocuteurs et acteurs territoriaux que les auteurs identifient comme une retombée positive. Alors que ces « arrangements institutionnalisés » ne font surtout que relever la conduite des projets d'un processus négocié et territorialisé, sortant l'essentiel des jeux de pouvoir du champ de la procédure d'évaluation et d'examen des impacts (Filiatrault, 2007 : 116). Ce faisant, ils enlèvent à la procédure la possibilité d'être le résultat d'une co-construction consensuelle, compromettent le processus délibératif en environnement lui-même en donnant au promoteur les moyens de faire valoir ses capacités à s'entendre avec les autres parties prenantes et influencer ainsi en amont la décision sur le projet (*Ibid.*).

Après plus de 36 ans de pratique, les limites de l'audience « à la québécoise », selon l'expression de Gariépy, apparaissent de plus en plus évidentes. On reproche au BAPE, gestionnaire du processus de consultation, de moins bien analyser les projets du fait d'un budget peu important, du nombre restreint de commissaires sur les dossiers et du manque de créneau pour accueillir les experts spécialisés en audiences alors que le nombre de dossiers à traiter augmente considérablement (Baril, 2009). Baril, poursuivant sa critique, met aussi en évidence la faible portée du processus de consultation publique, de sa courte durée qui ne permet pas une enquête approfondie des dossiers. Certains estiment même que le processus ne donne pas un véritable pouvoir d'influence aux citoyens sur la décision d'approbation du projet qui affecte leur environnement (CRSDD, 2012), situation créée par la loi sur la qualité de l'environnement qui laisse le pouvoir au ministre responsable de l'Environnement de prendre ou non en compte les avis émis par le BAPE. On reproche notamment à la procédure du BAPE son caractère quasi judiciaire, le formalisme et la rigidité de ses règles, son arrivée tardive dans le processus décisionnel sur le projet et parfois même le fait qu'elle instaure une sorte de rapports de force inégaux entre participants mieux préparés et participants peu outillés (André *et al*., 2010; Gauthier, 2007; Gariépy, 2002). On voit en elle une procédure qui invite aux débats mais qui donne peu de place et de temps au citoyen pour faire valoir ses opinions et débattre des préoccupations soulevées par le projet (Côté et Gagnon, 2005; Baril, 2006), une procédure qui dans sa démarche ne fait pas du public voire du citoyen, sujet juridique et partenaire égal, du fait que des décisions sur le projet sont aussi fondées sur des informations complémentaires demandées et reçues par le ministre responsable de l'Environnement alors que l'audience est déjà achevée (Baril, 2006 : 77).

Les critiques faites à la procédure du BAPE recoupent en maints points celles dont fait déjà l'objet ce modèle de participation. En effet, une revue de littérature sur l'audience publique en général faite par Baker *et al*. (2005 : 491-492) montre que, malgré leur popularité, les audiences publiques constituent la technique d'implication des populations la plus inefficace. Ils soutiennent leur argumentaire par quelques raisons déjà soulevées par Thomas (1995 : 93), King *et al.* (1998 : 320), Middendorf et Busch (1997 : 50), Lowndes *et al*. (1998 : 47, 83), Midden (1995 : 316), Golding *et al.* (1992 : 32), Davis (2000 : 43), Ebdon (2002:

289), Walters *et al.*(2000 : 357) et Burby (2003 : 36). La procédure est une possibilité pour les administrateurs de se conformer au minimum des règles et exigences légales[170] établies pour la conduite de l'audience publique sans une intention réelle de l'utiliser au mieux de ses ressources. Baker *et al.* (2005) évoquant l'expérience étasunienne soulignent le moment d'intervention tardif de l'audience publique dans le processus, son inefficacité et sa tendance à l'exacerbation des conflits au point de rendre réactifs les citoyens plutôt que de les amener à coopérer et à décider de la meilleure façon de régler les problèmes et de traiter les enjeux soulevés. Il y a là pour Baker et son équipe, un problème d'esprit même de la consultation qui est soulevé. Par ailleurs, la communication à l'audience publique apparaît comme un monologue avec une contribution du public trop étroitement contrôlée, un manque de sensibilisation du public sur les possibilités de participation et à la fin, le manque de confiance du public dans les institutions et dans leur capacité à prendre effectivement en compte ses attentes ainsi que l'aliénation des citoyens par le « sensationnalisme des médias ». La conséquence est le peu de monde mobilisé et attiré par les audiences pourtant « publiques ». À tout cela, il faudra ajouter le manque d'intérêt des citoyens pour les questions publiques et les difficultés à impliquer les jeunes, les minorités ethniques, la participation inégalitaire entre hommes et femmes puis entre citoyens ayant un niveau d'éducation plus élevé et ceux ayant moins, parfois même, une tentative de persuasion politique par la surreprésentation d'une tendance politique lors des audiences. Malgré ces insuffisances et ces défis, Baker et son équipe (2005 : 492) concluent que l'audience publique reste la méthode de participation du public la plus généralisée qu'il conviendrait, par la recherche, d'améliorer en identifiant les meilleures pratiques et en aidant les administrateurs à accroître l'efficacité de leurs audiences. Ils définissent du même souffle les modalités de cette amélioration.

Qu'elle soit à tour unique ou à deux tours, l'étude menée par l'équipe de Baker *et al.* (2005 : 498) recommandent que les audiences publiques ne soient considérées que comme une

[170] Les exigences légales définissant l'audience publique apparaissent juste comme une nécessité pour faire fonctionner le système. Elles sont minimales et auraient d'ailleurs gagné à utiliser des méthodes additionnelles plus tôt dans le processus décisionnel pour plus d'efficacité. La recherche d'équilibre entre la nécessité de la participation publique et la nécessité d'une contribution technique sur les décisions difficiles doit être faite pour que l'acceptation des décisions plus importantes appelle un plus grand nombre de personnes et moins de gens lorsque la décision nécessite moins de connaissance technique.

partie de la communication publique entreprise par les pouvoirs publics autour d'un projet et d'envisager plusieurs autres méthodes de participation. Elle conclut qu'une audience publique capable de générer de meilleurs résultats doit suivre des étapes bien précises, comme :

- Une soigneuse préparation préalable, par la clarification des objectifs, la tenue plus tôt dans le processus général des consultations préalables à l'audience, le choix d'un lieu approprié et d'un facilitateur communicationnellement compétent et critique, la bonne préparation des représentants des pouvoirs publics, l'élaboration de procédures détaillées et la préparation des rapports écrits et oraux clairs;
- Une bonne appropriation de la mécanique de l'audience, par l'utilisation de plusieurs médias en vue de susciter l'intérêt du public et d'éduquer les citoyens aux tenants et aboutissants du projet examiné à l'audience;
- Un bon démarrage de la rencontre, par l'énoncé clair des règles de la tenue des audiences, la formulation claire des questions clés et l'utilisation des médias et canaux porteurs pour assurer leur bonne compréhension;
- Un guidage des citoyens au long des débats, par la clarification et le résumé des points importants, la reconnaissance des apports et contributions citoyennes, leur mise en évidence et valorisation publique, ainsi que la gestion des émotions des citoyens;
- La culture de l'écoute attentive par les représentants du gouvernement des commentaires et l'assurance d'une réponse honnête, franche et respectueuse des fonctionnaires;
- Le suivi efficace de l'après-audience par l'examen attentif et la prise en compte des contributions citoyennes ainsi que la motivation des choix finaux faits (reddition de comptes à la population) par les pouvoirs publics.

À la lumière de ces observations, il appert que la participation du public doit dépasser le modèle de planification rationnelle classique qui la confine dans un rôle de validation des choix de l'initiateur du projet, de vérification de l'acceptabilité sociale du projet ou d'établissement des conditions d'adhésion du public (Gauthier et al., 1999 : 20) pour aller vers un modèle plus intégré d'une participation du public qui se réalise à chacune et à toutes les phases de la planification. Celle-ci fait des communautés, gestionnaires de leur présent,

détenteurs d'une réelle prise décisionnelle sur le projet et maîtres de leurs choix de territoire. Cette démarche flexible et adaptative, appelée modèle participatif par Roberts (2000), fait de l'évaluation environnementale des moments intenses d'échanges autour de projets à termes co-construits avec les communautés. Le modèle laisse au promoteur la possibilité d'offrir aux publics et aux parties prenantes de participer plus directement à la prise de décision, la construction d'un sentiment d'appartenance parmi les participants, lequel crée une communication de non-confrontation susceptible d'exercer une influence atténuante lorsque les enjeux du projet sont en débat (*Ibid.* : 44). Ce type de modèle intégré basé sur une approche interactive et implicative des populations dans la planification, l'ingénierie et le processus d'évaluation des impacts, vise à « *bring people "on board" and to develop greater "buy-in" for project or policies being proposed* » (Roberts, 2000 : 50).

La participation de type intégré prônée par Roberts procède d'une démarche progressive et itérative. Le promoteur commence sa démarche par l'identification des publics («identifying working group participants ») qu'il devra impliquer dans le processus en tenant compte de la pluralité des intérêts et des niveaux de participation auxquels chaque groupe d'acteurs ou public souhaite s'impliquer en fonction des enjeux environnementaux et socioéconomiques majeurs soulevés par le projet qui le mobilisent. Il s'en suit la tenue de sessions de cadrage public (« public scoping sessions ») en vue de déterminer la portée des problèmes globaux, ensuite la formation des groupes de travail (« forming working group ») autour des thématiques axées sur les enjeux dans lesquels le public est invité à participer, le comité de pilotage et la coordination des groupes de travail (« coodinating committee and working groups ») pour superviser le processus, coordonner les travaux, régler les problèmes entre les groupes, suivre et arbitrer les enjeux. Enfin, les rapports produits par les groupes deviendront des chapitres du rapport à soumettre en audience (« the hearing and beyond ») en mettant en évidence les points d'accords et de désaccords, les groupes qui les supportent ainsi que les raisons de désaccords. Ce dernier aspect deviendra une partie du dossier public pour l'audience finale (Roberts, 2000 : 50-60).

Le débat sur les limites de l'audience publique « à la béninoise » a aussi fait son chemin. Divers avis émis par les acteurs (Évaluations Environnementales n^0 1, 20 janvier 2003) à différents échelons de l'audience publique ayant participé à au moins une consultation montrent que la commission d'audience n'a qu'une autonomie relative de façade. Elle dépend, en tout incluant des commodités et des conditions de travail du ministère responsable de l'environnement représentée en l'occurrence par l'ABE. La commission, ad hoc, ne dispose ni de bureau ni de secrétariat propres pour ses activités et ses membres éprouvent de la difficulté à rendre compte fidèlement des préoccupations émises en séances par les participants. Ce caractère ad hoc est en soi une insuffisance pour sa capacité technique qui n'est pas constituée et son fonctionnement qui reste tributaire des moyens mis à disposition (tableau 21) : les commissaires ne sont pas assermentés pour renforcer leur pouvoir d'enquête, ils ne disposent pas d'assez de temps pour leur formation et ne capitalisent pas sur les expériences des commissions antérieures. La commission n'a pas non plus d'influence sur la désignation des experts nationaux comme personnes ressources pour agir dans l'équipe, elle n'y a même pas un droit de regard. Les membres de la commission et les experts sont proposés par l'ABE et nommés par le même arrêté ministériel. Souvent, ils se découvrent le jour même de la première rencontre de commission. Ils se trouvent tous en face du défi de démontrer une meilleure connaissance de la procédure pour être capable d'animer des débats avec les publics sur les enjeux soulevés.

Sur la qualité de la démarche participative, on souligne la communication défaillante de l'audience publique qui ne permet pas aux populations de connaître les tenants et les aboutissants du projet en examen. En effet, les habitudes de communication dans les milieux béninois laissent une préférence des populations même lettrées à l'information dite verbalement plutôt qu'à la lecture. De ce fait, les rapports d'évaluation et tous documents susceptibles d'éclairer les populations sur les projets en audience ne sont pas consultés aux points de dépôt et les cahiers laissés dans les centres d'information pour recueillir les avis ne sont pas non plus complétés. Cette approche de communication de masse plus adaptée aux communautés instruites et alphabétisées d'une société plus ou moins homogène en termes

culturels héritée de l'audience publique à la québécoise a peu de place en milieu béninois. La communication passe mal lorsqu'on s'éloigne de la culture orale dominante au Bénin.

Tableau 21 : Audience publique au Bénin et au Québec

Pays Éléments de comparaison	Bénin	Québec
Encadrement de la procédure	Juridique	Juridique
Constitution de la commission par…	Ministre de l'environnement, par arrêté, sur proposition de l'ABE à partir d'une liste de personnalités	Président du BAPE qui nomme le président et au besoin les membres à partir d'une liste approuvée par décret du conseil des ministres
Équipe de la commission	3 membres 3 personnes ressources	1-3 analystes 1 coordonnatrice 1 agent de communication 1 agent de secrétariat
Pouvoir d'enquête en sus d'audience	Oui sans assermentation	Oui avec assermentation
Enclenchement de l'audience	Ministre à partir d'une demande d'un citoyen, d'un groupe, d'une municipalité ou de sa propre initiative	Ministre à partir d'une demande d'un citoyen, d'un groupe ou d'une municipalité
Durée de l'audience publique	Fixe de 45 jours incluant une période d'info/consultation	Fixe de 4 mois après une période d'info/consultation de 45 jours (total = 5,5 mois)
Accès à l'information	Séances d'information dans les communautés touchées, info par voie des gongonneurs, copie papier de tous les documents à proximité du lieu d'implantation du projet, à l'ABE, dans les mairies	Copie papier de tous les documents à proximité du lieu d'implantation du projet, y compris les transcriptions intégrales des séances. Au BAPE (Québec et Montréal) et dans des centres temporaires. En tout temps sur Internet dédié au projet
Rencontre publique d'information sur le projet	Oui	Oui
Structure de l'audience	2 parties, l'une d'information, l'autre argumentaire	2 parties, l'une d'information, l'autre d'opinion
Mode de fonctionnement	1e partie : questions-réponses 2e partie : témoignages et mémoires	1e partie : questions-réponses 2e partie : mémoires et témoignages
Type de document produit	Rapport d'audience publique	Rapport d'enquête et d'audience publique
Décisionnel au terme de l'audience	Non	Non
Autres	Les experts nécessaires sont les 3 personnes ressources nommées par le même arrêté Rapport rendu disponible à l'ABE	Les experts nécessaires sont convoqués Rapport rendu public par le ministre dans les 60 jours après son dépôt.

Source : Adapté de Lanmafankpotin *et al.* 2013

Dans cette perspective, l'audience publique pour assurer son efficacité comme instrument de cohésion et liant social doit assurer l'adéquation de son schéma structurel avec l'organisation sociale pour maîtriser la variabilité des publics et des cultures très hétérogènes, l'impréparation des populations à savoir soulever les vrais enjeux, poser les vrais problèmes et savoir inscrire leurs actions dans les règles d'audience édictées; l'inadéquation du discours scientifique des promoteurs avec le système d'argumentation des populations fait de références aux réalités et vérités établies et à la jurisprudence sociale. L'audience publique

dans son fonctionnement et son organisation doit être capable de contrôler la manipulation politique dont peuvent faire l'objet des populations par des opposants au régime en place qui travaillent de nuit à la désensibilisation et la démotivation. Enfin, quoiqu'elle permette une large participation, information et prise en compte des préoccupations des populations l'audience publique sous sa forme actuelle n'amène pas forcément au consensus (Luc Gnacadja, ministre responsable de l'environnement, 20 janvier 2003) qui est une donnée culturelle fondamentale en milieu béninois.

Les limites soulevées par l'audience publique à la béninoise ont amené à sa reconception en une audience d'une séance, rapprochée des collectivités décentralisées en respect des nouvelles lois de la décentralisation. Cette reconception de l'audience considérée comme une avancée et une meilleure adaptation aux conditions nationales soulève la question des rapports entre la démocratie représentative et les dispositifs participatifs. En effet, en faisant le choix d'une audience publique à une séance dont le rapport est validé par la collectivité territorialement compétente, le processus décisionnel se trouve complexifié avec l'introduction des collectivités décentralisées et du même coup, l'abdication du droit du citoyen à la parole puisqu'un citoyen non élu qui assiste au conseil communal n'a pas le droit à la parole et que toute décision importante prise par l'administration territoriale est soumise à l'avis de la tutelle, le préfet qui s'assure de sa conformité avec les orientations nationales. Le rapport d'audience désormais entériné par le conseil communal pour une deuxième validation crée un problème fonctionnel en enlevant à la démocratie participative le rôle complémentaire qu'elle est originellement appelée à jouer avec la démocratie représentative. Les règles du jeu et les limites des deux formes d'expression démocratiques deviennent peu lisibles et apparaissent finalement, pour le citoyen, comme une double perte de son droit à la parole et de son initiative de décision et fait de la participation du public une illusion. Un processus qui donne l'impression au public d'influencer la décision et, une fois qu'il s'est prononcé, ses choix sont retournés vers une autre instance dans laquelle il ne peut être qu'observateur pour les valider ou les invalider lui enlève définitivement le pouvoir. Une saine compréhension des dynamiques en jeu voudrait que le conseil communal n'intervienne pas sur les conclusions de l'audience mais directement dans le débat au moment où il se fait en audience à travers son

représentant pour l'influencer. Les choix faits en audience publique auront donc bénéficié de l'éclairage du représentant du conseil communal et les décisions seront plus conformes et représentatives de la volonté des populations. Des choix citoyens faits et entérinés en conseil communal serait le schéma parfait et montrera la complémentarité de la volonté citoyenne avec les décisions prises au final par les élus parfaitement en phase, mais la réalité est tout autre.

Il apparait que le choix du modèle participatif formel béninois soit une tentative d'adapter un dispositif de société de masse à une société faite de communautés où c'est essentiellement la délibération qui est la règle, adaptée aux communautés de petite taille. La délibération est, en effet, difficile, à imaginer à l'échelle d'une société de masse si elle doit satisfaire aux exigences d'égalité et de symétrie entre interlocuteurs (Girard et Le Goff, 2010 : 80). Comme l'écrit Habermas (1989 : 176), l'hypothèse des vertus républicaines n'est réaliste que pour une communauté pourvue d'un consensus normatif préalablement assuré par la tradition et l'éthos. Par ailleurs, l'efficacité de l'audience publique ne réside pas dans le nombre de ces rencontres mais dans l'intérêt que présentent pour les acteurs présents les enjeux mis en débat, la maîtrise des procédures par les différents acteurs impliqués dans la chaîne de décision et surtout par les administrateurs et leur capacité à justifier de l'utilité de l'audience pour la résolution des problèmes posés ainsi que l'adéquation de l'outil même aux habitudes et pratiques de gestion locales des problèmes relatifs à l'environnement. Il faut donc un processus plus proche du citoyen qui lui offre des mécanismes d'un rapport plus dynamique (Fortin, 2009) dans lequel l'avis émis par le citoyen reçoit une considération équivalente à celle des conclusions d'études et opinions scientifiques. Il s'agit de faire en sorte que le savoir technique puisse rencontrer le savoir populaire.

5.2. Modèles traditionnels, plus près des aspirations locales de participation

La plupart des institutions démocratiques issues de la Conférence nationales des Forces vives du Bénin de février 1989 ainsi que les dispositifs participatifs environnementaux de type

audience publique relèvent de la démocratie de type libéral, antinomique de la pensée politique africaine au sud du Sahara. Cette démocratie fonctionne plus pour une minorité de privilégiés lettrés qui se soucie peu de la mise à contribution dans les efforts de développement, du plus grand nombre de la population laissé à la remorque, sans racine véritable dans les cultures africaines pourtant porteuses d'un riche héritage de valeurs démocratiques et d'institutions assurant une large participation et une délibération collective. Van Hensbroek (2011 : 657, 662) voyait dans l'« universalisation » de son jeu[171] en exemption de toute contextualisation la faiblesse de la démocratie libérale dont la force résiderait dans l'attention portée au cadre institutionnel des processus démocratiques alors que la notion africaine de politique communautaire vise le consensus dans une démarche inclusive ouverte à tous les fils et filles du territoire.

En effet, le processus politique dans l'Afrique traditionnelle a pour essence la délibération sous forme de palabre qui se déroule dans des réunions et assemblées communautaires où tous les participants de statuts différents, du faible au fort, du petit au grand prend la parole et est écouté. « La palabre va [ainsi] au-delà des dispositifs formels de représentation, puisqu'elle vise à créer une situation de représentation « substantielle », privilégiant les contenus, dans laquelle les arguments de chaque citoyen doivent être intégrés à la délibération. » (Van Hensbroek, 2011 : 657). Ainsi pour Van Hensbroek, le libéralisme s'oppose à la palabre à la base du système politique traditionnel africain, par le fait qu'il veut un accord des citoyens sur les procédures démocratiques avec une légitimité des décisions générées et qui sont opposables à tout citoyen même en désaccord avec leur contenu, alors que la palabre vise un consensus autour de la décision elle-même. Cette ligne d'analyse du jeu démocratique africain est peu mise en évidence.

Une littérature abondante existe pour montrer, par exemple, que Porto Alegre et d'autres villes de l'Amérique ont joué un rôle pionnier dans le développement de la démocratie participative au point d'influencer des villes européennes voire les trajectoires

[171] La démocratie pour Van Hensbroek (2011: 661) est conçue comme un « jeu » institutionnalisé entre points de vue différents et intérêts divergents à deux niveaux dont le premier est le fait de jouer et le second, la règle du jeu.

participatives locales elles-mêmes. Ce qu'on sait moins, c'est l'apport des structures traditionnelles africaines et d'ailleurs, d'autres régions aussi, dans le développement des politiques participatives actuelles et le renouvellement des procédures et dispositifs de participation (Legros, 2008). En effet, la pluralité des formes de négociations informelles qui se déroulent en dehors des cadres prévus par les institutions formelles d'administration de l'environnement sont peu l'objet d'attention. Ces initiatives et pratiques « localisées » de la participation, pourtant nombreuses, constituent des formes originales d'articulation des sociétés et des institutions de gestion ignorées ou mises à l'écart parce qu'incomprises alors qu'elles continuent d'avoir la confiance du plus grand nombre de citoyens qu'elles mettent à contribution sur les enjeux locaux jouant ainsi un rôle majeur dans la régulation sociale (*Ibid.*). Les pratiques traditionnelles de débat organisées par les autorités coutumières pour connaître des problèmes vécus par les concitoyens et caractérisées dans les précédents chapitres, les enjeux traités, la maîtrise du formalisme des règles et les garanties morales dont elles bénéficient creusent le fossé avec les procédures participatives importées dont la greffe s'avère encore difficile, ne serait-ce qu'au plan de l'ancrage culturel, de la qualité des participants et du rôle qu'ils y jouent et plus généralement de la proximité des dispositifs avec les participants ainsi que leur capacité à s'y retrouver.

Les sociétés traditionnelles africaines considèrent comme essentielle la consultation qui donne « la possibilité de » à l'expression plurielle d'une réalité qui se révèle elle-même plurielle, et où les individus impliqués développent librement leurs idées et les défendent sans être et sans se sentir humiliés. En ce sens, c'est une participation qui privilégie l'expertise citoyenne donnant la priorité dans les décisions publiques aux aspirations populaires. Dans un entretien avec René Holenstein, l'historien africain Ki-Zerbo (2003 : 69-86) précise les principales références de la démocratie dans l'Afrique traditionnelle qui existent sous des formes variées selon les pays et selon les structures mises en place pour les incarner. Au nombre de celles-ci, l'historien retient la participation maximale des différentes catégories de la population, la limitation et le partage du pouvoir, la solidarité et la responsabilité à tous les niveaux. La participation, pour lui, était fondée sur une puissante organisation

autogestionnaire[172] par les peuples eux-mêmes dans laquelle les problèmes d'intérêt général se discutent par pallier, chacun disposant d'une autonomie relative -en familles, le groupe des aînés ou doyens des familles, le conseil des anciens représentants les différents clans et ethnies présents sur le territoire- dans des réunions régulières où l'essentiel était de communiquer et de mettre devant tout le monde les problèmes communs. Chacun dispose du droit à la parole et a même le devoir de se prononcer sur les problèmes mis en débat. Dans ces assemblées et réunions, il revient aux anciens de se prononcer en dernier pour faire le point et prendre la meilleure décision en regard des arguments et opinions émis par les participants. Les décisions consensuelles prises s'imposaient à tout le monde.

> *Le roi ne prend jamais de décision seul. Il consulte les sages lors des réunions. Si c'est une décision plus qu'importante, l'oracle est consulté pour lire les présages et entériner la décision.* GB, CYF (E25), Kétou 18.10.2011
> *Dans ces réunions, sont conviées les personnes ayant une crédibilité et une légitimité. La parole se donne à la demande et le chef fait la synthèse.* DJ, RY (E3), Nikki 26.09.2011

Ki-Zerbo (2003 : 70) dira de l'Africain dans cette réalité participative qu'il était, avant tout, un être social à tous les niveaux, participant à une vie dont toutes les étapes sont marquées par des réunions où il est engagé dans un débat permanent, instauré sous les arbres, la palabre, où chacun avait non seulement la liberté d'expression mais l'obligation de s'exprimer. Les propos tenus dans ces assemblées étaient allégoriques (formes et contes) qui restent très courtois mais sérieux, pas injurieux mais clairement formulés pour que tous les participants accèdent à leur bonne compréhension et en prennent acte. La formule de la participation dans les sociétés traditionnelles intègre une concertation familiale préalable pour formuler son opinion et sa position et une consultation de la femme avant même la délibération publique au lieu de la palabre. Une telle démarche participative autorise le renvoi de la délibération lorsqu'une consultation supplémentaire de femmes ou de vieillards était nécessaire, aussi longtemps et en autant de fois qu'un renvoi sera nécessaire pour arrêter une décision qui soit le résultat d'un consensus maximal. Cette large participation influence

[172] Les premières formulations de la démocratie délibérative rejoignent d'ailleurs cet aspect en lui permettant de renouer avec cette vision ancienne d'autogouvernement du peuple qu'est la démocratie, mais en la renouvelant par l'introduction du motif délibératif (Girard et Le Goff, 2010 : 26).

grandement tout mode de gestion et rend le pouvoir en Afrique traditionnelle largement partagé. La notion de responsabilité au double sens de la liberté des citoyens de décider et, par ce fait même, de rendre compte, structure cette forme de participation qui oblige à prendre la bonne décision consensuelle dans le respect des intérêts du plus grand nombre, d'en rendre compte et d'en assumer toutes les implications telles qu'impose la responsabilité accordée à quiconque de se prononcer et de décider.

La palabre africaine dans laquelle le peuple produit des opinions élaborées, consensuelles et partagées aux conséquences entièrement contrôlées par ses représentants légitimes constitue un fondement de démocratie participative. Cet exercice de la raison publique au sens de Rawls qui place le débat et les échanges d'opinions au cœur de la délibération de citoyens, qui discutent des questions d'ordre public est aussi propre aux sociétés traditionnelles africaines qui organisent, sur des questions majeures de société, des assemblées délibératives pour obtenir l'onction populaire :

> *La démocratie délibérative est une valeur authentique de « l'éthos africain » dont le socle est la palabre. Une palabre africaine est une assemblée de tous les membres d'une communauté, d'une famille, d'un village réunie pour toute question d'intérêt général (...) et dont la finalité est l'établissement du consensus.*
> Epacka, 2005 cité par Goulongo-Guerandi, 2008 : 9

Dans la dynamique d'une participation plus proche des citoyens, les vertus du consensus palabrique africain sont rapportées par Goulongo-Guerandi (2008 : 9-10) citant Mulumba (2007 : 48) qui le voit comme un compromis, une entente provisoire qui respecte l'altérité, qui implique selon Bidima (1997 : 39), la promesse de reprendre la discussion. La réalité participative apparaît ainsi quelque chose de très sérieux pour laquelle on prend le temps.

On ne saurait nier aujourd'hui que l'Afrique incarnait, bien avant l'arrivée des blancs, une grande diversité de références démocratiques et d'expériences participatives qu'il faille mettre à contribution pour améliorer les pratiques de gestion. Elle a été, pour mémoire, le continent de la création des repères essentiels de la civilisation occidentale contemporaine.

Diamond (2000), tout le long du chapitre 19 de son ouvrage intitulé *De l'inégalité parmi les sociétés* en fait la démonstration. Le Bénin, en particulier en offre des exemples. Glèlè (1974 : 151) rapporte un épisode de consultation fort répandue pour l'époque. Il s'agit du *agoli*, la maison à palabres ou à délibérations, qui constituent des assemblées officielles où les participants traitaient les affaires du pays, les chefs et leurs collaborateurs discutaient et où chacun émettait son avis sur les questions en débat. Lieu de délibérations par excellence, l'agore (forme francisée de *agoli*) ou maison commune pouvait appeler à comparaître devant elle toute personne habilitée, sur des questions d'intérêt général dans la pure tradition des pratiques de dialogue coutumier réunissant des gens qui se connaissent et qui partagent une histoire commune.

Cet exemple rapporté du contexte traditionnel béninois démontre, qu'au-delà d'une recherche d'adaptation de dispositifs aux soubassements culturels du pays, l'essentiel est de trouver un ou des modèles de participation dans lesquels les populations appelées à participer se reconnaissent en se basant sur des valeurs positives d'enrichissement que sont l'attachement à l'esprit de justice et à la dignité, les modalités traditionnelles de gestion des relations sociales, basées sur la vieille sagesse africaine du règlement pacifique des conflits, l'aménagement, au côté des décisionnels, de corps de conseillers spéciaux pour tempérer l'absolutisme et les risques de dérives, la recherche du consensus, l'esprit de la solidarité intergénérationnelle, ou les logiques des liens sociaux propres aux communautés de base, la responsabilité sacrée des chefs traditionnels, incarnations et symboles d'ordre et d'harmonie, soumis à un code éthique, établi dans le rituel magico-religieux de leur intronisation (Ba Konaré, 2008 : 315, 318). Il s'agit, pour citer Ba Konaré, de remobiliser des héritages qui, même bonifiés dans le souvenir, renvoient à des valeurs partagées de nos jours par notre communauté humaine : justice, respect de la personne et de la dignité humaine, paix, concorde, harmonie sociale; au-delà de toute posture culturaliste ou de singularisation de l'Afrique (*Ibid.*).

Loin de prôner un retour au passé ou de céder à un idéalisme naïf, les réalités participatives des sociétés traditionnelles nous donnent l'opportunité de les dépouiller des

tares du système féodal[173] qui entretenait ces types de sociétés pour nourrir les structures de gestion actuelles des meilleurs éléments et principes de bonne gouvernance dont ils sont porteurs. Il existe, en effet, une possibilité concrète et prometteuse de contextualisation culturelle des dispositifs hérités de la démocratisation des structures modernes de gestion du pouvoir, en allant vers de nouveaux dispositifs qui agrègent les formes traditionnelles démocratiques de participation et de délibération et les dispositifs participatifs de type libéral.

5.3. Développement d'un modèle synergique de participation ancrée

Afin de construire un tel modèle synergique et pour sortir de l'impasse des modèles participatifs modernes, il nous paraît essentiel de revenir aux sens et aux fondamentaux donnés à la participation dans le contexte béninois où elle s'opérationnalise. Dans le fond, la question n'est pas tant de savoir si les modèles traditionnels identifiés dans le cadre de cette recherche sont des institutions démocratiques mais s'ils favorisent des décisions collectives légitimes dans les régimes démocratiques actuels de type multipartite auxquels ils appartiennent. Répondre à cette question nous renvoie aux fondements des théories de la démocratie délibérative.

Girard et Le Goff (2010) retrace l'historique et les caractéristiques des théories de la démocratie délibérative apparue au milieu des années 1980. Selon eux, la « démocratie délibérative[174] » désigne le paradigme de la théorie démocratique selon lequel la délibération publique et libre entre citoyens égaux constitue le fondement de la légitimité politique (*Ibid.* : 11-12). Elle fait de la délibération un processus libre et public par lequel la décision collective est prise par des citoyens libres à la suite de débats contradictoires dans un jeu d'arguments et contre-arguments et d'expression d'opinions et de propositions. Elle met le débat public qui

[173] Le système traditionnel est un système de type féodal qui charrie avec lui son cortège d'inégalités et d'aliénation incompatible, au plan théorique comme pratique, avec les règles universellement admises dans une démocratie de type occidental en cours dans les pays africains au sud du Sahara depuis la fin des années 1980.

[174] L'expression est inventée par Joseph Bessette pour décrire la pratique de négociation et de compromis des membres du Congrès américain sur les politiques soumises.

rapproche les citoyens d'un consensus sur la décision la plus conforme au bien commun au cœur de la démocratie libérale, appelée à réinventer la compréhension de la démocratie comme gouvernement du peuple par le peuple à partir du constat que la formation des volontés individuelles est tributaire des conditions sociales, pour faire dépendre la légitimité démocratique à la fois de la conformité au bien commun et de la prise en compte des volontés individuelles, mais en y intégrant l'idée de délibération publique qui doit assurer l'articulation de l'une et de l'autre (*Ibid.* 30-31, 33). L'idéal délibératif est associé à une très ancienne tradition politique et philosophique de la Grèce antique du temps de la démocratie athénienne pour ce qui est de l'Occident, et les sociétés des Cosaques aux Ochollo dans lesquelles la prise de décision par le discours ou la palabre est mêlée au droit égal de tous à la parole (Detienne, 2003 cité par Girard et Le Goff, 2010 : 91) comme dans certaines sociétés africaines recourant à la palabre comme la béninoise. Pour nous, en sciences sociales, la délibération est un mode de prise de décision au contraire de toute discussion qui pourrait être engagée sur des questions d'environnement sans impliquer une prise de décision formelle en bout de ligne. Comme tel, elle procède de la définition d'une question mise à l'agenda, son questionnement par un échange discursif dans des assemblées, l'apport de réponses possibles argumentées et la prise d'une décision sous la forme, entre autres de consensus, comme suite conclusive aux discussions (*Ibid.* 93; Cohen, 1989 : 218-221).

Repartir des fondamentaux implique d'ancrer les démarches de participation dans les cultures dont les langues sont l'expression. En effet, les « traductions » fon de participation agrègent les sens donnés à ce concept dans les pratiques participatives étudiées dans les cultures boufalé, bariba et nago. Ainsi, une définition plus complète de la participation dans les cultures du Bénin pourrait être constituée des trois éléments suivants :

1. *implication et/ou l'initiative (avoir une intervention dans quelque chose) de prendre part d'une personne intéressée et d'avoir son mot à dire (avoir sa bouche dedans)…*

La participation est une dynamique du dire, un mécanisme, qui reste l'initiative des participants eux-mêmes, sortis de la marginalisation, qui en donnent la forme en ce qu'ils ont

la liberté d'accepter une invitation faite à participer ou d'en prendre eux-mêmes l'initiative en regroupant les personnes ayant la légitimité de se prononcer sur la question en débat et en même temps, de déterminer sa durée en fonction de la complexité des questions soumises. Ils en définissent aussi la nature dont ils gardent la maîtrise des enjeux, en étant parfaitement conscients des dispositifs adaptés à mettre en branle selon le cas en examen et l'urgence qu'il requiert; les démarches à suivre et les façons de faire en conformité avec les normes sociales et les valeurs partagées. Le signe distinctif de la participation est le contrôle qu'ils ont sur le processus dès l'amont.

2. *... et ajouter sa part de plume à l'ensemble, prendre sa part de... et y mettre la main...*

Elle est aussi une dynamique du faire, qui appelle un engagement physique de sa personne. La participation est vue dans le régime ancien traditionnel comme une expérience engageante, un don de quelque chose de soi dans une cagnotte commune. Dans le modèle traditionnel, on ne fait pas que partie (« faire partie ») désigné péjorativement dans la langue fon d'Abomey « Mi ɖo yémɛ » (littéralement, nous nous fondons (du verbe fondre) en eux; mais on prend part (« prendre part ») qui se distingue du premier par le fait qu'il introduit la sociabilité, c'est-à-dire, un « fait social pur » au sens de Simmel (Zask, 2011 : 12). Elle implique des acteurs légitimes, forces de changement et conscients de leur rôle dans la communauté ainsi que de leur responsabilité dans la cohésion sociale, qui mettent en évidence les enjeux d'une participation de contribution, pensée et vécue comme une expérience profondément interactive dont la caractéristique fondamentale est qu'elle intègre le contributeur dans une histoire commune (*Ibid.*). Elle fait émaner la décision de valeurs issues de la communauté sociale à laquelle appartiennent les interactants.

3. … une *ouverture à tout le monde en l'implication des sages, des personnes âgées qui (dé)tiennent la parole.*

Elle est une réelle appropriation de la dynamique communicationnelle dont le signe est la faculté d'expression de toutes les composantes de la population. Le droit à la parole et

l'initiative de décision sont restitués à tout citoyen « représentatif », dans des formes qui offrent le plus de garantie pour une information de qualité, transparente, délivrée suffisamment en amont, et qui fournit le matériau nécessaire à l'engagement d'un débat franc et ouvert prolongé par une décision publique dont les motifs sont expressément donnés et dont le public peut s'estimer partie prenante. Ainsi, toute la notion de « représentativité » est liée aux attentes du groupe par rapport à l'apport qualitatif du représentant.

La participation, telle qu'exprimée par les cultures du Bénin est donc : *l'implication et/ou l'initiative d'une personne intéressée de prendre part à une action et d'y avoir son mot à dire de manière à ajouter sa part de plume à l'ensemble des contributions dans un processus ouvert à tout le monde et impliquant les sages, les personnes âgées détenteurs de la parole*.

Cette approche ancrée de la participation mise en perspective avec les modèles expérimentés dans les cultures du Bénin permet, non seulement des comparaisons sur ce qui sépare les dispositifs mais surtout d'établir des ponts solides entre les processus traditionnels et modernes qui convergent sur quelques-unes de leurs caractéristiques que nous tenterons d'illustrer avec la figure 20. Ainsi, prenant comme repères de fonctionnement les valeurs positives de la participation opérationnalisées en critères d'évaluation définis au chapitre précédent (tableau 20), la comparaison des deux systèmes, moderne et coutumier, fait remarquer que la représentativité des participants dans le modèle formel n'est pas fonction de la position des acteurs dans l'arène locale et de leur légitimité, que le dispositif favorise la manipulation politique avec une faible capacité des acteurs à fournir et à remonter l'information adéquate pour décider, que les enjeux soulevés ne sont pas souvent partagés mettant en doute la compétence communicationnelle des acteurs institutionnels, la neutralité de leur arbitrage et la confiance dans la procédure. Il existe cependant des points de convergence entre le processus moderne formel de participation et le processus traditionnel qui autorisent le mixage des deux systèmes. Ils présentent en effet des similitudes dans le rôle joué par le principal gestionnaire, dans les réflexions axées sur les valeurs, le mode d'utilisation de l'information « technique » pour la décision et la place accordée à la parole dans le dispositif. Dans les deux processus, le rôle du gestionnaire est celui de garant et

d'animateur. Dans le formel, il consiste à garantir l'intérêt général et à veiller à ce que les exigences réglementaires et les politiques publiques soient valorisées et respectées. Dans le traditionnel, il consiste à ce que les règles et normes locales soient respectées. La décision prise dans le processus formel au cours d'une audience publique a valeur essentiellement consultative alors que dans le processus traditionnel, une entente conclue au terme d'un processus de consensus a valeur imposable et opposable aux acteurs. Les principaux décideurs y participent directement contrairement au processus formel dans lequel ce ne sont que des commissions « indépendantes » qui préparent la décision (« à la signature de ») pour l'autorité en la personne du ministre responsable de l'environnement. Les dispositifs traditionnels ont la particularité d'être déjà délibératifs, ce qui accroît l'efficacité et la légitimité de la participation au contraire des procédures formelles qui peinent à régler une série d'interrogations relatives à la qualité d'une délibération qui mettrait en discussions spécialistes et non-spécialistes, la pertinence des diverses expériences et expertises techniciennes ou « profanes » en jeu, etc. En effet, au contraire de la doctrine libérale, le modèle coutumier tient le sentiment d'appartenance à une communauté particulier pour l'élément capital qui incite les individus à mettre leurs ressources au service des finalités sociales (Zask, 2011 : 23).

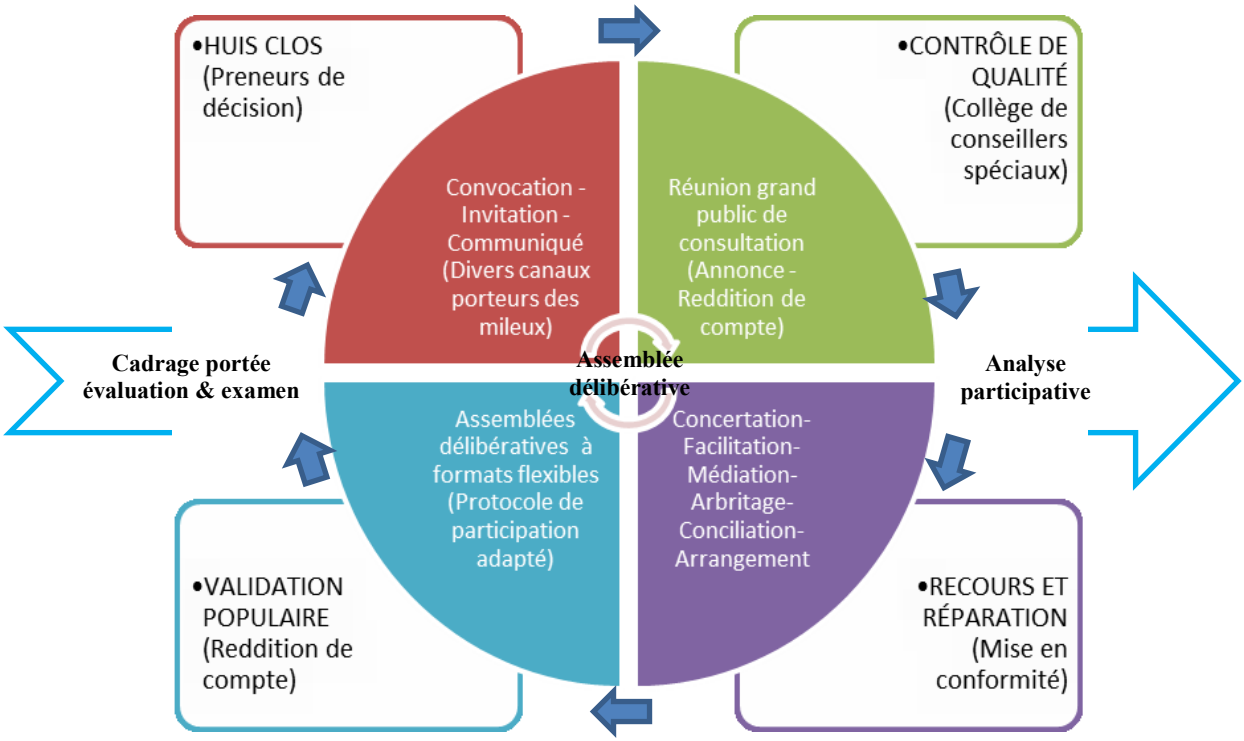
Le mode d'utilisation de l'information technique comme base des décisions des deux processus converge aussi. Au niveau traditionnel, les références au passé, à l'histoire et à la jurisprudence dans le milieu sont déterminantes pour la prise de décision et fondent l'issue du processus participatif. Les acteurs s'assurent du suivi d'une décision qui a reçu ou l'onction populaire ou l'adhésion de la communauté selon le cas soit par le collège des anciens, soit par un représentant de la famille impliqué ou par un représentant de sa majesté. Pour le processus formel, la place accordée à l'évaluation des scientifiques et les recommandations formulées à leur suite sont aussi prépondérantes pour influencer la décision sans qu'ils aient besoin de justifier leurs prises de positions surtout dans un environnement où la contre-expertise de qualité est quasi inexistante. Il faut privilégier les apports traditionnels et travailler à ce que les experts sachent traduire leurs savoirs dans les répertoires cognitifs et langagiers partagés par le plus grand nombre.

Par ailleurs, que ce soit dans le formel ou le traditionnel, les deux modèles, fournissent un cadre de grande reconnaissance à la parole dans son rôle d'explication des enjeux, de mobilisation des énergies autour des causes partagées, de liant des engagements pris par les parties au débat. La parole reste au cœur des dispositifs, le point central, le véhicule privilégié des débats. Dans le formel, elle obéit à des règles de courtoisie et de respect, d'écoute et de compréhension mutuelle pour construire le consensus. Dans le traditionnel, elle explique pour mieux éclairer les questions en débat et est le liant paré de diplomatie et de courtoisie dans un dispositif participatif, école de la fraternité et de remise confiante de son sort au jugement des sages. Rui (2004 : 74), soulignant la particularité de cette valeur dans les processus formels en France, écrivait en paraphrasant Cavell (1996) que l'essentiel est de participer, de faire usage de sa parole. La liberté de participer est ici la valeur cardinale, garantie par le principe d'égalité, l'une des caractéristiques essentielles de la démocratie que Christiano (2006) désigne par « *a kind of equality among the participants at an essential stage of the collective decision making* ».

Les processus formel et traditionnel ont une trame centrée sur les valeurs. Keeney (1992 : 4) estime que la réflexion centrée sur les valeurs met l'accent sur le rôle prépondérant des référents culturels dans toute prise de décision. La question à régler reste la nature des valeurs dont ces institutions doivent être porteuses. Celles qui ont fait l'authenticité de l'Afrique, à savoir, le respect de la nature et de la personne humaine, la solidarité intergénérationnelle, la responsabilité et l'obligation de la reddition de compte.

Pour la rencontre de l'audience publique comme modèle de démocratie libérale telle que pratiquée aujourd'hui et les vertus palabriques africaines de la démocratie délibérative illustrée à la figure 20 telles que mises en évidence par les données empiriques et soutenues par la littérature scientifique, il faut un renversement de perspective qui redonne aux dispositifs coutumiers traditionnels la place qu'ils méritent dans les arènes décisionnels nationaux, qui les reconnaît formellement comme essentiels à la gestion et l'évaluation environnementale en vue de donner plus de légitimité aux processus participatifs et ultimement, consolider le processus d'évaluation environnementale.

Figure 20 : Modèle de participation synergique



La flèche représente, dans une chronologie simple, les étapes séquentielles obligatoires du processus de la participation. Les trois niveaux de la flèche constituent minimalement les étapes où doivent intervenir les citoyens sur la base de protocoles adaptés à chaque situation et à chaque projet. Dans cette linéarité, l'assemblée délibérative (ou audiences publiques, au cœur du dispositif) n'est qu'une partie de la communication publique entreprise autour d'un projet où la participation publique elle-même est la charpente de l'évaluation environnementale, basée sur une approche interactive et implicative des populations dans la planification, l'ingénierie et le processus d'évaluation des impacts. À elle seule, une telle assemblée est une instance qui peut appeler à comparaître devant elle toute *personne habilitée*. La matrice de cycle relie les institutions, les structures et les règles aux processus et pratiques de participation dans leur progression cyclique. Chacune des quatre formes en coins encadre les mécanismes d'animation du modèle que sont : le huis clos qui implique un organe restreint de débat avant la délibération (décisionnels), le contrôle de qualité de la décision par un organe d'équilibre des pouvoirs (collège de conseillers spéciaux), la reddition de compte sur la décision prise en vue de lui offrir l'onction populaire (citoyens), le recours lorsque la décision n'a pas reçue la validation publique et remise en débat des questions contestées. Les formes semi-arrondies à l'interface des mécanismes d'animation et des étapes séquentielles obligatoires du processus participatif sont constituées des modes de saisines, de fonctionnement et de diverses pratiques participatives propres aux sociétés, qui devront être mises en protocoles et activées en fonction des milieux et des projets en examen.

Source : Auteur

Un renversement de perspective qui fait de la participation un élément structurant d'une démarche d'évaluation environnementale elle-même anticipative et proactive visant à développer et à discuter des différents scénarii de durabilité; ou plus exactement et fidèle aux réalités socioculturelles, à faire de l'évaluation environnementale une occasion de mettre ensemble les acteurs du territoire pour identifier les enjeux environnementaux et sociaux, définir les conditions et mécanismes de prise en compte de l'environnement, de la mise en œuvre et du suivi des préconisations environnementales dans les opérations de développement qui le nécessitent (Lanmafankpotin et Baglo, 2012 : 81).

Un tel renversement de perspective, pour être effectif, a besoin de trois choses :

1. Un dispositif rénové et adapté, capable et apte à donner au citoyen, plus qu'un simple usage du droit à la parole, un pouvoir réel sur le processus décisionnel[175]. Ceci de manière que ces mécanismes ouvrent la voie à une large représentation et participation qui, dégage et précise clairement les moments[176] dans le processus d'évaluation des impacts où des consultations doivent et peuvent être tenues incluant un retour obligatoire à la communauté afin de présenter les recommandations faites au terme du processus en mettant en évidence les préoccupations du public prises en compte et la manière dont elles ont influencé les plans des projets, les conditions dans lesquelles elle doit se tenir et la mise à disposition du financement pour la participation; la production de documents

[175] En tout cas, une recension des récriminations exprimées par les populations dans les audiences récentes renseignent non seulement la perception de l'outil approprié souhaité et les pistes intéressantes de construction d'un modèle participatif plus proche des citoyens.

> *… [on] a dit que c'est l'assise qui va décider de tout ce matin. Et si l'assise refuse le projet, quelle sera l'attitude du Gouvernement ?* (JH (16), Audience publique : gazoduc de l'Afrique de l'Ouest, première séance informative, Ouidah, 15 mai 2004)

> *Qu'on ne se serve pas de nous comme échelles aux fins d'atteindre le but.* (MT (37), Audience publique : gazoduc de l'Afrique de l'Ouest, première séance informative, Ouidah, 15 mai 2004)
> *Le Gouvernement nous ment. Ceux qui ont suivi les travaux préparatifs du projet ont menti à la population. (…) je n'ai pas foi au rapport des cabinets, beaucoup de rapports sont tronqués.* (MB (22), SA (23), AB (29) et BdC (36), Audience publique : gazoduc de l'Afrique de l'Ouest, première séance informative, Ouidah, 15 mai 2004)

[176] Des évaluations dans des situations de cultures similaires ont recommandé des consultations obligatoires lors de la définition de la portée de l'évaluation et de l'examen à entreprendre, lors de l'analyse participative selon un protocole de participation chaque fois adapté au métabolisme et à la complexité des enjeux soulevés par le projet en évaluation, donc, des consultations prévues et adaptées selon les caractéristiques spécifiques des projets. Un programme d'information, de consultation et de participation publique pour le suivi des mesures et préconisations consensuellement retenues lors de l'examen doit aussi être obligatoirement soumis à cet effet.

d'information au sujet des procédures de consultation et des protocoles de participation publique; la publication de l'information recueillie au cours des consultations ou des audiences publiques tenues dans le cadre de l'examen des projets sous forme de rapport axé uniquement sur les préoccupations exprimées par le public, neutres et sans recommandations. Cette transformation en profondeur vise à prendre en compte dans le fonctionnement les dimensions essentielles propres aux sociétés béninoises comme la trame sacrée du processus décisionnel dans son aspect où les espaces de consultation sont des lieux où le caractère sacré attaché à certaines personnes (roi par exemple) et à leur parole ne prévaut pas en vue d'assurer un débat contradictoire sain, honnête et ouvert, les supports de validation de la décision et de contrôle de la qualité de la participation que sont les mythes et les tabous, l'évocation des lieux de consultation dans l'imaginaire populaire, la considération des mânes des ancêtres dans la démarche consultative. Cette institution doit s'assurer que des règles claires sont définies et connues des personnes à consulter, que le huis-clos est intégré à la démarche pour permettre la consultation en cours de processus décisionnels, prévoir une instance dans le processus pour soumettre la décision prise à la validation populaire et de ce fait, laisser la possibilité à un recours dont le mécanisme est aussi connu de tous.

2. Une structure décisionnelle[177] flexible[178] et adaptée, donc dotée de pouvoir de décision sur les projets et leurs conditions de réalisation et d'exercice qui dispose des moyens appropriés qui travaille avec les promoteurs à l'amélioration de leur plan de participation et qui met à jour des listes de personnes intéressées et disponibles pour aider les promoteurs à déterminer qui consulter et à quel moment comme dans la tradition où il existe un collège de conseillers. Une telle structure s'oblige à documenter et à évaluer dans leur ensemble les progrès et l'efficacité des consultations qu'elle organise selon les critères identifiés au chapitre précédent en vue de dégager les pratiques exemplaires et, au

[177] Cette nouvelle donne appelle une redistribution des cartes au niveau de la gouvernance environnementale et de sa charte en ceci qu'il reviendra à cette structure d'édicter les directives aux projets dont elle connaîtra et fera par la suite, la décision par rapport à ce projet. Elle change aussi la dynamique actuelle que c'est le public qui est déclencheur du processus d'audience, quoique qu'on peut conserver cela dans cette procédure…

[178] La flexibilité ici fait référence à la discrétion dont doit faire preuve la structure pour adapter l'information publique la consultation ou autres activités participatives dans le cadre de la procédure d'évaluation environnementale selon la nature et l'étendue du projet, le contexte culturel de son déroulement, les traditions, les perspectives, les valeurs, la langue, les activités au calendrier.

besoin, un protocole de ces expériences ad hoc pour leur reproductibilité. Elle doit fonder sa démarche sur la recherche de l'équité et d'impartialité et faire place aux personnes concernées. Il s'agit, en effet, de mettre en place une structure[179] paritaire permanente chargée de la participation pour faire de lui un interlocuteur crédible, responsable et qui rend compte. Ce changement de nature et de finalité au processus vise à le rendre plus légitime et à le mettre à l'abri du désintérêt et de la désaffection du public. Il vise aussi à lui éviter l'inacceptabilité parce que produisant une décision ne correspondant en rien aux opinions exprimées par les participants. Habermas (1986 : 87) évoquant l'éthique de la discussion soutient qu'« *une norme ne peut prétendre à la validité que si toutes les personnes qui peuvent être concernées sont d'accord (ou pourraient l'être) en tant que participants à une discussion pratique sur la validité de cette norme* ». Un processus en conformité avec les normes sociales assure par effet d'entrainement la légitimité de la décision qui en sort avec d'autres gains substantiels traduits en meilleure connaissance de l'environnement socioculturel des acteurs, et en une amélioration de la qualité de l'information sur les attentes et préoccupations des acteurs par rapport au projet en examen. On attend d'un tel processus qu'il instaure entre les acteurs partis un dialogue constructif dans lequel chacun donne la preuve d'une écoute attentive et de la considération des points de vue et arguments présentés par les autres interactants (Fishkin, 1991 : 37).

3. Des acteurs compétents (au sens communicationnel) dont les connaissances, notamment de la chaîne des valeurs traditionnelles sont constamment établies et mises à jour. Des acteurs capables de rechercher les moyens porteurs de mettre à la disposition du public l'information détaillée sur les projets et sur les mécanismes de consultations activés. Des acteurs capables aussi de travailler à valoriser la participation en rendant compte de la décision une fois qu'elle est prise et en démontrant comment le public a pu l'infléchir, à faire d'elle un forum d'apprentissage et d'acquisition de meilleures pratiques sociales de manière que les participants sentent et perçoivent leur rôle valorisé au sein de leur communauté. Des acteurs engagés dans la dynamique participative et soucieux de leur

[179] On peut imaginer une formule de trois membres de la communauté, trois de l'administration responsable de l'environnement et un président qui doit être accepté par les deux parties, communauté et administration responsable de l'environnement. L'organisation, la composition et le mode de fonctionnement pourra être discuté et arrêté de commun accord.

imputabilité, de l'obligation pour chacun d'eux de répondre de leurs actes[180]. Il incombe à celui qui conduira les consultations à ce niveau de répondre à des critères de qualification plus exigeants. En effet, ce dernier doit savoir dire et présenter les situations de manière à préserver la dignité des personnes, à sauvegarder l'image en évitant la vulgarité du chef, qui incarne le bon et le vrai chemin, capable d'évaluer les risques, suffisamment stratège pour savoir en cours de processus explorer les voies que la communauté emprunte pour ne pas être surpris par les évènements et gérer les risques et la solidarité.

La mise en synergie du modèle formel d'audience avec des modèles coutumiers plus délibératifs soulèvent selon nous, deux points de débats qui agitent les théories de la délibération. Il s'agit de la question de la légitimité des décisions issues des dispositifs et du huis clos.

Le dispositif proposé ancré dans les cultures du Bénin restreint, à l'évidence, la participation aux personnes reconnues par la société comme remplissant les conditions de participation. De notre point de vue, un tel tri participe de l'organisation même de la société en fonction de ses normes. Nous pensons d'ailleurs comme Dahl (1961 cité par Girard et Le Goff, 2010 : 18) que, la démocratie ne résulte pas d'une participation massive et active des citoyens mais plutôt du pluralisme social, en somme d'un collège de personnes issues de différentes couches et réseaux pour négocier la décision collective. Dans une société, on ne s'attend pas en effet que tous les citoyens se mettent ensemble ou soient forcément présents pour faire la décision, mais que les personnes les plus représentatives, disposant d'une

[180] Cette reddition de compte est double. Elle implique pour le décideur de motiver à chaque fois sa décision en valorisant la participation du public par la mise en évidence des propositions citoyennes ayant contribué à la décision. Du maître d'ouvrage, elle fait obligation de prouver la participation en cours de réalisation de l'évaluation environnementale par le compte-rendu exhaustif de ses actions de communication (quelles activités ont été faites, qui sont les participants et actes justifiant leur participation, quels sont les points soulevés et les réponses apportées, quels sont les points de convergence et de divergences et comment le maître d'ouvrage envisage les gérer, etc.) et mieux structurer ce qui se fait actuellement au Bénin et non formellement encadré encore, au promoteur de rendre compte aussi de ses résultats d'analyse et des conclusions et recommandations de son rapport d'évaluation après sa réalisation et avant la mise en œuvre (formaliser ce que fait MCA-Bénin déjà et le généraliser), puis des résultats de suivi lorsque son projet est mis en œuvre.

légitimité sociale et en qui se reconnaissent tous ceux qui n'ont pas pris part à la décision y soient et portent les enjeux collectifs. En effet, « la décision légitime n'est pas la volonté de tous, mais celle qui résulte de la délibération de tous » (Manin, 1985 : 83 cité par Girard et Le Goff, 2010 : 27). C'est donc la participation à la délibération[181] commune qui rend bonne et légitime la décision (*Ibid.* 30). Les procéduralistes fondent la légitimité des décisions sur le débat public argumenté sur les mérites des options politiques qui tend à produire de bonnes décisions. L'approche épistémique prolonge le procéduralisme à l'équité en soutenant que la valeur des procédures délibératives tient à leur capacité de traiter tous les citoyens de manière équitable (*Ibid.* : 43-44). Une approche plus pragmatique appréhende des processus concrets de délibération comme une action collective orientée vers la coopération en vue de résoudre les problèmes spécifiques s'imposant à un public en portant attention aux démarches d'ajustement et de coordination à l'œuvre dans la délibération (*Ibid.* 47).

Le huis clos est un trait caractéristique des modèles participatifs coutumiers. Il permet aux délibérants de soustraire la mise en communs des arguments issus du processus discursif au regard du public pour proposer une décision qui ne fait pas perdre la face. Cette phase décisive du processus décisionnel échappe à l'éclat de la publicité qui rend difficile l'argumentation raisonnable pour permettre à la délibération tenue en secret de produire des résultats, publicisables (Chambers, 2004 : 496) par la suite. En effet, une délibération qui se produit à huis clos doit reproduire en privé le pluralisme du public et au-delà, présenter publiquement les raisons et raisonnements soutenant le choix (*Ibid.* : 497).

En résumé, la finalité de ce nouveau modèle de participation que nous nommons DROIE est de faire du citoyen, sujet juridique et partenaire égal, un contrôleur individuel et un destinataire final de l'action publique. C'est un modèle dont la trame de fond est le consensus et qui conçoit l'évaluation environnementale comme des moments de discussions pour aboutir

[181] La démocratie délibérative au sens de Benhabib est fondamentalement procédurale. La fonction de ces procédures est d'élargir la connaissance sociale et d'ajuster au mieux les intérêts conflictuels. La délibération apparaît ainsi comme une renonciation de la démocratie directe puisqu'elle ne se produit que dans des collectifs de petite taille obligeant à reconnaître le caractère pluriel des lieux de participation et de façon plus étendue, adopter une approche plurielle de l'espace public (Seyla Benhabib, « Toward a deliberative model of democratic legitimacy », in S. Benhabib (dir.), *Democracy and Difference. Contesting the Bounderies of the Political,* Princeton, Princeton University Press, 1996, p.74-77 cité par Girard et Le Goff, 2010 : 37).

à des projets, programmes, plans et politiques co-construits dans une démarche inclusive, ouverte à tous les occupants du territoire. Les principes (DROIE) qui sous-tendent ce modèle sont de : **D**élibérer collectivement sous la forme de palabres, de réunions et d'assemblées communautaires ; **R**envoyer la délibération en autant de fois qu'il serait nécessaire avant d'obtenir la décision, notamment via les débats à huis clos avec des possibilités de recours ; **O**ffrir l'initiative de la décision au citoyen et accorder à tout le monde la possibilité de s'exprimer ; **I**nviter aux débats et donner de la place et du temps au citoyen pour faire valoir ses opinions ; **É**couter et intégrer les arguments de chaque citoyen à la délibération.

Le modèle, dans son fonctionnement global, obéit à quelques règles : l'usage de propos allégoriques clairement formulés, l'obligation de courtoisie et le devoir de responsabilité et du sérieux, l'attachement à l'esprit de justice et à la dignité, le respect à un code éthique établi dans le rituel magico-religieux. Les conditions d'efficacité du modèle sont relatives à l'intérêt que représentent pour les acteurs les enjeux mis en débat, la maîtrise des procédures (incluant leurs rôles et responsabilités) par les acteurs, la justification de l'utilité de l'audience ou de toute autre assemblée pour la résolution des problèmes posés, l'adéquation de l'outil aux habitudes et pratiques de gestion locales et, enfin, le consensus autour de la décision elle-même. La figure 20 agrège les niveaux de lecture du modèle de participation synergique : le processus, les institutions et structures, les règles et pratiques.

Conclusion

La problématique de l'efficacité de la participation du public à l'évaluation environnementale objet de cette thèse soulève l'enjeu de son adaptation locale et de l'adéquation de ses structures aux conditions sociales des milieux et aux exigences de la norme délibérative.

Nous définissons la participation du public à l'évaluation environnementale comme l'inscription de personnes physiques ou morales, touchées ou intéressées dans les discussions sur les enjeux soulevés par une intervention planifiée dans un processus de décision. Dans la perspective du développement durable, la participation du public en l'associant aux décisions prises pour leur donner le maximum de chance de réussite, fait du citoyen, une source et une ressource. Une source par les connaissances et les informations qu'il produit et qui sont remontées pour améliorer la qualité des décisions, une ressource par l'appropriation de celles-ci dont le signe est sa faculté d'expression.

Inscrite dans les dynamiques locales béninoises, la participation n'est qu'un retour aux sources qui prend son origine dans les cultures locales. Nous la reformulons donc comme *l'implication et/ou l'initiative d'une personne intéressée de prendre part à une action et d'y inscrire son empreinte de manière à ajouter sa part de plume à l'ensemble des contributions dans un processus ouvert à tout le monde et impliquant les sages, les personnes âgées détenteurs de la parole*. Donnée essentielle de l'organisation sociale, la participation dispose d'une forte dimension territoriale avec des ordonnancements de lieux de débats et de participation qui épousent des modalités d'organisation surfaciques propres à chaque milieu culturel, avec des rapports particuliers des communautés à ces lieux eux-mêmes localisables à leurs frontières et leur perception dans la mémoire collective.

Nous avons postulé que la faible participation des populations à l'évaluation environnementale est le fait de l'inadaptation des mécanismes de participation actuels aux réalités et pratiques partagées de prise de décision collective. En effet, les deux instruments de

décision utilisés pour la consultation du public à la phase de l'examen, l'analyse environnementale participative et l'audience publique, constituent toutes les deux des innovations nées de la démocratisation des structures de gestion de l'environnement au Bénin. Ces deux instruments sont contrôlés par l'administration responsable de l'environnement et échappent au contrôle citoyen. Ces derniers n'en maîtrisent ni les modalités d'organisation ni les règles de fonctionnement.

L'analyse environnementale participative telle que menée ne peut produire une décision de qualité car détournée de sa finalité. Son organisation est sujette à la partialité et laisse plus de place à l'expertise technique qu'à celle des personnes directement touchées par les projets à l'étude. Il fait ainsi échapper tout pouvoir au citoyen exposé ou intéressé par un projet majeur pour le conférer exclusivement aux spécialistes et techniciens en vue de préparer la décision et d'en proposer la teneur aux politiques qui, jamais de mémoire de praticiens, n'ont pris une décision contraire aux propositions faites. Or, l'utilité de l'ÉIE dont la participation est la charpente réside dans sa capacité à générer des décisions justes pour l'environnement et équitables pour tous les acteurs.

L'audience publique, forme de participation la plus valorisée dans les documents juridiques nationaux, est inadéquate par rapport aux habitudes et cultures participatives. Dans le contexte béninois, l'inaccessibilité des documents de projet et de l'information technique, la faible diffusion des textes règlementaires et leur faible appropriation par les acteurs, le manque de confiance et d'intérêt en l'autorité et l'absence de contre-expertise et de mécanisme de recours en cas de contestation du rapport constituent des problèmes au plan organisationnel. Au plan technique, les faibles moyens et l'impréparation technique de la commission la rendent dépendante de l'expertise du promoteur pour sa préparation et l'exécution de son programme d'audience. Au plan structurel, la procédure de nomination des commissaires et des personnes-ressources est laissée à la seule discrétion d'une institution à la fois juge et partie, l'impossibilité pour les commissaires de choisir les membres de leur équipe et la non attribution formelle d'un mandat d'enquête aux commissaires par l'assermentation rendent formalitaire la procédure réduite à une caisse d'enregistrement de doléances des acteurs. Au

regard de ces observations, l'institutionnalisation de la participation dans l'évaluation environnementale devrait se préoccuper du professionnalisme de ses acteurs, de l'irréprochabilité de leur comportement en remplissant leur rôle avec équité, intégrité et impartialité; de leur indépendance qui leur évite tout conflit d'intérêt et l'apparence d'un tel conflit.

Les objectifs de la recherche étaient d'évaluer la procédure formelle de participation mise en perspective avec le portrait critique de la participation du public en Afrique, de caractériser et de documenter les dispositifs coutumiers de participation, de faire le point sur la manière de concevoir et d'expliquer la communication dans les échanges dialogiques et enfin, de suggérer les passerelles pour un modèle conjoint de participation en vue de promouvoir une démocratie participative plus proche des citoyens.

Les résultats obtenus sont à la hauteur de l'ambition de départ. Notre recherche a, en effet, permis d'actualiser les connaissances sur les procédures et les pratiques de la participation du public dans l'évaluation environnementale en Afrique francophone et de l'océan Indien. Dans ce champ, elle a mis à jour le vocabulaire utilisé pour parler de la participation du public à l'évaluation des impacts, les différentes expériences participatives juridiquement encadrées en cours dans les pays, le statut de la participation aux différentes phases de l'évaluation et une évaluation et le classement des trois États les plus performants. Elle a clarifié le contexte d'application des dispositifs de consultation copiés de l'occident et leur greffe aux structures sociales qui peine à prendre, éclairé d'un jour nouveau les dynamiques communicationnelles des processus participatifs en cours au Bénin en mettant en évidence que les décisions se négocient de multiples façons dans les interactions dialogiques relatives à l'environnement et qu'elles se subordonnent à des exigences et demandes sociétales en lien avec le droit au développement des populations dont la satisfaction est préalable au démarrage des projets. Ces populations, impliquées dans le processus d'examen des projets, recherchent activement le consensus, quoique le dispositif n'y soit pas destiné, à travers de multiples injonctions et appels, mettent en doute les résultats d'expertise technique de la commande publique et remettent en question la représentativité des acteurs institutionnels

perçus à la solde de l'État central. Les échanges entre participants, citoyens, acteurs institutionnels et experts tournent à l'incompréhension à cause de l'inadaptation du discours aux conditions sociales. Celle-ci aurait nécessité un réajustement qui impose à tous les acteurs partis au processus de décision d'adapter leur communication aux normes rhétoriques locales, d'assurer la pertinence des sujets abordés et enjeux soulevés et l'adéquation de leur contenu.

Un précédent, cette thèse a produit un premier répertoire de modèles endogènes de participation qui fonctionnent pour la majorité des populations, en qui elles se reconnaissent et ont foi plus que dans les dispositifs modernes. Ces modèles : *Aruzuma*, *Atunşe*, *Togbésso-Hon-Togbassa* et *Daŋnou*, tous délibératifs sont des dispositifs traditionnels mettant en interaction des participants qui décident en fonction des meilleurs arguments en présence, dans l'intérêt collectif et pour la cohésion de la communauté. Premiers recours des populations pour la résolution de leurs conflits et la gestion des affaires publiques, ils requièrent une grande compétence communicationnelle de la part des délibérants et le respect d'une série de règles constitutives de la chaîne des valeurs que sont : la préservation de la dignité des personnes, l'imputabilité, l'exemplarité et la lutte contre la vulgarité du représentant incarnant le vrai et le bon chemin, l'inviolabilité et la discipline, la prévention et le traitement, la repentance et le pardon. Ils ouvrent la participation aux acteurs concernés par le sujet à l'examen dans une démarche dont la finalité est le consensus, qui met en conformité les individus avec leurs valeurs sociales. Pour les populations du Bénin consultées, cette recherche, une première dans leurs milieux, a ainsi sollicité leur mémoire sur un sujet authentique qui offre l'occasion de conserver la mémoire de pratiques non encore documentées en même temps qu'elle leur permet de redécouvrir leur attachement à leur mode de vie. Le travail a mis ainsi en lumière des pratiques participatives endogènes qui sont tous des modèles délibératifs au cœur desquels se trouve la palabre comme mode d'animation démocratique. La présente thèse vient ainsi d'apporter une humble contribution en vue de combler le vide conceptuel en termes de prise en compte de l'apport des modes de gestion coutumiers à la production de la citoyenneté.

En cherchant à actualiser les conditions d'évaluation de la participation dans un contexte de communauté, nous avons pu aussi dans le cadre de ce travail de recherche définir

huit critères d'évaluation de la qualité de la participation à partir des données de terrain répartis en deux classes relatives à la performance de la participation et au contrôle de la qualité dans la prise de décision. Le débat sur les conditions d'évaluation de la démocratie n'est pas nouveau même s'il est différemment approché par les auteurs. L'élément nouveau apporté par notre travail est son inscription dans la dimension éthique. En effet, notre thèse établit définitivement un lien entre la participation et la culture et traite de la question de la participation dans l'évaluation environnementale comme une priorité à intégrer dans les contextes culturels spécifiques aux différentes régions du Bénin. Elle démontre qu'en Afrique, par exemple, ou plus spécifiquement, dans un pays comme le Bénin, la question de la participation est aussi une question de pouvoir et de rapports de pouvoir. Dans une telle situation, on est confronté à une exigence de justice qui, ramenée sur le champ politique et des relations sociales à la refondation du modèle actuel de participation du public en évaluation environnementale pour l'immerger dans son contexte social, culturel et politique comme un phénomène ancré dans les rapports de pouvoir. En effet, sur la base de collectes empiriques dans plusieurs localités du Bénin, cette thèse a démontré qu'il a existé et qu'il existe encore des pratiques et des visions de la participation non seulement appropriées à la gestion et au règlement des problèmes soulevés par les projets de développement mais aussi constituent des modèles de participation parfaitement rodés et respectueux de la norme délibérative, seules bases d'une gestion consensuelle du pouvoir. Elle a montré que l'un des obstacles à une conception et à une mise en œuvre judicieuse de la participation en matière d'environnement se situe au niveau des *a priori* rigides et qu'il convient de transformer radicalement le mode de participation dominant qui adopte un mode de communication verticale, ignore les savoirs et savoir-faire locaux et renforce la position dominatrice des experts et de la minorité d'intellectuels, gestionnaires éclairés de l'environnement, dans le processus décisionnel.

Elle a défini une approche d'offre contextualisée de la participation dont un modèle synergique construit à partir des modèles coutumiers délibératifs de la participation ayant pour essence la palabre et des modèles de participation formellement encadrés est proposé. Ce faisant, cette thèse a pris la mesure des responsabilités qui devaient être celles de toute recherche en sciences sociales, plus particulièrement en lien avec les traductions locales de la

participation du public en évaluation environnementale, en reconnaissant, comme le proverbe Yoruba (Sud-est du Bénin) que "*c'est la maison que l'on regarde avant de donner un nom à l'enfant, s'habiller à sa taille, se chausser à ses pieds, voilà la vraie sagesse*".

La principale limite de la recherche est qu'elle est basée en grande partie sur des données empiriques elles-mêmes issues d'une collecte sollicitant essentiellement la mémoire des personnes. Et par cette caractéristique même, elle n'a pas pu être exhaustive de la richesse des modèles existants dans les cultures du Bénin. Elle a pu être altérée aussi par les lacunes inhérentes à toutes conditions de l'oralité. Beaucoup de faits rapportés ne peuvent donc être attestés par aucune autre source écrite, surtout que les questions de démocratie participative et délibérative, plus spécifiquement celles relatives aux modèles de participation au processus décisionnel, n'ont jamais été abordés du point de vue où elles le sont dans cette thèse. Le chantier ainsi ouvert reste à améliorer. Quelques pistes intéressantes s'offrent dans ce sens, notamment :

- Affiner les réflexions sur l'identification et la caractérisation d'autres modèles des plus démocratiques des sociétés de type acéphale, rendre disponible l'ensemble des modèles de participation susceptibles d'être rencontrés sur le territoire béninois et les faire connaître afin de les faire recouvrir pour leur mise à contribution dans les efforts de développement;
- S'obliger à expérimenter à l'échelle plus grande du pays ces mécanismes qui, à ce stade, fonctionnent à des échelles plus localisées des cultures. Dans la même veine et pour une transition vers des modèles toujours plus adaptés à l'évolution sociétale, des modèles de type synergique comme celui proposé dans la présente thèse peuvent être pris en compte dans les arènes nationales de décision.
- Étendre l'étude de l'adaptation des pratiques participatives aux pays de la sous-région ouest-africaines partageant le même bassin socioculturelle pour faciliter l'intégration des expériences et la conduite des grands projets régionaux dont les démarrages et l'efficacité de gestion sont par le passé rendus difficiles à cause de disparité des approches de participation du public à l'évaluation environnementale.

Bibliographie

ABE. (2003). *Évaluation de la mise en œuvre de la procédure d'ÉIE au Bénin,* rapport d'étude. 76 pages

Aguessy. H. (1972). Religions africaines comme effet et source de la civilisation de l'oralité *in* Gouvernement du Dahomey, UNESCO, 1972, *Les religions africaines comme source de valeurs de civilisation*, Colloque de Cotonou, 16-22 août 1070, Société africaine de culture, Présence africaine, Paris, 427p.

d'Almeida, K.. (1998). *Possibilités et limites de la participation des populations rurales à la conception des projets et à la réalisation d'études d'impacts en Afrique*, *In* Secrétariat francophone de l'AIÉI-IAIA, 1998, Évaluation d'impacts et Participation publique: tendances dans le monde francophone. Comptes rendus du 3è Colloque international des spécialistes francophones en évaluation d'impacts; Montréal, Québec, Canada, 25 au 27 mai 1998; Collection Environnement de l'Université de Montréal (sous la direction de Delisle, C.E. et Bouchard, M.B.), Hors-Série Numéro 12, pp. 465-470

Ameigeiras, A. (2009). L'herméneutique dans l'approche ethnographique. Du labyrinthe de la compréhension au défi de l'interprétation, *Recherches qualitatives*, *28*(1), pp. 37-52.

Anadón, M., et F**.** Guillemette**.** (2007). La recherche qualitative est-elle nécessairement inductive ? *Recherches qualitatives*, Hors Série, numéro 5, 26-37.

André, P., B. Enserink, D. Connor et P. Croal. (2006). Public Participation International Best Practice Principles. Special Publication Series No. 4. Fargo, USA: International Association for Impact Assessment. www.iaia.org.ARNSTEIN S.-R., « A ladder of citizen participation », *Journal of the American Institute of Planners*, 35 (4), 1969, p. 216-224

André P., Delisle C. E. et Revéret J.-P. (2010). *L'évaluation des impacts sur l'environnement. Processus, acteurs et pratique pour un développement durable*. Presses internationales Polytechnique, 3e édition. 398pages

André, P., P. Martin et G. Lanmafankpotin (2012). Participation citoyenne. Dans *Dictionnaire encyclopédique de l'administration publique*, ENAP, Québec.
http://www.dictionnaire.enap.ca/Dictionnaire/18/Index_par_auteur.enap?by=aut&id=68

Arnstein S.R. July (1969), *A ladder of citizen participation*, JAIP, vol. 35, No 4, pp 216-224.

Assimeng M. J. (1997). *La compétence et les dispositions des chefs traditionnels pour la démocratie : l'exemple du Ghana. In* HOFMEISTER W., SCHOLZ I. 1997. *Formes traditionnelles et contemporaines de participation locale et d'autonomie en Afrique* (531p), Johannesbourg, KAS. Pp. 157-173

Authier, M. et Hess, R. (1997). *L'analyse institutionnelle*. Presses universitaires de France, 128p.

Ayache, M., et H. Dumez, (2011a), Réflexions en forme de réponses : à propos du codage dans la recherche qualitative, *Le Libellio d'Aegis*, *7*(3), pp. 29-34.

Ayache, M., et H. Dumez,, (2011b), Le codage dans la recherche qualitative une nouvelle perspective, *Le Libellio d'Aegis*, *7*(2), pp. 33-46.

Bacqué, M-H. ; Rey. H. et Y. Sintomer, (2005), La démocratie participative, un nouveau paradigme de l'action publique? Pp. 9-46 in Bacqué, M-H, Rey, Henry, Sitomer, Yves, 2005, Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparée, Collection « Recherches », La Découverte, 314 p

Bacqué, M-H, Rey, H, Sitomer, Y. (2005). Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparée, Collection « Recherches », La Découverte, 314 p

Bailly, A. (2005). *Les concepts de la géographie humaine*. Paris : Armand Colin, 335 p.

Baker, W. H., H. Lon A et Brian D. (2005). " Critical factors for enhancing municipal public hearings " *Public Administration Review* July/August, Vol. 65, No. 4: 490-499.

Baribeau, C. (2005). Le journal de bord du chercheur, *Recherches Qualitatives*, Hors-Série, n° 2, Actes de colloque dans la collecte des données », UQTR, 26 novembre 2004, pp.98-114.

Baribeau, C. (2009). Analyse des données des entretiens de groupe, *Recherches Qualitatives, 28*(1), 133-148.

Baribeau, C. et C., Royer. (2012). Quelles qualités essentielles la recherche qualitative requiert-elle de la part du chercheur? *Recherches qualitatives* – Hors-Série – numéro 12 – pp. 1-8. Les qualités essentielles du chercheur qualitatif.

Baril, J. (2006). Bureau d'audiences publiques sur l'environnement et développement durable : de simple rouage d'une procédure d'autorisation de projet à un véritable organisme de planification environnementale. Maîtrise en droit, Université Laval.

Baril, J. (2009). Gaîpresse. Le BAPE a 30 ans… et toutes ses dents? Consulté en ligne. http : gaiapresse.cafranalysesindex.php?id=91

Bavoux, J-J. et A. Colin (2010). Initiation à l'analyse spatiale p. 127

Beanlands, G.E et P.N. Duinker. (1983). Un cadre écologique pour l'évaluation environnementale au Canada. Institute of Resource and Environmental studies, Dalhousie University, Halifax (Nouvelle Ecosse)

Beauchamp A. (2006). *Le BAPE : une expérience forte, mais limitée.* Pp. 41-49. *In* Simard, L., Lepage, L., Fourniau, J.-M., Gariépy, M., Gauthier, M. (Sous la direction de). *Le débat public en apprentissage. Aménagement et environnement. Regards croisés sur les expériences française et québécoise*. L'Harmattan. 315 pages

Beauchamp, A. (2010). Perspectives sur la démocratie participative à partir de mes expériences. Allocution d'ouverture. Séminaire conjoint CRDP-CPDS/UdeM. 12p.

Beck, U. (2001). *La Société du risque,* Aubier

Beierle T. C., Cayford J. (2002). *Democracy in practice. Public participation in environmental decisions*, Resources for the Future, Washington, DC, 149 p.

Benelli, N. (2011) Rendre compte de la méthodologie dans une approche inductive : les défis d'une construction a posteriori, *Recherches Qualitatives*, Hors Série, numéro 11, Les défis de l'écriture en recherche qualitative, 40-50.

Benhabib, S. (2006). « Toward a deliberative model of democratic legitimacy », in S. Benhabib (dir.), *Democracy and Difference. Contesting the Bounderies of the Political,* Princeton, Princeton University Press, 1996, p.74-77 cité par Girard et Le Goff, 2010

Bennour A. (2006). *Logiques des participations citoyennes*, L'Harmattan, 191 p.

Bherer, L. (2013). Le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement. En ligne : http://participedia.net/en/organizations/bureau-d-audiences-publiques-sur-l-environnement-office-environmental-public-hearings, Consulté le 19.01.2014

Berger.P et Luckmann.T. (1991). The social Construction of Reality: Treatise in the Sociology of Knowledge, Penguin, New Ed edition, 256 p

Berque. A (2010). *Écoumène, Introduction à l'étude des milieux humains,* Edition Belin, 446 pages
Bidima, J. G.(1997) *La palabre : Une juridiction de la parole* (Collection le Bien Commun), Paris, ed. Michalon, p. 39

Bitondo, D. (2005). Institutionnalisation de l'évaluation environnementale du développement routier en forêt du Bassin du Congo. Le cas du Cameroun. Thèse de doctorat. Université de Montréal, Département de géographie, 214p.

Bitondo, .D. et P. André. (2007). *Contextual phases in the institutionalization of the environmental assessment of road development in Cameroon*, *Impact Assessment and Project Appraisal*, 25(2), June 2007, pages 139–148

Birschenk T., Olivier de Sardan J-P. (1998). Les pouvoirs au village. Le Bénin rural entre démocratisation et décentralisation, Paris, Karthala, 297 pages

Blais, M. et Martineau, S. (2006). L'analyse inductive générale : description d'une démarche visant à donner un sens à des données brutes, Recherches qualitatives, vol.26 (2), 1-18.

Blatrix. C. (2001). Utilité publique et « démocratie participative » : pour une approche pragmatique du débat public in Aménagement et Nature, n° 140, 127 pages

Blondiaux, L. (2005). L'idée de démocratie participative : enjeux, impensés et questions récurrentes, pp. 119-137 in Bacqué, Marie-Hélène, Rey, Henry, Sintomer, Yves, 2005, *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparée*, Collection « Recherches », La Découverte, 314 p.

Blondiaux L. (11 novembre 2004a). L'idée de démocratie participative : enjeux, impensés et questions récurrentes. « *Démocratie délibérative et démocratie participative : une lecture critique* » (à paraître dans la Revue Suisse de Science Politique, début 2005). *Conférences de la Chaire CMD*. En ligne. http://www.chaire-cd.ca. Consulté le 5 janvier 2010

Blondiaux, L. (11 novembre 2004b). Prendre au sérieux l'idéal délibératif : un programme de recherche. « *Démocratie délibérative et démocratie participative : une lecture critique* » (à paraître dans Démocratie participative et gestion de proximité, Paris, La Découverte, 2004). *Conférences de la Chaire CMD*. En ligne. http://www.chaire-cd.ca. Consulté le 5 janvier 2010

Bobbio. N. (2007). Le futur de la démocratie. Éditions du Seuil.

Bode F. C. (1978). Les fonctions de chef et la politique chez les Abaluhyas au Kenya- 1894-1963 : 41-42. Thèse de doctorat, Yale University

Bohman,. J. (1996). Public Deliberation.Pluralism, Complexity, and Democracy. The MIT Press.

Bonnemaison, J. (2000). *La géographie culturelle*, Paris, Éditions du CTHS, 152 p.

Bourgoignie, G. E. (1972). Les hommes de l'eau : ethno-écologie du Dahomey lacustre, Editions universitaires, 391 pages

Burby, R. J. (2003). Making Plans that Matter: Citizen Involvement and Government Action. Journal of the American Planning Association 69(1): 33–49.

Callon.P.; M. Lascoumes. et P. Barthe. Y. (2001). *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*. Éditions du Seuil.

Caron-Malenfant, J. et Th. Conraud. (2009*). Guide pratique de l'acceptabilité sociale. Pistes de réflexion et d'action*. Québec : Éditions DPRM

Certeau M. de (1 janvier 1990). *L'invention du quotidien*. 1 ; Arts de faire

Chapoulie. J.M. (2001). Comment écrire l'histoire de la sociologie : l'exemple d'un classique ignoré , le paysan polonais en Europe et en Amérique », Revue d'histoire des sciences humaines, numéro 5, pp 143-169

Chevallier J. (1976). *La participation dans l'administration française*, Bulletin de l'IIAP, p.85

Claval P., Limites et barrières culturelles (chapitre 5), p. 82-94 *in* Carroué L., Claval P., Di Méo G., A. Miossec, J-P., Renard, L., Simon, Y., Veyret et J-P., Vigneau. (2002). *Limites et discontinuités en géographie*, Sedes/VUEF, 159p.

Claeys-Mekdade C. (décembre 2006). *La participation environnementale à la française : le citoyen, l'État… et le sociologue*, Vertig*O* – La revue en sciences de l'environnement, Vol7no3

Cohen.J. (1989). Délibération et légitimité démocratique, p. 207-241, in Girard et Le Goff La Démocratie Délibérative, 550 p

Collet B. (2006). « Pour l'étude des *modes d'intégration* entre participation citoyenne et références culturelles », *Revue européenne des sciences sociales* [En ligne], XLIV-135 |, mis en ligne le 01 août 2006. URL : http://ress.revues.org/258

Côté, G et C. Gagnon. (2005). Gouvernance environnementale et participation citoyenne : pratique ou utopie?: Le cas de l'implantation du mégaprojet industriel Alcan (Alma). « Nouvelles pratiques sociales » 18(1) : 57-72

Cornevin R. (1962). *Histoire du Dahomey*, Éditions Bergger-Levrault, 568p.

CRSDD (2012). Mémoire présenté au Bureau d'audiences publiques sur l'environnement. Pour un développement durable dans l'industrie minière québécoise : le cas de projet de mine aurifère Canadian Malarctic. En ligne, hppt://www.ieim.uqam.ca/IMG/pdf/Pour un développement durable dans l'industrie minière québecoise.pdf

Dahl. R. A. (1998). On Democracy.Yale University Press.

Dahl, R. A. (1961). Who Governs? Democracy and Power in an American City, New Haven, Yale University Press

Davis, R. (2000). The Net Effect. Brigham Young Magazine, Fall, 40–46.

Dako, B. (2012). Secrétaire exécutif du Haut-Commissariat à la Gouvernance concertée sur le thème « La gouvernance concertée, levier de développement local » dans le cadre de la formation des élus locaux et des organisations de la société civile sur le processus du budget participatif

Darses, F. (2002). *Modeler et outiller les activités coopératives de conception*, le Travail Humain, Tome 65, n°4/2002

Department of the Environment, Transport and the Regions. McCombs, Maxwell. (1997). Building Consensus: The News Media's Agenda-Setting Roles. Political Communication 14(4): 433–43.

Decoster D-P (Sous la direction de). (Novembre 2002). *Gouvernance locale, développement local et participation citoyenne,* Charleroi. 96 pages

Desanti, H. (1945). Du Dahomey au Bénin-Niger, Larose-Paris, 262 pages

Devillier,J. M. (1994). « Les mécanismes non juridictionnels de protection des droits, dans *L'effectivité des droits fondamentaux dans les pays de la communauté francophone*, Ed. UPELF-UREF, Montréal, p. 490

Di Méo G. et Y. Veyret. (2002). Problématiques, enjeux théoriques et épistémologiques pour la géographie (chapitre 1), p. 5-26 *in* Carroué L., Claval P., Di Méo, G., Miossec A., Renard J-P., Simon L., Veyret Y., Vigneau J-P., 2002, *Limites et discontinuités en géographie*, Sedes/VUEF, 159p.

Diamond, J. (2000). *De l'inégalité parmi les sociétés. Essai sur l'homme et l'environnement dans l'histoire*, Galllmard, 695 p.

Dryzek. J. S. (2002). Deliberative Democracy and Beyond Liberals, Critics, Contestations, Publié au Oxford Scholarship Online :https://vpn-externe2.ulaval.ca/http/0/www.oxfordscholarship.com/oso/public/content/politicalscience/9780199250431/toc.html

Dulucq. S et Soubias. P. (2004). *L'espace et ses représentations en Afrique.* Éditions Karthala, Paris, 254 p

Dumez, H. (2010). La description : point aveugle de la recherche qualitative, Le Libellio d'Aegis, 6(2), pp. 28-43.

Durkheim, E. (1967). *De la division du travail social, Paris. Les Presses Universitaires de France, 8e édition, 416 pages*

Ebdon, Carol. (2002). Citizen Participation in the Local Government Process. Journal of Public Budgeting, Accounting, and Financial Management 14(2): 273–94.

Ebisemiju, F.S. (1993). « Environmental impact assessment : making it work in developing countries ». *Journal of Environmental Management*. 38(4) : 247-273.

Eliade, M. (1965). *Le sacré et le profane* (Ed. 2005). Paris : Ed. Gallimard.

Emeka P. A. (2009). 'Poverty, Socio-Political Factors and Degradation of the Environment in Sub-Saharan Africa: The Need for a Holistic Approach to the Protection of the Environment and Realisation of the Right to Environment',5/2 *Law, Environment and Development Journal* (2009), p. 107, available at http://www.lead-journal.org/content/09107.pdf

Epacka. Y. D. (2005). Un modèle africain de Démocratie? ICICEMAC

Felli R. (2005). *Développement durable et démocratie : la participation comme problème*.

Filiatrault, K. (2007). *Hydro-Québec, autochtones et régions : gouvernance environnementale et acceptabilité sociale. Le cas de SM-3.* Mémoire présenté comme exigence partielle de la maîtrise en sciences de l'environnement. UQAM. 193p.

Femia. J. (1996). Complexity and deliberative democracy *in Inquiry*.39 : 359-397 Francoeur, L.-G., (2008), Restaurer la crédibilité du BAPE. Journal le Devoir du 26 novembre 2008. En ligne, www.ledevoir.com/societe/actualites-en-societe/218773/restaurer-la-credibilite-du-bape

Floquet A., et R. Mongbo . (1998). Des paysans en mal d'alternance, dégradation des terres, restructuration de l'espace agraire et urbanisation au bas Bénin, Margraf Verlag,

Fortin, M-J. (2009). *VertigO*. L'évaluation environnementale des grands projets industriels : potentialités et limites pour la gouvernance territoriale. En ligne, http://www.erudit.org/revue/vertigo/2009/v9/n1/039931ar.pdf

Fortin, M-J.; Fournis, Y. et R. Beaudry (Octobre 2013). *Acceptabilité sociale, énergies et territoires :De quelques exigences fortes pour l'action publique*. Mémoire soumis à la Commission sur les enjeux énergétiques. GRIDEQ / CRDT / UQAR. 29p.

Fourniau, J.-M. (1997). *Figures de la concertation "à la française" in* Gariépy M., Marié M., *Ces réseaux qui nous gouvernent?* Paris. L'Harmattan. Pp. 373-401

Gagnon, C., L. Lepage, M. Gauthier et G. Côté. (2002). *Les comités de suivi au Québec. Un nouveau lieu de gestion environnementale.* Groupe de recherche et d'intervention régionales, Université du Québec à Chicoutimi, 158 p.

Gareau P. et Lepage L. (2005) « *Vers la gestion intégrée du fleuve Saint-Laurent : les défis d'une action collective*» Nouvelles pratiques sociales, vol. 18, n° 1, p. 104-116. http://id.erudit.org/iderudit/012199ar

Gariépy, M. (2002). « Modernisation de la rue Notre-Dame-Le BAPE, un quasi-monopole », Le Devoir, 1er octobre 2002. En ligne, http://www.ledevoir.com/non-classe/10234/modernisation-de-la-rue-notre-dame-le-bape-un-quasi-monopole

Gauthier, M.; Simard, L. et J-Ph. Waaub. (1999). Participation du public à l'évaluation environnementale stratégique. Rapport de recherche déposé au ministère de l'Environnement du Québec. 115p.

Gauthier, M. (2007). Le BAPE et l'institutionnalisation du débat public au Québec : mise en œuvre et effets, in Recherches; Le débat public : une expérience française de démocratie participative, p.78-91, La Découverte.

Gauthier, M. et L. Simard (2011). Télescope. Le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement du Québec : genèse et développement d'un instrument voué à la participation publique, p. 39-67

Gbadamassi. M. (1999). Pouvoir de Bakparakpe : prérogative et limites, Mémoire de Maîtrise de Sociologie-Anthropologie, UNB, 131 pages

Gibril, N.; Assemboni, A., N. (2003). L'accès à l'information et la participation du public à la prise de décisions publiques en droit africain de l'environnement, Pp. 257-292 in PÂQUES, M. et M. FAURE, 2003. La protection de l'environnement au cœur du système juridique international et du droit interne, Actes du colloque du 19 au 20 octobre 2001, Bruxelles, Bruylant.

Giroux, G. (1997). « La demande sociale d'éthique : autorégulation ou hétérorégulation ? », dans G. Giroux (dir.), La pratique sociale de l'éthique, Montréal, Bellarmin, 1997, p. 27-47

Glaser, Barney G. et Strauss, Anselm A. (2010). *La découverte de la théorie ancrée*. Stratégies pour la recherche qualitative, Armand Colin, 409p.

Glèlè, M.A. (1974). *Le Danxomè. Du pouvoir Aja à la nation fon*, Nubia, 282 p.

Gueye, B. (1999). Où va la participation? Expériences de l'Afrique de l'Ouest francophone. 36 pages

Godbout J. (1983). *La participation contre la démocratie*, Éditions Coopératives Albert Saint-Martin, 190 pages

Goffman E. (1974). *Les rites d'interaction*. Les éditions du minuit. 230p.

Golding, D., Sh. Krimsky, and A. Plough. (1992). Evaluating Risk Communication: Narrative vs. Technical Presentations of Information about Radon. Risk Analysis 12(1): 27–35.

Gouvernement du Québec (décembre 1988). L'évaluation environnementale : une pratique à généraliser, une procédure d'examen à parfaire. Rapport du comité d'examen de la procédure d'évaluation environnementale (Rapport Lacoste). En ligne, http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/mandats/prod-porcine/documents/Gene41.pdf Consulté le 27.10.2013

Gravitz.M. (1993) Méthodes des sciences sociales, Paris, Dallos, 1102 p

Gumuchian H. (1991). Représentations et aménagement du territoire, Paris, Économica, 135 p., Coll. Anthropos.

Gumuchian H., C. Marois. (2000). *Initiation à la recherche en géographie*. Montréal. Les Presses de l'Université de Montréal. Éd. Economica, 413p.

Guyot, S. (2006). *Rivages zoulous. L'environnement au service du politique en Afrique du Sud*, Karthala,

Habermas, J. (1973). *La technique et la science comme « idéologie »*, Coll. Tel, Gallimard, 211 p.

Habermas, J. (1997). *Droit et Démocratie. Entre faits et normes*. Paris. Gallimard.

Halley, P. et M. De Forte (2004). « Le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) : Participation publique et évaluation environnementale », 1 *Revue juridique de l'environnement* 5

Held. D. (2006). Models of Democracy.Third Edition.Stanford University Press.

Hensbroek. V et Boele, P. (2011). « Le « tournant démocratique » dans la philosophie africaine contemporaine», Critique 8 n° 771-772, p. 650-663.

Hofmeister W. (1997). *La démocratie dans le contexte de la transformation du système politique en Afrique. Quelques considérations conceptuelles. In* HOFMEISTER W., SCHOLZ I. 1997. *Formes traditionnelles et contemporaines de participation locale et d'autonomie en Afrique* (531p), Johannesbourg, KAS. Pp. 11-22

Hofmeister W., Scholz I. (1997). Formes traditionnelles et contemporaines de participation locale et d'autonomie en Afrique, Johannesbourg, KAS, 531 pages

Holtz, S. (2001). Evaluation environnementale et développement durable: exploration des liens, pp. 103-118 in *Développement durable et évaluation environnementale : perspectives de planification d'un avenir commun.* Document d'information préparé pour le Conseil canadien de la recherche sur l'évaluation environnementale.

Houessou D. Marcellin (*Sous la direction de*) (2011). Dictionnaire de l'action et de l'activité publique, p 102

Houinsa, D.G.; S., Gansou; J. D. Tonato; H. U. Caspary; G. Lanmafankpotin; V. Prudencio. (2007). *Étude sur l'amélioration de l'approche des plans de développement communaux (PDC) de la deuxième génération du Bénin : Rapport final*, MDGLAAT, GTZ, PDDC, Cotonou, octobre 2007, 108 p.

Hountondji, P.J. (1977). *Sur la philosophie africaine*. *Critique de l'ethnophilosophie.* Éditions Clé, 257 p.

IIES, INFOSEC, FFN. (1984). Pour une gestion solidaire des sociétés africaines : inquiétudes et certitudes, Cotonou, 163 pages

INSAE, (2003). Caractéristiques socioculturelles et économiques, tome 3, 196P

INSAE (2004). Troisième Recensement générale de la population et de l'habitat (RPGH3), édition de 2002

Iroko F. (1997). *La politique et le gouvernement avant et pendant l'ère coloniale en Afrique de l'Ouest. In* HOFMEISTER W., SCHOLZ I. 1997. *Formes traditionnelles et contemporaines de participation locale et d'autonomie en Afrique* (531p), Johannesbourg, KAS. Pp. 113-130

Iroko F. (1984). Notice historique sur les Kufaloyinma de l'Atacora. *Le mois en afrique.* Pp. 121-129

Jouve .B. (2004). Horizons métropolitains : politiques urbaines et projets en Europe depuis les années 1960, Genève, Presses Universitaires de la Suisse Romande

Jouve.B. (2006). Un modèle québécois Gouvernance et participation dans la gestion publique, Montréal, Presses de l'université de Montréal

Keeney R. (1992). *Value-focused thinking : A part to creative decisionmaking*, Harvard University Press, Cambridge (MA)

Ki-Zerbo, J. (2003). *À quand l'Afrique? Entretien avec René Holenstein.* Collection *Monde en cours*. Éditions de l'Aube. 198p.

King, Cheryl S., Kathryn M. Feltey, and Bridget O'Neill Susel. (1998). The Question of Participation: Toward Authentic Public Participation in Public Administration. Public Administration Review 58(4): 317–26

Koda I. (2001). Le partage du pouvoir dans le royaume de Djougou, Mémoire de Maîtrise de Sociologie-Anthropologie, UNB, 123 pages

Konaré Adame B.(2008). « Gouvernance et expérience démocratique en Afrique : l'éclairage de la culture et de l'histoire », in La Découverte « Cahiers libres », p. 305-320.

Koubi,G. (1992) . La délibération, manifestation de volonté dans le droit des collectivités locales, 1992, n0 71, p.4

La documentation française. (2008) La participation des citoyens et l'action publique, France, Centre d'analyse stratégique, 158 p

Langton, S. (1978). *Citizen participation in America.* Lexington Books, Lexington (Massachussetts)

Lanmafankpotin, G., André, P., Samoura, K., Côté, L., Beaudet, R. et Bernier, M. (2013). *La participation publique en évaluation environnementale en Afrique francophone*, Collection Étude de cas, IFDD, ÉNAP, BAPE, UDEM, SIFÉE, 178 p.

Lanmafankpotin, G. et Baglo M. (2012). La participation publique au cœur de l'expérience béninoise de verdissement de la Stratégie de croissance pour la réduction de la pauvreté (Scrp) pp 74-81 *in* Évaluation environnementale stratégique et citoyenneté, à la recherche de modèles adaptés de développement durable, IFDD, *Liaison Énergie Francophonie*, numéro 91, 112p.

Lassere F. et A. Lechaume (Sous la direction de) (2003). *Le territoire pensé. Géographie des représentations territoriales*, PUQ, 328 p.

Legros, O. (dir. 2008). *Participations citadines et action publique. Dakar,Rabat, Cotonou, Tunis, Jérusalem, Sanaa,* Adels, Citeres-Emam, Yves Michel, pp.7-14. Observer la participation à partir des villes d'Afrique et d'Orient

Lemaire P-M. (1989). *Communication et culture*, les presses de l'Université Laval, Québec,

Lemos, M. C. et A. Agrawal. (2006). « Environmental governance », 31 *Annual Review of Environment and Resources* 297.

Leknes, (2001). The role of EIA in the decision-making process. *EIA Review* 21:309-334.

Le Petit Robert. (2001). Dictionnaire Le Robert.

Le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement. En ligne : http://participedia.net/en/organizations/bureau-d-audiences-publiques-sur-l-environnement-office-environmental-public-hearings, Consulté le 19.01.2014

Lo, P. et G. Sene. (1998). *Décentralisation, programme de développement et participation des populations : l'évaluation environnementale dans le programme de revitalisation des vallées fossiles au Sénégal*, *In* Secrétariat francophone de l'AIÉI-IAIA, 1998, Évaluation d'impacts et Participation publique: tendances dans le monde francophone. Comptes-rendus du 3è Colloque international des spécialistes francophones en évaluation d'impacts; Montréal, Québec, Canada, 25 au 27 mai 1998; Collection Environnement de l'Université de Montréal (sous la direction de Delisle, C.E. et Bouchard, M.B.), Hors-Série Numéro 12, pp. 159-167

Lowndes, V., G. Stoker, L. Pratchett, D. Wilson, S. Leach, and M. Wingfield. (1998). *Enhancing Public Participation in Local Government*. London: U.K.

Lumembu,.A.K et J. Rawls (2005). *Les bases philosophiques du libéralisme politique*, Paris, L'Harmattan, 2005

Manin, B. (1985). « *Volonté générale ou délibération? » Esquisse d'une théorie de la délibération politique* », Le Débat, 33,

Manin B., (1995), *Principes du gouvernement représentatif*, Calmann-Lévy, pages 319

Martineau, S. (2005). L'observation en situation : Enjeux, possibilités et limites, Recherches Qualitatives, Hors Série, no 2, Actes du colloque « L'instrumentation dans la collecte des données », UQTR, 26 novembre 2004, pp.5-16.

Massé R. (2005). *Les fondements éthiques et anthropologiques d'une participation publique en santé publique*. revue ***Éthique publique***, vol. 7, no 2, pp. 107-124. Montréal : Les Éditions Liber

Mayer R., Ouellet F. (1991). *Méthodes de recherche pour les intervenants sociaux*, Gaëtan Morin, 537p.

Mbara Guerandi, Goulongo (2008). *Repenser un modèle de démocratie participative au Cameroun,* CJDHR Vol. 2 N^{0}. 1, June 2008 En ligne, http://www.cjdhr.org/2008-06/Goulongo-Guerandi.pdf Consulté le 2013.10.06

Mbazoa, A. L. (1998). *Femmes et évaluation d'impacts environnementaux en Afrique centrale, une participation marginale, In* Secrétariat francophone de l'AIÉI-IAIA, 1998, Évaluation d'impacts et Participation publique: tendances dans le monde francophone. Comptes-rendus du 3è Colloque international des spécialistes francophones en évaluation d'impacts; Montréal, Québec, Canada, 25 au 27 mai 1998; Collection Environnement de l'Université de Montréal (sous la direction de Delisle, C.E. et Bouchard, M.B.), Hors-Série Numéro 12, pp. 433-437

MCA-Bénin (mai 2008), Étude sur l'élaboration d'une procédure opérationnelle d'évaluation environnementale et sociale, d'un cadre d'évaluation environnementale de catégorie B, et des plans de gestion environnementale et sociale du Programme du Bénin pour le Millenium Challenge Account. DP : 3C09-065-RFP, Procédure opérationnelle d'évaluation environnementale, Rapport définitif, Cotonou, 59 pages

Médénouvo, F. (2011). « Le coutumier du Dahomey (circulaire 128 A.P.) »

MÉÉDDM. (15 décembre 2009). Participation « directe » du public à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement. En ligne. http://www.developpement-durable.gouv.fr/spip.php?page=article&id_article=12204. Consulté le 2 mars 2010

MMFPMEEJF (2008). Carte de potentialités d'emplois des jeunes et des femmes dans les communes du Bénin, 1ère édition, 195P Olivier de Sardan J-P. (1995). Anthropologie et développement : essai en sociologie anthropologie du changement social, Paris, APAD-Karthala, 221 pages

Mercier Cl., D. Bourque et L. St-Germain. (2009). *Participation citoyenne et développement des communautés : enjeux, défis et conditions d'actualisation,* Gatineau : UQO, 78 pages.

Michel, P. (2001) L'étude d'impact sur l'environnement. France, Ministère de l'Anénagement du Territoire et de l'Environnement, Paris, 153 p.

Mitchell (2005). Participatory partnerships: engaging and empowering to enhance environmental management and quality of life? *Social Indicator research* 71:123-144.

MMFPMEEJF (2008) : Carte de potentialités d'emplois des jeunes et des femmes dans les communes du Bénin, 1ère édition, 195P

Midden, Cees J. H. (1995). Direct Participation in Macro-Issues: A Multiple Group Approach; An Analysis and Critique of the Dutch National Debate on Energy Policy, Fairness, Competence, and Beyond. In Fairness and Competence in Citizen Participation, edited by Ortwin Renn, Thomas Webler, and Peter Wiedemann, 305–20. Dordrecht, Netherlands: Kluwer Academic.

Middendorf, Gerad, and Lawrence Busch. (1997). Inquiry for the Public Good: Democratic Participation in Agricultural Research. Agriculture and Human Values 14(1): 45–57.

Miles, M. B. et A. M. Huberman. (2003). *Analyse des données qualitatives. Méthodes en sciences humaines*, De Boeck, 2e édition, 626p.

Mondjanagni A. C. (1984). La participation populaire au développement en Afrique noire, IPD et Karthala

Mongbo Roch L., (2006). «Décentralisation, migrations et identités : Formes de citoyenneté et dynamiques d'exclusion (Atelier IV)», *Le bulletin de l'APAD*, n° 16, *Décentralisation, pouvoirs sociaux et réseaux sociaux* , [En ligne], mis en ligne le : 15 novembre 2006. URL : http://apad.revues.org/document545.html. Consulté le 31 mars 2010.

Mongbo R. L. (1997) «Des courtiers ruraux pour le développement au Bénin. Rapport d'une recherche conduite au Bénin dans le cadre du projet « courtiers locaux du développement »», *Le bulletin de l'APAD*, n° 11, *Le développement négocié : courtiers, savoirs, technologies* , [En ligne], mis en ligne le : 2 juillet 2007. URL : http://apad.revues.org/document711.html. Consulté le 31 mars 2010.

Morand-Devillier, J. 1994. « Les mécanismes non juridictionnels de protection des droits, dans *L'effectivité des droits fondamentaux dans les pays de la communauté francophone*, Ed. UPELF-UREF, Montréal, p. 490

Mouffe, C. *Democratic Paradox*, Londres, Verso (2000); *Le Politique et ses enjeux. Pour une démocratie plurielle*, Paris, La Découverte/Mauss, 1994 cité par Girard et Le Goff, 2010

Mulumba, W. B. (2007). » *Réinventer la nation africaine*, in *African Prospective Africaine* N0 0001 /

Nguendo Yongsi, H.B. et C.R. Bryant (Dir.) (2008). *Visages et défis des principales villes camerounaises*, (Montreal : Géographie, Université de Montréal), 175 pages

Ntimana O. W. (1997). *Formes traditionnelles et contemporaines de participation locale et d'autonomie en Afrique. In* HOFMEISTER W., SCHOLZ I. 1997. *Formes traditionnelles et contemporaines de participation locale et d'autonomie en Afrique* (531p), Johannesbourg, KAS. Pp. 25-31

Oyugi, W. O. et A. Gitonga (1995). *Democratic theory and practice in Africa* East African Educational Publishers Ltd. Chap VI. Bureaucracy and democracy in Africa

O'Faircheallaigh (2010). Public participation and environmental impact assessment: Purposes, implications, and lessons for public policy making . *EIA Review*, 30(1) :19-27.

Parenteau.R . (1988). Participation du public aux décisions d'aménagement, Federal Environmental Review Office, 73 p

Parazelli.M et Latendresse.A. (2006). Penser les conditions de la démocratie participative, in Nouvelles pratiques sociales, volume 18, numéro 2, p.15-23

PEÑA O., A-L., Sanguin (1986). *Concepts et méthodes de la géographie,* Guérin, 177 p.

PNUE (2002). *Manuel de formation sur l'étude d'impact environnemental*, Division Technologie, Industrie et Économie, Service Économie et Commerce, 2ème édition, 630 p. En ligne, http://www.unep.ch/etb/publications/EnvImpAss/Manuel%20EIE%20FR.pdf consultée le 10.04.2012

Parenteau R., Benoist A., Decoste S., Dotois G. (1985). L'impact de la participation du public aux audiences publiques sur l'environnement. Institut d'Urbanisme, UdeM, 165 pages

Pinchemel, P., et G. Pinchemel (1988). *La face de la terre*, Paris : Armand Colin, 519 p.

Pliya, J. (1981). Kondo le requin, Yaoundé, Éditions Clé, 106p.

Prieur M. (1996). *Droit de l'environnement*, 3è édition, Dalloz

Raffestin C.; et Barampana A. (2005). Espace et pouvoir pp. 63-71 In Bailly Antoine, 2005, *Les concepts de la géographie humaine*. 5è édition. 333 p

Raséra, M. (2002). *La démocratie locale*, LGDJ, 186 pages

Rawls, I. J. (1995). *Libéralisme politique*. Paris. PUF.

République du Bénin, (1993), Plan d'action environnemental du Bénin. Première version. 101p.

République du Bénin (2001). Plan d'action environnemental du Bénin. Première version révisée. 184p.

République du Bénin (2001). Guide général de réalisation d'étude d'impact.

Ricoeur P., (1969), *Le conflit des interprétations*, Paris, Seuil,

Roberts, Richard. (2000). Public involvement in environmental impact assessment: moving to a "newthink", Chap. 5, Pp. 41-69 *in* Goodland, Robert and Jeff Anhang. 2000. IAIA presidents visions for impact assessment: where will impact assessment be in 10 years and how do we get there? Hong Kong. 131p.

Robert and Jeff Anhang. (2000). IAIA presidents visions for impact assessment: where will impact assessment be in 10 years and how do we get there? Hong Kong. 131p.

Rogers, E., M. et D. L. Kincaid (1981). *Communication Networks. Toward a New Paradigm for Research*, New York, The Free Press,.
Rosanvallon P. (2008), *La légitimité démocratique. Impartialité, réflexivité, proximité*. Éditions du Seuil, 368 p

Rowe, G. ; Frewer, L. J. (2005). A typology of public engagement mechanisms. Science, Technology and Human values, vol. 30 n^0 2, Spring, 251-290

Rui, S. (2004). La démocratie en débat. Les citoyens face à l'action publique, Armand Colin, 261 pages

Sarbin.T et Kitsuse.J (1993). Constructing the social, SAGE Publications Ltd, Inquiries in Social Construction Series, 270 p

Sarbin T. R. et Kitsuse J. I. (Eds), (1994). *Constructing the Social.* London

Secrétariat francophone de l'Association internationale pour l'Evaluation d'impacts (AIEI-IAIA) (1998). Evaluation d'impacts et Participation publique : tendances dans le monde francophone. Comptes-rendus du 3è Colloque international des spécialistes francophones en évaluation d'impacts ; Montréal, Québec, Canada, 25 au 7 mai 1998 ; Collection Environnement de l'Université de Montréal (sous la direction de Delisle, C.E. et Bouchard, M.A.), Hors-Série numéro 12, 580 pages plus annexes

Senghor L. S. (1980). *La poésie de l'action*, Éditions Stock.

Sintomer Y. (2007). *Le pouvoir au peuple*, La découverte, 177 p.

Sliwinski, A. (2000). Le concept d'institution en anthropologie *in 68ème Congrès de l'ACFAS*

Steiner, J.Bächtiger,A.Spörndli .M et Steenbergen,M. R (2010). *Deliberative Politics in Action. Analyzing Parlamentary Discourse*, Cambridge UniversityPress, 2005 cité par Girad et Le Goff

Strauss,A., Corbin.J (1994). Grounded theory methodology: an overview, in Denzin, N.K., Y.S Lincoln, eds., Handbook of qualitative research, thousand Oaks: Sage: 273-85

Schutz. A. (1967). The phenomenology of the social world, (traduction de Der sinnhafte Aufbau der sozialen Welt. Eine Einleitung in die verstehende Sociologie) Evanston, Northwestern University Press

Tennoy, Kvaerner et Gjerstad (2006). Uncertainty in EIA predictions: the need for better communication and more transparency. *IAPA* 24 : 45-56.

Theys. J.. (2003). La Gouvernance, entre innovation et impuissance in Développement Durable et Territoires, Dossier 2 : Gouvernance locale et Développement Durable. Mis en ligne le: 1 novembre 2003. En ligne : http://developpementdurable.revues.org/document1523.html

Thibaut A., (collaboration avec le BCM) (1991). Comprendre et planifier la consultation publique, BCM, 23 pages

Thibault A., Lequin M. et Tremblay M., (2000)**,** *Cadre de référence de la participation publique (démocratique, utile et crédible)*. 23 p.

Thomas, John C. (1995). Public Participation in Public Decisions. San Francisco: Jossey-Bass.

Thomas L-V. et R. Luneau, (1975), *La terre africaine et ses religions*, Paris, Ed. Larousse universitaire, 336 p.

Turan C., Joeck M., Insunza X. (2011). Mémoire déposé au BAPE sur le projet de Parc éolien de Saint Valentin (DM201). En ligne, http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/mandats/eole_saint-valentin/documents/DM201.pdf

de Tocqueville (1961). De la démocratie en Amérique, coll. « Folio Histoire », Gallimard, tome 2, Paris, à la page 178.

Touraine A. (1994). *La démocratie*, Fayard, 1994, p.19

UNECE (25 juin 1998). *Convention sur l'accès à l'information, la participation du public, au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement.* 31 pages. En ligne. http://www.unece.org/env/pp/documents/cep43f.pdf. Consulté le 28 février 2010

Van den Hove, S. (2000). Approches participatives pour la gouvernance en matière de développement durable : une analyse en termes d'effets. Cahier du C3ED, 38 p.

Van Hensbroek Pieter Boele (2011). « Le « tournant démocratique » dans la philosophie africaine contemporaine», Critique, 2011/8 n° 771-772, p. 650-663.

Vernant J.-P. (1962). *Les origines de la pensée grecque*, PUF, Paris, cité par Felli Romain

Verger P. F. (1995). *Dieux d'Afrique*, Éditions Revue Noire, 416p.

Vidal (1998). « la démarche participative, elle-même inscrite dans un processus de rationalisation plus large, vient souvent bousculer une structure sociopolitique qui repose sur des valeurs de toute autre nature. »

Vincent, S. (1991), *La Consultation des Populations; définitions, critiques et méthodes*; Dossier-synthèse du Bureau de l'Examen Public du Projet Grande-Baleine; Montréal, 85p.

Vincent S. (1994). *Consulting the population. Definition and methodological questions.* Great Whale Environmental Assessment: Background paper No. 10, Great Whale Public Review Support Office, 85p.

Walters, Lawrence C, Aydelotte. J and Miller. J (2000). Putting More Public in Policy Analysis. Public AdministrationReview60(4): 349–59.

Wambo, E., M., N., Hygiène du cadre de vie et action communautaire à Nylon-Douala, Pp. 101-121 in

Wood Ch. (2003). Environmental impact assessment in developing countries: an overview. In Conference on new directions in impact assessment for development: Methods and practice, 24-25 november 2003, 28 p

Wüstenhagen, Rolf, Maarten Wolsink, Mary Jean Bürer (2007). *Social acceptance of renewable energy innovation :An introduction to the concept*. Energy Policy 35 (2007) 2683–2691

Yonkeu, S.; Mamane, Ch.; Traoré, O. (2003). *Comparaison de la réglementation dans le processus des études d'impact sur l'environnement de quelques pays de l'union monétaire et économique de l'Afrique de l'Ouest (UEMOA) et tentative d'harmonisation*, *In* SIFÉE, IEPF, GIREA. 2003. *L'évaluation environnementale : vers une harmonisation internationale?* Actes. 7è colloque international des spécialistes francophones en évaluation d'impacts, Liège 10-14 juin, pp. 37-49.

Zask, J. (2011) .Participer. Essai sur les formes démocratiques de la participation. Éditions LE BORD DE L'EAU. 326 p.

Annexe 1 : Grille de collecte

Participation citoyenne dans l'évaluation environnementale, perspective comparative
Recherche-action
Questionnaire – NOM DU PAYS

⏭ **IDENTIFICATION DES PARTICIPANTS À L'ENQUÊTE**

NOM	PRÉNOM	TITRE	AFFILIATION	COURRIEL

⏭ **INSTRUCTIONS À L'ENDROIT DES RÉPONDANTS**

1. Chaque membre répond d'abord individuellement aux questions de la grille.
2. Les répondants mettent en commun leur réflexion et débattent de leur évaluation en réunion organisée par le responsable d'équipe.
3. Le responsable d'équipe remplit un questionnaire final qui reflète le consensus auquel le groupe est parvenu et il le fait valider par les autres répondants.
4. Le responsable d'équipe envoie le questionnaire final par courriel à Pierre André, *au plus tard le 12 novembre 2010,* tout en mettant les membres de son équipe en copie conforme.

⏭ **PRÉSENTATION DE L'ENQUÊTE**

Cette recherche-action est conduite en partenariat avec le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE), l'Institut de l'énergie et de l'environnement de la Francophonie (IEPF), le Secrétariat international francophone pour l'évaluation environnementale (SIFÉE), l'Université de Montréal et L'Observatoire de l'administration publique. Elle est coordonnée par l'École nationale d'administration publique (ENAP) par l'entremise de son Centre de valorisation internationale de l'expertise publique québécoise (CVIEPQ). Elle porte sur la participation citoyenne à l'évaluation environnementale dans seize pays africains : Bénin, Burkina Faso, Burundi, Cameroun, Congo, Côte d'Ivoire, Gabon, Guinée, Madagascar, Mali, Mauritanie, Niger, Sénégal, Tchad, Togo et Tunisie. Elle fait suite à une recommandation issue d'une conférence, tenue à Dakar en mars 2009, sous le thème de *La participation publique en environnement : pour un développement durable par une gouvernance démocratique*[182].

En entreprenant cette recherche, nous visons à comprendre comment la participation citoyenne en matière d'ÉIE est encadrée et opérationnalisée dans chacun des pays participants ; à en déterminer les forces, les faiblesses et les défis ; à reconnaître les meilleures pratiques et à les mettre en évidence en vue de leur application concrète au bénéfice de chacun des États et gouvernements de la Francophonie.

Dans cette enquête, la participation citoyenne signifie l'implication des individus, des groupes ou des associations de personnes aux différentes phases du processus d'évaluation d'impact environnemental (ÉIE). Ce processus comprend le cadrage de l'étude qui aboutit à l'élaboration des termes de référence ou d'un cahier des charges, sa réalisation qui donne naissance au rapport d'ÉIE, incluant un plan de gestion environnementale et sociale (PGES), un examen du projet et de son impact environnemental qui se conclut par la rédaction de un ou plusieurs avis ou rapports, la décision par l'autorité compétente ainsi que la mise en place et l'évaluation des mesures prévues au PGES.

1. Des détails sur la conférence de Dakar peuvent être trouvés sur http://www.sifee.org/Activites_autres/Colloque_de_Dakar_rapport_narratif.pdf

La participation citoyenne poursuit des objectifs multiples depuis celui d'informer les citoyens jusqu'à celui de les faire participer activement à la prise de décision ou au suivi. Les modes de participation peuvent inclure, sans s'y limiter, des dispositifs participatifs comme les rencontres d'information, les portes ouvertes, l'audience publique, les comités ou commissions (technique, interministériel, pluridisciplinaire) institués ou *ad hoc*, l'enquête publique, la consultation publique, les référendums et les recours judiciaires.

Plusieurs dispositifs peuvent être utilisés successivement ou de façon concomitante pour faire participer les citoyens à l'évaluation d'un même projet, leur choix étant guidé par l'objectif visé à chacune des phases définies du processus d'ÉIE.

La recherche a démarré par une revue de la documentation et la rédaction d'un profil institutionnel pour chacun des pays participants, traitant successivement de l'encadrement juridique de la procédure de participation, de ses définitions légales ou réglementaires, des dispositifs en place, du cadre institutionnel d'inspiration et de l'organisme gestionnaire du processus.

Le questionnaire à remplir en collégialité comporte cinq parties :

Partie 1 **Confirmation du profil institutionnel** : nous vous demanderons de valider l'information que nous avons préalablement colligée.

Partie 2 **Caractérisation des procédures et des pratiques de participation citoyenne** : nous cherchons ici à comprendre la traduction administrative de la participation dans votre pays.

Partie 3 **Cas exemplaire** : vous serez invité à décrire et à mettre en valeur un projet qui a inclus une démarche de participation citoyenne que vous considérez comme exemplaire.

Partie 4 **Appréciation des procédures et des pratiques de participation** : vous devrez porter un jugement d'experts sur les procédures et pratiques nationales, notamment par rapport aux autres pratiques dans la Francophonie.

Partie 5 **Perspectives** : nous désirons connaître votre opinion concernant les besoins nationaux en matière de renforcement des capacités et la valorisation de l'expertise de participation dans votre pays à travers le renforcement des capacités techniques et institutionnelles.

PARTIE 1 CONFIRMATION DU PROFIL INSTITUTIONNEL

1.1 Veuillez corriger ou compléter l'information ci-dessous colligée sur votre pays. Vous pouvez également commenter ou apporter des précisions dans la colonne *Commentaires*.

PROFIL INSTITUTIONNEL – CAP-VERT

Encadrement juridique	**Commentaires**
Partie complétée en fonction de la réalité de chacun des pays approchés.	
Définitions	**Commentaires**
Pas d'information	
Dispositifs	**Commentaires**
Audience publique	
Cadre institutionnel d'inspiration	**Commentaires**
Pas d'information	

Organisme gestionnaire	Commentaires
La Direction générale de l'environnement	

1.2 Y-a-t-il d'autres textes sectoriels (code d'urbanisme, minier, forestier, etc.) qui définissent des procédures particulières de participation en matière d'ÉIE ? Si oui, lesquels (lois, codes et procédures) ?

1.3 Y-a-t-il des ententes qui lient votre pays à d'autres et qui prévoient des démarches de participation en matière d'ÉIE dans des projets transfrontaliers ou qui ont des impacts transfrontaliers ? Dans l'affirmative, veuillez préciser (cadre juridique et administratif, démarche participative…).

PARTIE 2 CARACTÉRISATION DES PROCÉDURES ET DES PRATIQUES DE PARTICIPATION CITOYENNE

2.1 Pour chacune des phases du processus d'ÉIE, veuillez indiquer si la participation citoyenne est obligatoire, encouragée ou de libre initiative. Justifiez votre réponse. S'il n'y a pas de participation prévue à une étape, veuillez cocher non applicable.

	Obligatoire	Encouragée	Libre initiative	Non applicable	Expliquez
Cadrage					
Réalisation de l'étude					
Examen					
Décision					
Suivi (application du PGES)					
Contrôle					

2.2 Pour chacune des phases du processus d'ÉIE pour lesquelles vous avez mentionné l'existence d'une participation citoyenne, veuillez en indiquer la finalité et la nature.

	Finalité de la participation (objectifs, attentes…)	Nature de la participation (dispositifs, démarches, façons de faire…)
Cadrage		
Réalisation de l'étude		
Examen		
Décision		
Suivi (application du PGES)		
Contrôle		

2.3 Pour chacune des phases du processus d'ÉIE, veuillez indiquer les acteurs responsables de la participation citoyenne ainsi que ceux invités à participer. Par acteur nous entendons les catégories suivantes :

Promoteur et son consultant (indépendant ou bureau d'études) : comme celui-ci varie selon les projets, il suffira ici de mentionner dans la colonne appropriée *promoteur*. Précisez s'il y a lieu.

Public : il conviendra ici de distinguer dans votre réponse les *représentants des collectivités* (maires, chefs de villages…) les *ONG nationales*, les *ONG internationales*, les *institutions internationales* (Banque mondiale, BAfD et autres donneurs et

prêteurs), les *citoyens touchés* et les *citoyens intéressés*. Vous pouvez aussi ajouter toute autre catégorie que vous jugez pertinente.

Délivreur de l'autorisation et ses unités d'appui : s'il s'agit d'une unité déterminée de l'administration en charge du processus d'examen et d'autorisation qui revient constamment indépendamment du projet, veuillez la nommer. Dans le cas où les intervenants de l'administration varient selon les projets, d'autres catégories peuvent être utilisées comme les *ministères et administrations concernés* et les *commissions* ad hoc. Une fois de plus, vous pouvez créer toute autre catégorie que vous jugez pertinente.

	Acteur(s) responsable(s)	**Acteur(s) participant(s)**	**Expliquez**
Cadrage			
Réalisation de l'étude			
Examen			
Décision			
Suivi (application du PGES)			
Contrôle			

2.4 Existe-t-il des possibilités de libre initiative pour les citoyens à l'une ou l'autre des phases du processus d'ÉIE ?

2.5 Dans votre pays, procède-t-on à la formation des acteurs de la participation ?

QUELS ACTEURS ?	**QUI LES FORME ?**	**COMMENT PROCÈDE-T-ON ?**

2.6 Dans votre pays, a-t-on mis en place des mesures particulières (formation, soutien matériel, etc.) afin de favoriser la participation de certains groupes de citoyens (femmes, jeunes, communautés et groupes vulnérables, etc.) ?

POUR QUELS GROUPES ?	**QUELLES MESURES ?**	**INSTAURÉES PAR QUI ?**

2.7 Quel rôle jouent les partenaires techniques et financiers (bailleurs de fonds, donneurs, assistants techniques, etc.) dans vos procédures et pratiques de participation citoyenne ?

2.8 Quel rôle jouent les compétences internationales (consultants, bureaux d'études, ONG, etc.) dans vos procédures et pratiques de participation ?

PARTIE 3 CAS EXEMPLAIRE

3.1 Depuis l'an 2000, quel est le projet pour lequel la démarche de participation citoyenne ci-dessus décrite a été appliquée et que vous qualifieriez d'exemplaire, celui dont vous êtes fiers ?

3.1.1 Résumez la nature du projet en 250 mots.

3.1.2 Décrivez en 250 mots la démarche de participation citoyenne qui a eu cours.

3.1.3 Donnez les raisons pour lesquelles vous considérez ce cas comme exemplaire en ce qui concerne la participation citoyenne.

3.2 Dans ce cas particulier de démarche de participation, un ou plusieurs partenaires techniques ou financiers, ou des acteurs internationaux étaient-ils impliqués ? Dans l'affirmative, expliquez cette implication.

3.3 Dans ce cas exemplaire, quelle a été la contribution de la participation citoyenne à la décision qui a été prise ?

3.4 Quelles leçons tirez-vous de ce cas pour l'amélioration de la participation citoyenne en ÉIE ?

3.5 Pour nous permettre de mieux comprendre le projet et la démarche participative qui a eu cours, veuillez envoyer tous les documents relatifs au cas (extrait d'annonces de la participation, rapports divers, résumé non technique, verbatim…) et énumérez-les dans la rubrique « Liste des documents envoyés ci-dessous ».

Liste des documents envoyés :

PARTIE 4 APPRÉCIATION DES PROCÉDURES ET DES PRATIQUES DE PARTICIPATION

4.1 Quelle serait votre appréciation générale de la démarche participative appliquée à l'ÉIE dans votre pays ? (Cochez)

Excellente	**Très bonne**	**Bonne**	**Passable**	**Mauvaise**

4.2 Selon vous, quels sont, par ordre de priorité, les trois points forts des procédures et pratiques de participation citoyenne dans votre pays ?

Point fort	**Justification**
1er :	
2e :	
3e :	

4.3 Selon vous, quels sont, par ordre de priorité, les trois points à améliorer dans les procédures et les démarches de participation citoyenne dans votre pays ?

Point à améliorer	**Justification**
1er :	
2e :	
3e :	

4.4 Qu'est-ce qui différencie à votre connaissance les procédures et les pratiques de participation citoyenne de votre pays de celles des autres États d'Afrique francophone ?

Différence	**Justification**

4.5 Par rapport à l'ensemble des États et des gouvernements membres de la francophonie, sur une échelle de 10, où situeriez-vous les procédures et pratiques de participation appliquées dans votre pays ?

ÉVALUATION DES PROCÉDURES

Pire Meilleure

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

ÉVALUATION DES PRATIQUES

Pire Meilleure

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

4.6 Veuillez identifier, par ordre d'importance, les trois États ou gouvernements membres de la francophonie (incluant le vôtre) qui, selon vous, favorisent le plus la participation citoyenne ? Justifiez votre réponse.

État ou gouvernement membre	Justification
1er :	
2e :	
3e :	

4.7 Veuillez joindre les deux textes les plus pertinents à votre connaissance, dont l'un décrit les procédures et les pratiques de votre pays en matière de participation citoyenne appliquée à l'ÉIE, et dont l'autre y porte un regard critique.

PARTIE 5 PERSPECTIVES

5.1 Anticipez-vous à court terme (d'ici 2 ans) ou à moyen terme (d'ici 3 à 5 ans) une modification au cadre institutionnel de la participation citoyenne en matière d'ÉIE dans votre pays ? Si oui, précisez le changement anticipé et la source d'inspiration, s'il y a lieu. Expliquez les raisons qui la justifient.

5.2 Quels seraient les principaux apports de votre pratique nationale à un partage des meilleures pratiques de participation citoyenne en matière d'ÉIE, à des fins de formation professionnelle ?

5.3 Quels seraient les besoins de formation et d'accompagnement des acteurs impliqués dans la mise en œuvre des procédures et des pratiques en participation citoyenne appliquée à l'ÉIE dans votre pays ?

L'enquête est maintenant terminée. Si vous désirez formuler un dernier commentaire, vous pouvez le rédiger ci-dessous. L'équipe de recherche vous remercie sincèrement pour votre collaboration.

Commentaire final :

Annexe 2 : Grille d'observation sur les sites pilotes

Localité :
Jour :
Heure : début : Fin :
Circonstances particulières :

N⁰	Catégories de collecte	Propriétés de la situation et composantes de l'inventaire
1	Culture participative spécifique • *lieux, ouverts ou non, de débats, de discussions (nom des lieux et rapports des acteurs aux lieux…)* • *expressions (verbales, gestuelles, silencieuses, etc.) en vigueur dans ces lieux* • *acteurs et groupes d'acteurs qui utilisent ces lieux* • *localisation, plan du et/ou des lieux*	
2	Type et opération de participation • *pratiques et conduites communicatives (codes utilisés, grammaire et vocabulaire en usage…)* • *description empirique des phénomènes de communication (réseaux informels spontanés créés lors des processus, motivations et buts avoués ou non, autres phénomènes comme naissance et circulation de la rumeur, rencontres nocturnes de démobilisation, etc.)* • *appréciation de la manière dont les interlocuteurs s'entendent sur les façons de dire les choses (stratégie comportementale du dire)* • *sens attribué par les interactants à la décision et à leur participation (fondement de la décision)* • *informations préliminaires sur l'opération (mode de convocation, critères de choix des participants, disponibilité avant rencontre de l'information) et communication des résultats de la participation*	
3	Objets, outils, instruments et éléments de décor de mise en scène de la participation	

	• *lesquels dans chacune des catégories* • *les usages auxquels ils sont destinés et les fins auxquelles elles sont réellement utilisées* • *les consignes et les règles, édictées ou tacites, auxquelles ils sont astreints*	
4	Règles formelles définissant la présence dans ces lieux et les divers usages • *types de problèmes, questions pour lesquels les lieux sont sollicités et règles les fixant* • *autres règles d'organisation de rencontres, cérémonies ou autre sollicitant la décision* • *usages règlementaires des lieux versus interdits pesant sur les lieux* • *usages déviants des lieux (dépôt d'ordures nuitamment, relations adultères)*	
5	Acteurs et positionnement dans les lieux • *professionnels des lieux* • *division du travail et lien/relation hiérarchique entre acteurs* • *signes distinctifs des acteurs (sexe, âge apparent, tenues vestimentaires, origine géographique, indice d'appartenance sociale et/ou ethnique, seul ou accompagné dans ce cas, de qui) et comportements dans les lieux*	
6	Situation des lieux dans leur environnement • *accessibilité aux lieux (contraintes particulières pour accès? Restrictions particulières? Etc.)* • *proximité avec d'autres espaces destinés à autres usages (marché, centre sociocommunautaire, etc.)*	
7	Évènements imprévus et/ou commentaires généraux à formuler	

Source : Georges Lanmafankpotin, adapté de Henri Peretz (1998 : 84-85)

Annexe 3 : Contenu du journal de bord

1. Le journal de terrain sera rempli **chaque jour** à la fin de ses travaux pour faire le point.

2. Le journal de terrain traitera à chaque fois de deux questions essentielles : **notre rapport au milieu** et **le récit des journées d'observation**.

    a. ***Notre rapport au milieu*** : il fera état des notes de méthode et des notes théoriques si nécessaire. Les conditions d'entrée, l'évolution des relations avec le terrain, les difficultés et les projets seront consignées

    b. ***Le récit des journées d'observation*** : narratif, il sera relaté dans cette partie la journée passée comme une suite d'épisodes, avec un début, un milieu et une fin

Annexe 4 : Guide d'entretien

Section 1 : Guide d'entretien à l'attention des autorités gestionnaires de l'environnement et des anciens membres de commissions d'audiences publique sur l'environnement

1. **Connaissance des modèles et procédures de participation**
   - ✓ Connaissance des modèles (acteurs principaux, enjeux, nature et finalité)
   - ✓ Connaissance des procédures (mode d'organisation)
   - ✓ Vision d'une bonne participation
   - ✓ Vision des niveaux de participation
   - ✓ Mesure dans laquelle vous estimez avoir participé à la décision (critères de codécision)
   - ✓ Pistes/mécanismes d'amélioration des procédures et modèles
   - ✓ Perception des modèles et mécanismes
   - ✓ Manière d'avoir vécu les modèles et procédures
   - ✓ Évaluation des modèles et procédures

2. **Logiques locales de prise de décision en matière d'environnement**
   - ✓ Modes/modèles de prise de décision de votre connaissance
   - ✓ Modes/modèles de prise de décision dans votre milieu
   - ✓ Exemples de modèles réussis
   - ✓ Ancrage institutionnel possible avec les modèles existant
   - ✓ Conditions d'adaptation et d'élargissement
   - ✓ Faits, dispositifs et pratiques de règlement des problèmes et synonymies de participation
   - ✓ Indicateurs d'exercice du pouvoir

3. **Processus de participation**
   - ✓ Qu'est-ce qui doit déclencher le processus
   - ✓ Qu'est-ce qui peut déclencher le processus
   - ✓ Qui le déclenche
   - ✓ Types de dispositifs connus, en usage ou non
   - ✓ Ancrage socioculturel du/des dispositifs (ce qui fonde sa légitimité)
   - ✓ Structuration du processus
   - ✓ Critères de performance du processus
     - o Critères de bonne participation (codes spécifiques à chaque groupe d'acteurs, règles minimales de conduite, vocabulaire en usage)
     - o Conditions de prise en compte des propositions et conclusions des citoyens dans la décision publique
   - ✓ Conditions de succès et appréciation

4. **Acteurs de la participation**
   - ✓ Organisateurs : rôle(s) et fonctionnement
   - ✓ Public(s)/Citoyens : types, rôles et fonctionnement
   - ✓ Autres acteurs : rôles et fonctionnement
   - ✓ Rapports/relations entre acteurs en cours / en marge du processus
   - ✓ Ce qui est appris (quelles connaissances et comment) des autres (des profanes et experts)
   - ✓ Ce que vous avez cru avoir appris (quelles connaissances et comment) aux autres (citoyens et experts)
   - ✓ Perception/appréciation si oui ou non les populations ont été « associées » à la production des connaissances (lesquelles et dans quels dossiers)

5. **Dynamique communicationnelle**
   - ✓ Types d'information dont vous avez besoin pour agir
   - ✓ Moyens dont vous disposez pour trouver
   - ✓ Moyens plus adaptés que vous préférez
   - ✓ Moyens que vous ne souhaitez pas
   - ✓ Autres moyens…

6. **Autre chose à déclarer qui n'a pas été demandé**

7. **Données personnelles sur l'informateur**
   - ✓ Âge
   - ✓ Occupation

- ✓ Nombre d'années d'expérience dans le domaine
- ✓ Etc.

Section 2 : Guide d'entretien à l'attention des firmes de consultants et d'associations ayant un lien avec la participation publique en évaluation environnementale

1. **Connaissance des modèles et procédures de participation**
   - ✓ Connaissance des modèles
   - ✓ Connaissance des procédures
   - ✓ Vision d'une bonne participation
   - ✓ Vision des niveaux de participation
   - ✓ Mesure dans laquelle vous estimez avoir participé à la décision (critères de codécision)
   - ✓ Pistes/mécanismes d'amélioration des procédures et modèles
   - ✓ Perception des modèles et mécanismes
   - ✓ Manière d'avoir vécu les modèles et procédures
   - ✓ Évaluation des modèles et procédures

2. **Logiques locales de prise de décision en matière d'environnement**
   - ✓ Modes/modèles de prise de décision de votre connaissance
   - ✓ Modes/modèles de prise de décision dans votre milieu
   - ✓ Exemples de modèles réussis
   - ✓ Ancrage institutionnel possible avec les modèles existant
   - ✓ Conditions d'adaptation et d'élargissement
   - ✓ Faits, dispositifs et pratiques de règlement des problèmes et synonymies de participation
   - ✓ Indicateurs d'exercice du pouvoir

3. **Processus de participation**
   - ✓ Qu'est-ce qui doit déclencher le processus
   - ✓ Qu'est-ce qui peut déclencher le processus
   - ✓ Qui le déclenche
   - ✓ Types de dispositifs connus, en usage ou non
   - ✓ Ancrage socioculturel du/des dispositifs (ce qui fonde sa légitimité)
   - ✓ Structuration du processus
   - ✓ Critères de performance du processus
     - o Critères de bonne participation (codes spécifiques à chaque groupe d'acteurs, règles minimales de conduite, vocabulaire en usage)
     - o Conditions de prise en compte des propositions et conclusions des citoyens dans la décision publique
   - ✓ Conditions de succès et appréciation

4. **Acteurs de la participation**
   - ✓ Organisateurs : rôle(s) et fonctionnement
   - ✓ Public(s)/Citoyens : types, rôles et fonctionnement
   - ✓ Autres acteurs : rôles et fonctionnement
   - ✓ Rapports/relations entre acteurs en cours / en marge du processus
   - ✓ Ce qui est appris (quelles connaissances et comment) des autres (des profanes et institutionnels)
   - ✓ Ce que vous avez cru avoir appris (quelles connaissances et comment) aux autres (citoyens et institutionnels)
   - ✓ Perception/appréciation si oui ou non les populations ont été « associées » à la production des connaissances (lesquelles et dans quels dossiers)

5. **Dynamique communicationnelle**
   - ✓ Types d'information dont vous avez besoin pour agir
   - ✓ Moyens dont vous disposez pour trouver
   - ✓ Moyens plus adaptés que vous préférez
   - ✓ Moyens que vous ne souhaitez pas
   - ✓ Autres moyens…

6. **Autre chose à déclarer qui n'a pas été demandé**

7. **Données personnelles sur l'informateur**
   - ✓ Âge
   - ✓ Occupation

- ✓ Nombre d'années d'expériences dans le domaine

Section 3 : Guide d'entretien à l'attention des populations

1. **Logiques locales de prise de décision en matière d'environnement**
   - ✓ Modes/modèles de prise de décision de votre connaissance
   - ✓ Modes/modèles de prise de décision dans votre milieu
   - ✓ Exemples de modèles réussis
   - ✓ Appréciation globale de la prise décision dans le milieu
   - ✓ Ancrage institutionnel possible avec les modèles existant
   - ✓ Conditions d'adaptation et d'élargissement
   - ✓ Faits, dispositifs et pratiques de règlement des problèmes et synonymies de participation
   - ✓ Indicateurs d'exercice du pouvoir

2. **Comportements et modes d'organisation originaux et culturels**
   - ✓ Motivations et/ou freins à l'invitation à participer (raisons fondamentales)
   - ✓ Comportements spécifiques dans l'une ou l'autre situation et justification
   - ✓ Expériences antérieures (bonnes et malheureuses) et incidence sur comportement
   - ✓ Histoire d'une ou deux décisions récentes en environnement (acteurs principaux, enjeux surtout normatifs, nature, finalité, modes d'organisation)
   - ✓ Histoire d'un ou deux évènements participatifs en environnement (acteurs principaux, enjeux surtout normatifs, nature, finalité, modes d'organisation, résultats perçus)
   - ✓ Critères de bonne participation (codes spécifiques à chaque groupe d'acteurs, règles minimales de conduite, vocabulaire en usage)
   - ✓ Conditions de prise en compte de VOS propositions et conclusions dans la décision publique

3. **Rapports à la participation et autres acteurs**
   - ✓ Perception/appréciation des rôles des différents acteurs (experts du développement, populations, État, etc.)
   - ✓ Appréciation des processus et de leur mise en œuvre (déroulement)
   - ✓ Perception/appréciation de la manière dont les questions se posent et les intérêts pris en compte
   - ✓ Rapports/relations entre acteurs en cours / en marge du processus
   - ✓ Ce qui est appris (quelles connaissances et comment) des autres (experts et institutionnels)
   - ✓ Ce que vous avez cru avoir appris (quelles connaissances et comment) aux autres (experts et institutionnels)
   - ✓ Perception/appréciation si oui ou non avoir été « associé » à la production des connaissances (lesquelles et dans quels dossiers)

4. **Dynamique communicationnelle**
   - ✓ Instances/institutions dans lesquelles les populations formulent et résolvent les problèmes importants de leur vie
   - ✓ Manières/procédures par lesquelles sont formulées et résolues les problèmes importants de la vie des populations
   - ✓ Nature des questions abordées

5. **Autre chose à déclarer qui n'a pas été demandé**

6. **Données personnelles sur l'informateur**
   - ✓ Âge
   - ✓ Occupation
   - ✓ Etc.

<u>NB</u> : Chaque entrevue doit être rigoureusement suivie d'un bref compte rendu (Mayer et Ouillet, 1991) qui portera sur les éléments suivants

1. *Un court résumé du contenu de la communication verbale;*
2. *La description des signes extérieurs de l'interrogé (ton, gestes et mouvements);*
3. *Les circonstances externes de l'entrevue (temps, lieu, durée de l'entrevue et présence d'autres personnes);*
4. *La nature et le développement du contact entre le chercheur et l'informateur (la qualité de l'informateur : le niveau de ses informations, la véracité de celles-ci, l'intelligence et la qualité de l'informateur, etc.)*

Annexe 5 : Indicateurs-guide de synthèse des données

Quelques éléments non exhaustifs seront documentés sur le terrain et feront l'objet de collecte des données. Ils constituent pour notre recherche des indicateurs-guide pour le terrain :

- *Inventaire des modes de participation* (acteurs principaux, enjeux, nature et finalité, modes d'organisation). La caractérisation de la participation dans les contextes de son expression est importante pour en mesurer la dynamique, les traits distinctifs et les aspects de convergence avec d'autres pratiques sur des territoires semblables ou non;
- *Différentes modalités de la décision* (procédures, pratiques, ancrage institutionnel). La construction de la décision et plus particulièrement les rapports de pouvoir qu'elle induit indique les jeux de négociation, d'alliance et/ou de désalliance amenant ou non à l'adhésion à des initiatives de développement mises en œuvre dans les territoires;
- *Glossaire des différents termes* (en langue locale) utilisés pour parler de participation, concertation, information.
- *Analyse d'une opération de participation* en environnement en cours dans la localité enquêtée, si possible.
- *Histoire d'une ou deux décisions récentes* en matière d'environnement et les modèles participatifs afférents (en termes d'acteurs et de leur positionnement territorial)
- *Identification des lieux publics ou non publics de débat et/ou de décision* : localisation, fréquence de réunion, fréquentation, motifs de fréquentation, catégories et qualité des acteurs qui fréquentent, sujets abordés. Description de certaines sessions.
- *Raisons du non engagement du public dans les arènes de participation offertes par les autorités gestionnaires de l'environnement* et, quand il participe, *les raisons de sa résistance à l'autorité des experts*. L'attention à ces deux aspects dans cette recherche tient aux différents rapports qu'entretiennent les acteurs du milieu avec les processus décisionnels participatifs en matière d'environnement autour des projets de développement. Les uns cherchant à éviter la participation ou à éviter une frange de la population dont les actions pourraient bloquer le projet, les autres rejetant en bloc toute idée en provenance du maître d'ouvrage. Il devient nécessaire de maîtriser cette différence de perception et de rapport au processus afin de mieux comprendre les difficultés de la participation. Dans une approche qui considère la participation comme un impératif politique et moral (Barbier, 2005), c'est davantage l'exercice de la compétence de jugement du public que nous chercherons à démontrer pour en comprendre la mécanique.
- *Critères d'évaluation de la participation et d'appréciation de l'éthique dans la décision publique propres au contexte africain.* La participation n'est évaluée à ce jour qu'à partir de critères culturellement adaptés à l'occident et trop souvent à partir des critères techniques alors même que si des citoyens africains sont conviés aux débats en terre africaine sur des questions d'environnement qui sont à l'échelle locale, c'est qu'on reconnaît l'importance d'enjeux normatifs.
- *Questionnement des codes, règles et vocabulaire de la participation publique de même que les attitudes* (de confiance[183], de solidarité, de réciprocité dans les échanges et de pro-activité) et *l'éthique* (égalité et équité dans la répartition du pouvoir, rôle central du débat exercé dans une aire d'autonomie, liberté d'expression, accessibilité au lieu et sans discrimination à la parole). Ces différents éléments assurent de notre point de vue ce que nous appellerons la compétence participationnelle, à la fois pour assurer la cohérence du discours et la pertinence de la décision. L'objectif ici est de démonter comment s'opèrent les adaptations de la participation aux plans des valeurs, de l'histoire et des chartes, autrement dit, comment la participation s'incarne dans la culture béninoise quoique s'originant dans les valeurs universelles.

[183] La confiance et l'associativité sont deux indicateurs fortement liés aux contextes culturel et institutionnel des milieux d'expression de la participation des citoyens selon Henry Milner (2004 cité dans la recension de Nadia Dillenseger-Honoré, 2005) en parlant de la participation électorale.

Annexe 6 : Formulaire de consentement et synopsis de consentement verbal

Université de Montréal

FORMULAIRE DE CONSENTEMENT

Titre de la recherche : Appropriation collective de la décision, l'évaluation environnementale comme champ d'application de la participation publique au Bénin
Chercheur *:* Georges Lanmafankpotin, Candidat au Ph.D en géographie, Université de Montréal
Directeur de recherche : Pierre André, professeur agrégé, Département de géographie, Université de Montréal

A) RENSEIGNEMENTS AUX PARTICIPANTS

1. Objectifs de la recherche.
Ce projet de recherche vise à explorer un ou des modèles de participation, formelle et informelle, en vue de promouvoir une démocratie participative plus proche des citoyens

2. Participation à la recherche
Votre participation à cette recherche consiste à

- Répondre à des questions que je vous poserai sur la base d'un guide d'entretien et qui seront enregistrées par écrit ou par enregistreur
- Fournir de la documentation pertinente disponible sur les sujets abordés
- Participer à des discussions de groupe (focus group) qui pourraient être filmées pour des fins d'analyse des dynamiques communicationnelles
- Mettre en contact ou faciliter les contacts avec d'autres informateurs pertinents de votre connaissance.

3. Confidentialité
Les renseignements que vous nous donnerez demeureront confidentiels. Chaque participant à la recherche se verra attribuer un numéro et seul le chercheur principal et/ou la personne mandatée à cet effet auront la liste des participants et des numéros qui leur auront été attribués. De plus, les renseignements seront conservés dans un classeur sous clé situé dans un bureau fermé. Aucune information permettant de vous identifier d'une façon ou d'une autre ne sera publiée. Ces renseignements personnels seront détruits 7 ans après la fin du projet. Seules les données ne permettant pas de vous identifier seront conservées après cette date.

4. Avantages et inconvénients

En participant à cette recherche, vous pourrez contribuer à la définition de nouvelles règles pragmatiques de la participation au processus de développement de notre pays qui tienne compte de nos valeurs socioculturelles.

5. Droit de retrait

Votre participation est entièrement volontaire. Vous êtes libre de vous retirer en tout temps par avis verbal, sans préjudice et sans devoir justifier votre décision. Si vous décidez de vous retirer de la recherche, vous pouvez communiquer avec le chercheur, au numéro de téléphone indiqué à la dernière page de ce document. Si vous vous retirez de la recherche, les renseignements qui auront été recueillis au moment de votre retrait seront détruits.

6. Indemnité

Il n'est prévu de verser aucune indemnité à un participant à cette recherche.

B) CONSENTEMENT

Je déclare avoir pris connaissance des informations ci-dessus, avoir obtenu les réponses à mes questions sur ma participation à la recherche et comprendre le but, la nature, les avantages, les risques et les inconvénients de cette recherche.

Après réflexion, je consens librement à prendre part à cette recherche. Je sais que je peux me retirer en tout temps sans préjudice et sans devoir justifier ma décision.

Signature : _____ Date : _____

Nom : _____ Prénom : _____

Je déclare avoir expliqué le but, la nature, les avantages, les risques et les inconvénients de l'étude et avoir répondu au meilleur de ma connaissance aux questions posées.

Signature du chercheur_____ Date : _____
(ou de son représentant)

Nom : _____ Prénom : _____

Pour toute question relative à la recherche, ou pour vous retirer de la recherche, vous pouvez communiquer avec le chercheur.

Toute plainte relative à votre participation à cette recherche peut être adressée à l'ombudsman de l'Université de Montréal. **(L'ombudsman accepte les appels à frais virés).**

Un exemplaire du formulaire de consentement signé doit être remis au participant

Université de Montréal

SYNOPSIS DE CONSENTEMENT VERBAL

Bonjour,

Je vous remercie d'avoir bien voulu me rencontrer. Je m'appelle Georges Lanmafankpotin, j'étudie actuellement au Québec, à l'Université de Montréal. J'effectue mon doctorat en géographie humaine et mon sujet de recherche concerne la participation du public dans les procédures d'études d'impacts sur l'environnement au Bénin.
Mon étude consiste à savoir comment vous vous organisez dans votre localité pour discuter des questions d'environnement quand elles concernent les projets qui vous sont proposés. Je vais donc être amené à observer vos pratiques de concertation. Pour cela, il me sera nécessaire de rester avec vous quelque temps, de vous observer et de vous écouter surtout lorsqu'il s'agira pour vous de vous réunir. Je vous prierais de bien vouloir m'accepter parmi vous.

Une partie de ma recherche se fait par la recherche bibliographique, mais on ne peut dire la vérité sur vous rien qu'en regardant dans les livres. Je ne pourrai parler de vous sans vous rencontrer et vous écouter, vous qui vivez les réalités du terrain, qui concevez vos stratégies pour faire face aux problèmes quotidiens de développement. Les informations qui viendront de vous, sur vos habitudes et traditions de participation, vos perceptions des problèmes d'environnement et d'implantation des projets de développement, vos suggestions pour améliorer la démarche de nos gestionnaires de l'environnement de la capitale et pour faire avancer notre pays sont très importantes, vous le voyez bien.

Je vais vous écouter donc sur ces questions. La durée de mon séjour avec vous serait entre 1 et 2 semaines. Mais, je reviendrai si le souhaitez et le jugez nécessaire. Si cela ne vous gêne pas, je vais enregistrer, en son, en images et même par écrit, tout ce que nous allons dire et faire ensemble. C'est simplement pour que je ne trahisse pas votre pensée après. Tout ce que vous me direz ou me donnerez à voir, je ne le répèterai ni ne le montrerai à personne sauf si vous m'y autorisez. Vous pouvez vous retirer à tout moment de mon étude si jamais vous ne voulez plus participer.

Je tiens à vous dire, qu'en participant à cette recherche, vous contribuez à la définition de nouvelles règles pragmatiques de la participation au développement qui seront le fruit de ce que vous souhaitez, de ce en quoi vous croyez et pour lequel vous êtes prêts à contribuer.

J'espère que mon étude saura vous intéressée. Acceptez-vous d'y participer?

Merci d'avoir pris la peine de m'écouter et/ou d'accepter de me recevoir et de bien vouloir participer à ma recherche.

Signature et date :
Nom et prénom :

Annexe 7 : Extraits de sections de rapports d'ÉIE consacrées aux projets étudiés

8.3. Consultation publique

Dans la nécessité d'avoir une meilleure appréhension des populations de la localité, de nombreuses rencontres et sondages ont été organisés, avec les différents acteurs clés du milieu : les autorités locales, les autorités traditionnelles, les jeunes, les commerçants et les responsables de l'administration des mines. Elles étaient invitées à se prononcer sur des questions relatives à la connaissance du projet, à leurs attentes et intérêts ainsi que les avantages, les craintes suscitées et leurs approches de solution. De l'analyse des informations collectées auprès des populations, le tableau suivant a été conçu.

Tableau 8. Analyse des craintes suscitées par les populations

Avantages du projet	Craintes suscitées	Approches de solution
-l'initiative est à louer puisqu'elle permet aux autorités politico administratives de mieux connaître le village et de pouvoir le doter des infrastructures de base comme la route, l'eau potable, le centre de santé, l'électrification. - comme impacts positifs, le projet permettra de résorber en partie le chômage des jeunes à travers l'utilisation de la main d'œuvre locale. - il freinera l'exode des jeunes. - le revenu de la population sera amélioré également le pouvoir d'achat des ménages qui seront à même de faire face à leurs besoins. - il offrira l'opportunité de création d'un marché local donc un développement des échanges interne et externes. - perception de diverses taxes pour la réalisation des infrastructures de base. - renflouement de la caisse de la Commune et de l'Etat par les taxes et impôts	- pollution de l'air par les camions gros porteurs - pollution sonore due aux bruits des camions et de la dragueuse - dégradation des sols et risques d'effondrement des habitations - destruction du couvert végétal du périmètre minier (vasière) - risque de disparition de certaines espèces aquatiques ou semi aquatiques situées dans la vasière - insécurité pour les personnes âgées risque d'accidents vasculaires, pour les enfants risques d'accident à cause du flux de véhicules gros porteurs - risques de conflits entre camionneurs et populations - risque d'apparition des espèces dangereuses comme l'hippopotame, les caïmans. - risque d'accroissement élévation du taux de prévalence du VIH/SIDA IST	- Bien aménager les voies d'accès - amener les conducteurs des camions à limiter leur vitesse en agglomération - créer des dos d'âne par endroit sur la voie emprunter par les camions pour réguler la circulation et assurer la sécurité des enfants - draguer en eau profonde, éviter d'approcher et d'entamer près des habitations -délimiter à l'avance le site à l'aide de panneau - arroser régulièrement la voie pour diminuer la poussière et donc la pollution de l'air - réaliser des infrastructures sociocommunautaires telles que : l'adduction d'eau potable, le marché local,, le complexe de santé, -créer une voie de traversée des camions hors des agglomérations

Source : Enquête de terrain

En somme, il est à noter que le projet d'extraction de sable continental dans la vasière du secteur Djrègbé - Ganvidokpo a requis assentiment des populations des localités touchées. Près de 65 % des populations enquêtées reconnaît que le site à exploiter était objet de comblement naturel et anthropique (il servait de dépotoir sauvage) entrainant ainsi des inondations saisonnières cycliques. Les raisons de cet engagement résident dans les avantages attendus du projet : création d'emplois, contribution à la réduction de la pollution du quartier et environs, à la réduction de la pauvreté et à l'assainissement des quartiers riverains.

Retenons par ailleurs que le projet semble aujourd'hui avoir la faveur des autorités locales des associations de développement et quelques leaders d'opinion du milieu qui pourraient constituer en cas de conflits, des forces de persuasion et de négociation sur lesquelles pourra compter le promoteur.

ATELIER DE VALIDATION DU RAPPORT D'ETUDE D'IMPACT ENVIRONNEMENTAL ET SOCIAL DU PROJET DE DRAGAGE DU SABLE CONTINENTAL A DEKOUNGBE

RAPPORT GENERAL

Agence Béninoise pour l'Environnement, du 28 au 29 Janvier 2010

Du jeudi 28 au vendredi 29 Janvier 2010, s'est tenu dans la salle de réunion de l'Agence Béninoise pour l'Environnement (ABE), l'atelier de validation du rapport d'Etude d'Impact Environnemental (EIE) du projet cité-haut.

Le présidium qui a dirigé les travaux est composé comme suit :

- **Président** : TCHOCA Francois, Juriste environnementaliste (DGE/MEPN)
- **Rapporteur :** Prisca JIMAJA ABLET, Ingénieur environnementaliste (DDEPN/A-L)

Les structures ci-après étaients représentées :

- la Direction Générale de l'environnement (DGE) ;
- la Direction Départementale de l'Environnement et de la Protection de la Nature Atlantique/Littoral (DDEPN/A-L) ;
- l'Office Béninois des Recherches Géologiques et Minières (OBRGM) ;
- la Direction Générale des Mines (DG/Mines) ;
- la Mairie d'Abomey-Calavi ;
- l'Arrondissement de Godomey ;
- le Centre d'Appui à l'Administration territoriale (CAAT) ;
- l'Agence Béninoise pour l'Environnement (ABE) ;
- le bureau d'études.

Le rapport général est présenté à travers le plan ci-après

- Ouverture de l'atelier
- Présentation du rapport d'EIE
- Visite de site

- Etude du rapport et amendement du Plan de Gestion Environnementale et Sociale (PGES).

1. Ouverture de l'atelier

L'atelier a été ouvert par le Chef Service Etude d'Impact Environnemental de l'ABE M. Rodrigue CAPO-CHICHI, représentant le Directeur Général, M. SABI Sommè OROUYE.

Après avoir souhaité la bienvenue aux participants, M. CAPO CHICHI a rappelé l'objet de la séance, l'importance que revêt les EIE et a enfin exhorté les participants à une contribution de qualité pour produire au MEPN, des indications claires et appréciables pour l'homologation des résultats de l'atelier.

2. Présentation du rapport

Le rapport d'EIE a été présenté par le représentant du consultant, M. DONOU Blaise.

Il a adopté pour son exposé le plan ci-après :

- justification du projet ;
- démarche méthodologique ;
- principaux résultats ;
- conclusion.

La présentation du rapport a suscité quelques préoccupations de la part du comité. Entre autres préoccupations, nous pouvons noter :

- ✓ l'absence du plan d'urgence en cas de sinistre ;
- ✓ la restauration du site ;
- ✓ les préoccupations des populations ;
- ✓ l'aménagement des voies d'accès ;
- ✓ le reboisement le long des artères ;
- ✓ la réalisation des infrastructures communautaires ;

- ✓ le coût qu'implique l'application du PGES (l'évaluation des coûts financiers) ;
- ✓ la cartographie du site.

Les réponses apportées par les représentants du consultant ont renforcé la compréhension du projet.

3. Visite de site

Le site d'accueil du projet a été visité par le comité pour constater sa conformité par rapport aux explications et au contenu du document du consultant.

La visite du site a permis de constater qu'aucune activité de démarrage du projet n'est effective. L'accès au site est très difficile et pénible. La plaque indiquant l'appartenance du domaine à la collectivité DAH Joseph AGBO est toujours en place. Cela a suscité des questionnements sur le droit de propriété, la superficie du périmètre à exploiter.

Le Directeur de « BMR », M. BONI Georgio, promoteur dudit projet, invité pour la circonstance a donné des explications sur les préoccupations du comité. L'aménagement de la voie se fera sur une distance de 2,4 km et se trouve sur le tronçon Godomey-Ouidah (hauteur de Cocotomey) route des pêches en passant par le site: La convention inter-ministérielle (Ministère des Recherches Pétrolière et Minière et Ministère de l'Economoie et des Finances) signée le 19 Janvier 2010 avec la société « BMR » est la reponse au question sur le droit de propriété, la durée d'exploitation, les infrastructures communautaires etc.

4. Etude du rapport avec amendement du plan de gestion environnementale et sociale

L'appréciation du contenu du rapport a fait ressortir les observations de forme relatives à différentes fautes identifiées dans le document et à la reformulation de certaines idées.

Quant au fond, elles ont été faites en l'occurrence sur la synthèse des impacts et le plan de gestion environnementale et sociale.

En ce qui concerne le PGES, les observations essentielles sont les suivantes :

- remplacer phase de démarrage par phase préparatoire ;
- remplacer Arrondissement par Mairie ;
- remplacer ABE par DDEPN/AL ;
- 5.a2.1 écrire entre parenthèses panneaux de signalisation et banderoles de sécurité au niveau de l'activité et pour l'échéancier, mettre « durant la vie du projet » ;
- 8.b.1.1 au contrôle mettre « groupement des sapeurs pompiers » ;
- 10.b.5.1 Mettre au niveau de l'activité « sensibilise les usagers et les populations sur les Maladies Sexuellement Transmissibles, à la réalisation « les usagers sont sensibilisés» et au contrôle la DDS/A-L ;
- 10.b.10.2 Au niveau de réalisation, ajouter «installés les bacs à ordures et récipients pour huile usagée » ;
- 10.b.10 au niveau de l'activité écrire « revoir l'emprise.... pour permettre la fluidité de la circulation ».

RECOMMANDATIONS

Au terme des travaux, le Comité a formulé les recommandations suivantes :

- intégrer dans le document le plan de secours et d'urgence ;
- produire à partir du démarrage un calendrier détaillé en y intégrant le coût pour le suivi de PGES ;
- intégrer les mesures de restauration du site en ce qui concerne les escavations et la ferraille ;
- clarifier les droits de propriété liés au domaine.

CONCLUSION

Le rapport d'EIE du projet de dragage du sable continental à Dèkoungbé est validé sous réserve de la prise en compte de toutes les observations de forme et de fond faites au consultant.

L'atelier a pris fin à 15h10 mn sous la Direction de M. TCHOCA François qui a beaucoup apprécié le travail abattu par le Comité et qui a souhaité un bon retour aux participants

Fait à Cotonou, le 29 Janvier 2010

Le rapporteur

ATELIER DE VALIDATION DES RAPPORTS D'ETUDE D'IMPACT ENVIRONNEMENTAL (EIE)

Du mardi 21 au jeudi 23 décembre 2010, s'est tenu à la salle de réunion de l'Agence Béninoise pour l'Environnement, l'atelier de validation des rapports d'étude d'impact environnemental des projets de :

1 - **implantation d'une unité de production pharmaceutique et d'eau minérale à Ahouicodji (commune de Ouidah) ;**
- **ouverture et exploitation d'une carrière de :**
  - 2 **granite à Lalo (arrondissement de Dan, Commune de Djidja) ;**
  - 3 **sable à Akadjamey Cococodji (commune d'Abomey-Calavi) ;**
  - 4 **sable dans le secteur Djrègbé-Ganvidokpo (Semè-Podji) ;**
  - 5 **sable à Zounga/Cocotomey (commune d'Abomey-Calavi).**

Cet atelier a connu la participation de plusieurs structures (voir liste de présence en annexe).

I. Ouverture de l'atelier

A l'ouverture de l'atelier, Monsieur Théophile WUEMENOU, Conseiller Technique à l'Environnement du Ministre de l'Environnement et de la Protection de la Nature (MEPN), a souhaité la bienvenue aux participants avant de les exhorter à plus d'objectivité et de rigueur dans les travaux. Ensuite, il a été procédé à l'installation d'un présidium composé de :

- **Président : Théophile WUEMENOU, Conseiller Technique à l'Environnement du MEPN**
- **Rapporteur : Rosaire ATTOLOU, Inspecteur de la Police Environnementale à la DDEPN –AL**

Le présidium a soumis à l'assistance et qui l'a validé le programme de travail qui se décline comme suit :

- présentation des rapports d'étude d'impacts sur l'environnement par les bureaux d'études ;
- débat ;
- visite des sites d'implantation des projets ;
- amendements des Plans de Gestion Environnementale et Sociale (PGES) ;
- formulation des recommandations ;
- clôture de l'atelier.

II. Présentation des rapports d'EIE

Les consultants après avoir rappelé le cadre législatif et institutionnel des EIE, ont souligné l'importance de la réalisation desdits projets dans le développement socio-économique de notre pays. Aussi, ont-ils mis l'accent sur les objectifs des EIE et leur importance avant de présenter les résultats de leur étude dont la substance se résume :

- à la présentation et au diagnostic physique et biologique du milieu d'accueil ;

- aux caractéristiques intrinsèques des projets ;
- à l'identification des éventuels impacts que pourra engendrer la réalisation des projets ;
- à la proposition des mesures d'atténuation et de maximisation des impacts à travers un plan de gestion environnementale et sociale.

A l'issue des différentes présentations, l'assistance a exprimé différentes préoccupations et apporté des contributions pour l'amélioration des rapports. Après débat sur ces questions, les observations faites à l'endroit des bureaux d'études se présentent par projet comme suit :

1. **Implantation d'une unité de production pharmaceutique et d'eau minérale à Ahouicodji (commune de Ouidah)**

- la restructuration du document ;
- le respect du canevas proposé par l'ABE pour la réalisation des EIE ;
- la réalisation d'un sommaire pour le document assortie des numéros de page ;
- la reformulation de l'introduction dans son entièreté en tenant compte des spécificités du projet ;
- la reformulation de la méthodologie en tenant compte du canevas de l'ABE ;
- la prise en compte de la nouvelle Loi sur l'eau ;
- la restauration du site.

2-Ouverture et exploitation d'une carrière de Granite à Lalo (arrondissement de Dan, Commune de Djidja)

- le déplacement et la relocalisation de l'école située dans le voisinage du site ;
- veiller à ce que ce déplacement et cette relocalisation se fasse de façon consensuelle avec les acteurs concernées (Mairie, association des parents d'élèves, Circonscription scolaire, comité local de suivi du projet) ;
- la problématique de restauration du site.

3-Ouverture et exploitation d'une carrière de Sable à Akadjamey Cococodji (commune d'Abomey-Calavi)

- la restructuration du document ;
- le certificat d'occupation du site ;
- les différentes autorisations des communes concernées ;
- la problématique de restauration du site.

4-Ouverture et exploitation d'une carrière de Sable dans le secteur Djrègbé-Ganvidokpo (Semè-Podji)

- la reformulation du titre du projet ;
- la restructuration du document ;
- le certificat d'occupation du site ;
- les différentes autorisations de la commune concernée;
- la problématique de restauration du site.

5-Ouverture et exploitation d'une carrière de Sable à Zounga/Cocotomey (commune d'Abomey-Calavi)

- la restructuration du document ;
- le certificat d'occupation du site ;

- les différentes autorisations de la commune concernée ;
- la problématique de restauration du site.

Les consultants ont pris l'engagement de prendre en compte les différentes observations.

III. Visite des sites.

La visite dans le cadre de cette validation a été faite en deux phases. Une première phase organisée par une équipe restreinte de l'ABE quelques jours avant a concerné les projets de :

- implantation d'une unité de production pharmaceutique et d'eau minérale à Ahouicodji (commune de Ouidah) ;
- ouverture et exploitation d'une carrière de Granite à Lalo (arrondissement de Dan, commune de Djidja) ;
- ouverture et exploitation d'une carrière de Sable dans le secteur Djrègbé-Ganvidokpo (Semè-Podji).

Lors de cette visite, des observations ont été faites à l'endroit des consultants. Celles-ci se présentent comme suit :

1-Implantation d'une unité de production pharmaceutique et d'eau minérale à Ahouicodji (commune de Ouidah)

- tenir compte du plan de masse ;
- proposer un plan de restauration du site.

2-Ouverture et exploitation d'une carrière de Sable dans le secteur Djrègbé-Ganvidokpo (Semè-Podji)

- aménager les voies d'accès ;
- proposer un plan de restauration du site.

3-Ouverture et exploitation d'une carrière de Granite à Lalo (arrondissement de Dan, Commune de Djidja)

- délocaliser l'école ;
- tenir compte des agglomérations lors des tirs ;
- aménager les voies d'accès ;
- proposer un plan de restauration du site ;
- garder une marge de sécurité par rapport au dépôt d'explosifs de la société COLAS.

La deuxième phase de la visite a eu lieu le premier jour de la validation et a concerné les deux autres projets restant que sont : ouverture et exploitation d'une carrière de Sable à Akadjamey Cococodji (commune d'Abomey-Calavi) et ouverture et exploitation d'une carrière de Sable à Zounga/Cocotomey (commune d'Abomey-Calavi).

Lors de cette visite, des observations ont été également faites à l'endroit des consultants. Celles-ci se présentent comme suit :

1-Ouverture et exploitation d'une carrière de Sable à Akadjamey Cococodji (commune d'Abomey-Calavi)

Obtenir les autorisations auprès des deux communes concernées ou revoir les dispositions en ce qui concerne les conventions au niveau de la Direction Générale des Mines.

2-Ouverture et exploitation d'une carrière de Sable à Zounga/Cocotomey (commune d'Abomey-Calavi)

Prévoir des dalots ou buse pour faciliter l'écoulement des eaux afin d'éviter les inondations dans l'avenir.

IV. Travaux en commissions et recommandations

Les participants se sont penchés sur les tableaux d'impacts et les PGES proposés par les bureaux d'études dans les rapports. Plusieurs corrections, reformulations et contributions ont été apportées. Aussi, a-t-il été demandé aux différents consultants de proposer des plans de restaurations des différents sites. En ce qui concerne spécifiquement le projet d'ouverture et d'exploitation d'une carrière de Granite à Lalo (arrondissement de Dan, Commune de Djidja), il a été recommandé d'une part que l'engagement du promoteur , sur la délocalisation et de la reconstruction de l'école soit disponible et annexé au document avant l'obtention du Certificat de Conformité Environnementale (CCE) et que d'autre part, la démarche devant conduire à l'identification du nouveau site d'accueil de l'école soit faite de façon consensuelle ; c'est à dire une démarche qui prenne en compte tous les acteurs concernées par ce projet (l'administration minière, l'ABE, la circonscription scolaire, le comité local de suivi et la Mairie).

De même, il a été recommandé aux consultants ayant réalisé l'EIE des différents projets miniers de proposer à l'ABE un plan de restauration des sites qui sera annexé au PGES avant la délivrance des CCE aux promoteurs.

Sous réserve de ces recommandations, les rapports ont été validés.

VI- Clôture de l'atelier

Après la lecture du rapport général amendé et validé par le comité interministériel de validation, le président a remercié toute l'assistance pour le sérieux et la qualité du travail abattu. Aussi, a-t-il rappelé aux consultants leurs responsabilités dans le processus de délivrance du CCE et les a exhorté à faire diligence dans le dépôt du rapport final. Par ailleurs, l'attention des promoteurs a été attirée sur l'obligation de faire réaliser leurs projets dans un délai d'un an au maximum à compter de la date de délivrance du CCE sauf avis technique contraire de l'ABE. Sur ces mots, il déclare clos les travaux de validation.

Fait à Cotonou, le 23 décembre 2010

Le Rapporteur

CERTIFICAT DE CONFORMITE ENVIRONNEMENTALE

* * * *

Le Ministre de l'Environnement et de la Protection de la Nature
(MEPN)

Vu le rapport d'Etude d'Impact Environnemental et social du projet d'aménagement et de bitumage de la route Djougou - N'Dali - Nikki - Chikandou - frontière Nigéria ;

Vu les résultats de l'atelier d'analyse du rapport d'Etude d'Impact Environnemental et social du projet d'aménagement et de bitumage de la route Djougou - N'Dali - Nikki - Chikandou - frontière Nigéria ;

Vu l'avis technique de l'Agence Béninoise pour l'Environnement (ABE).

CERTIFIE

Que le projet d'aménagement et de bitumage de la route Djougou - N'Dali - Nikki - Chikandou - frontière Nigéria est conforme au exigences environnementales.

Le promoteur dudit projet, la **Direction Générale des Travaux Publics (DGTP) du Ministère Délégué auprès du Président de la République Chargé des Transports et des Travaux Publics** devra prendre les dispositions nécessaires pour mettre en œuvre, sous peine de retrait du présent Certificat, les activités identifiées dans le plan de gestion environnementale et destinées à corriger les impacts négatifs du projet.

Le présent Certificat, établi en un seul original, est délivré pour servir et valoir ce que de droit.

Le Ministre,

PLAN DE GESTION ENVIRONNEMENTALE ET SOCIALE DU PROJET D'AMENAGEMENT ET DE BITUMAGE DE LA ROUTE DJOUGOU – N'DALI – NIKKI – CHIKANDOU – FRONTIERE NIGERIA

-*-

ACTIVITES	INDICATEURS D'IMPACTS	RESPONSABLE DE L'EXECUTION DE L'ACTIVITE	PLANNING DE MISE EN ŒUVRE DES ACTIVITES	RESPONSABLES DE	
				SURVEILLANCE	SUIVI ENVIRONNEMENTAL
1. Sensibilisation des différents acteurs sur les aspects ci-après : - sites d'emprunt et carrières - dédommagement des sinistrés - ouvriers allochtones sur les us et coutumes locales.	Zéro conflit non résolu	Maires de N'Dali et de Nikki	Toute la durée du projet	Mission de Contrôle Maires de N'Dali et Nikki SEES/DPSE DDEPN/Borgou Alibori DDTTP/ Borgou Alibori	Comité de suivi environnemental
2. Préserver la forêt sacrée de Ouénou	Les patrimoines cultuel et floristique sont sauvegardés	L'entreprise en charge des travaux Mission de contrôle	Pendant la phase de construction de la route	Mission de contrôle SEES/DPSE DDEPN/Borgou Alibori Maire de Nikki	Comité de suivi environnemental
3. Forer d'autres puits en remplacement de ceux frappés d'alignement	Alimentation en eau des populations riveraines est assurée	L'entreprise en charge des travaux	Avant le démarrage des travaux	Mission de contrôle	Comité de suivi environnemental
4. Ériger un pan de clôture sur la façade route du marché de N'Dali	Réduction des risques d'accident	L'entreprise en charge des travaux	Avant la mise en service de la route	Mission de contrôle	Comité de suivi environnemental

5. Dédommagement et déguerpissement préalables des sinistrés	L'emprise est libérée à temps	Le président de la Commission interministérielle d'expropriation	Avant le démarrage des travaux	Mission de Contrôle Maires de N'Dali et de Nikki DTN/DGTP DDEPN/Borgou Alibori DDTTP/ Borgou Alibori	Comité de suivi environnemental
6. Recruter pour les travaux non qualifiés la main d'œuvre locale	Amélioration des revenus des ouvriers locaux	L'entreprise en charge des travaux	Pendant la phase de construction	Représentant de l'administration routière sur le projet	Comité de suivi environnemental
7. Sensibiliser les ouvriers sur les IST, MST/VIH SIDA	La prévalence est maîtrisée au sein des ouvriers	L'entreprise en charge des travaux	Durant toute la phase de construction	Mission de contrôle	Comité de suivi environnemental
8. Sauvegarder la flore située en dehors de la plate forme utile (emprise des travaux)	Les pertes de diversités floristiques sont limitées	L'entreprise en charge des travaux Mission de contrôle	Pendant la phase de construction du projet	Mission de contrôle	Comité de suivi environnemental
9. Restaurer / aménager les bases et zones d'emprunt après les travaux	Taux de couverture végétale Reprise des activités agricoles	L'entreprise en charge des travaux	Pendant et après la phase de construction de la route	Mission de contrôle SEES/DPSE DDEPN/Borgou Alibori	Comité de suivi environnemental

10. Installer des bacs de récupération des déchets solides et liquides au niveau des postes de travail et les bases vies	Les bases et les postes de travail sont maintenus propres	L'entreprise en charge des travaux	Pendant la phase de construction du projet	Mission de contrôle SEES/DPSE DDEPN/Borgou Alibori	Comité de suivi environnemental
11. Restaurer selon les cas l'emprise des déviations	Taux de couverture végétale	L'entreprise en charge des travaux Mission de contrôle	Pendant et après la phase de construction de la route	Mission de contrôle SEES/DPSE DDEPN/Borgou Alibori	Comité de suivi environnemental.
12. Installer les rideaux d'arbres de part et d'autre de la route (environ 8600 plants)	Amélioration du paysage et confort des usagers de la route	L'entreprise en charge des travaux pour la période de garantie DDEPN/Borgou Alibori Maires de N'Dali et de Nikki	Pendant et après la phase de construction de la route	Mission de Contrôle DDEPN/Borgou Alibori Mairies de N'Dali et de Nikki	Comité de suivi environnemental
13. Bâcher les camions transportant les matériaux et arroser régulièrement les chantiers et les déviations	La pollution par la poussière est limitée	L'entreprise en charge des travaux	Pendant la phase de construction de la route	Mission de contrôle	Comité de suivi environnemental
14. Evaluer correctement les puissances des gisements avant l'ouverture des zones d'emprunts (latérites, sables)	Les zones d'emprunts sont bien identifiées	L'entreprise en charge des travaux	Avant et pendant la phase de construction de la route	Mission de contrôle SEES/DPSE DDEPN/Borgou Alibori	Comité de suivi environnemental DDME

15. Sauvegarder la terre végétale	Taux de couverture végétale Reprise des activités agricoles	L'entreprise en charge des travaux	Pendant et après la phase de construction de la route	Mission de contrôle SEES/DPSE DDEPN/Borgou Alibori	Comité de suivi environnemental
16. Veuillez au respect des normes au travail	Tous les ouvriers sont bien protégés	L'entreprise en charge des travaux	Pendant la phase de construction du projet	Mission de contrôle SEES/DPSE DDEPN/Borgou Alibori	Comité de suivi environnemental
17. Avoir une équipe médicale au niveau de la base principale	Tous les cas d'accident et ou maladies sont suivis par l'équipe médicale	L'entreprise en charge des travaux	Pendant la phase de construction de la route	Mission de contrôle SEES/DPSE DDEPN/Borgou Alibori	Comité de suivi environnemental
18. Aménager la retenue d'eau de Ouenra Peul	Disponibilité d'eau en permanence pour le bétail	L'entreprise en charge des travaux	Pendant la phase de construction de la route	Mission de contrôle SEES/DPSE DDEPN/Borgou Alibori	Comité de suivi environnemental
19. Signaler par des panneaux les voies de transport de matériaux et les voies de déviations	Les risques d'accidents sont réduits	L'entreprise en charge des travaux	Pendant la phase de construction de la route	Mission de contrôle SEES/DPSE DDEPN/Borgou Alibori	Comité de suivi environnemental
20. Construire des ralentisseurs, autres que les dos d'âne, qui garantissent à la fois la sécurité des usagers/populations riveraines et la durée de vie de la chaussée aux points sensibles avérés (marché, infrastructure scolaire, sanitaire, etc.).		Mission de contrôle			

21. Couvrir au besoin les caniveaux en agglomération	Risque d'accident limité	L'entreprise en charge des travaux	Pendant la phase de construction de la route	Mission de contrôle SEES/DPSE DDEPN/Borgou Alibori	Comité de suivi environnemental

L'Agence Béninoise pour l'Environnement (ABE) assure la coordination et le suivi de la mise en œuvre du plan de gestion environnementale.

Le Directeur Général de l'Agence
Béninoise pour l'Environnement

REPUBLIQUE DU BENIN
=====
MINISTERE DE L'ENVIRONNEMENT
ET DE LA PROTECTION DE LA NATURE
=====
CABINET

ARRETE

Année 2008 N° 089 /MEPN/DC/SGM/DG - ABE/EEEG/SA

PORTANT CREATION, ATTRIBUTIONS, ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT DU COMITE DE SUIVI ENVIRONNEMENTAL DU PROJET D'AMENAGEMENT ET DE BITUMAGE DE LA ROUTE DJOUGOU – N'DALI – NIKKI – CHIKANDOU – FRONTIERE NIGERIA

LE MINISTRE DE L'ENVIRONNEMENT ET DE LA PROTECTION DE LA NATURE

Vu la loi n°90 – 032 du 11 décembre 1990, portant Constitution de la République du Bénin ;

Vu la loi n°98 – 030 du 12 février 1999, portant loi-cadre sur l'environnement en République du Bénin ;

Vu la proclamation le 29 mars 2006 par la cour constitutionnelle des résultats définitifs de l'élection présidentielle du 19 mars 2006 ;

Vu le décret n°2007-540 du 02 novembre 2007, portant composition du gouvernement ;

Vu le décret n°2006-268 du 14 juin 2006, fixant la structure type des Ministères ;

Vu le décret n° 2007-493 du 02 novembre 2007, portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère de l'Environnement et de la Protection de la Nature ;

Vu le décret n°95-047 du 20 février 1995, portant, création, attribution, organisation et fonctionnement de l'Agence Béninoise pour l'Environnement ;

Vu le décret 2001 – 236 du 12 juillet 2001, portant organisation des études d'impact sur l'environnement au Bénin.

Sur proposition du Directeur Général de l'ABE

ARRETE :

CHAPITRE 1ER: DE LA CREATION ET DES ATTRIBUTIONS

Article 1 : Il est créé un comité de suivi environnemental du projet d'aménagement et de bitumage de la route Djougou – N'dali – Nikki – Chikandou – frontière Nigéria.

Article 2 : Ledit comité a pour mission d'assurer le suivi des activités liées à l'aménagement et au bitumage de la route Djougou – N'dali – Nikki – Chikandou – frontière Nigéria et à ce titre il a pour tâches de :

1. veiller à l'application des mesures de mitigation retenues par le Plan de Gestion Environnementale (PGE) ;

2. recueillir les doléances, les plaintes ou les suggestions des personnes affectées par la mise en œuvre du projet ;

3. faire des propositions à l'autorité en charge de l'environnement pour la mise à jour périodique du PGE en fonction des tendances évolutives du contexte d'exécution du projet.

CHAPITRE 2 : DE L'ORGANISATION ET DU FONCTIONNEMENT

Article 3 : Le comité de suivi environnemental est composé comme suit :

Président : Le Conseiller Technique à l'Environnement du Ministre de l'Environnement et de la Protection de la Nature.

Secrétaire : Le Directeur Général de l'Agence Béninoise pour l'Environnement (ABE).

Rapporteur : Le Chef du Département Evaluation Environnementale et Etudes Générales de l'ABE.

Membres :

- Le Chef Service des Etudes Environnementales de la Direction Générale des Travaux Publics ;
- Le Maire de la Commune de Djougou ou son représentant ;
- Le Maire de la Commune de N'dali ou son représentant ;
- Le Maire de la Commune de Nikki ou son représentant ;
- Le Directeur Départemental des Transports et des Travaux Publics Atacora - Donga ou son représentant ;
- Le Directeur Départemental des Transports et des Travaux Publics Borgou - Alibori ou son représentant ;
- Le Directeur Départemental de l'Environnement et de la Protection de la Nature Atacora Donga ou son représentant ;
- Le Directeur Départemental de l'Environnement et de la Protection de la Nature Borgou – Alibori ou son représentant.

Article 4 : L'Agence Béninoise pour l'Environnement assure la coordination des activités du comité de suivi environnemental.

Article 5 : Le comité de suivi environnemental se réunit ordinairement deux (2) fois par an sur convocation de son président.

Article 6 : Le comité de suivi environnemental peut faire appel à toutes personnes ressources ou institutions nécessaires dans le cadre de l'accomplissement de sa mission.

Article 7: Le comité de suivi environnemental rend compte de ses activités au Ministre de l'Environnement et de la Protection de la Nature.

Article 8 : Le financement des activités du comité de suivi environnemental est pris en charge par l'ABE.

Article 9 : Le présent arrêté prend effet à compter de la date de sa signature et sera publié au journal officiel et partout où besoin sera.

Fait à Cotonou le 24 OCT 2008

Annexe 8 : Vocabulaire traditionnel de la participation, glossaire des différents thèmes

Thèmes	Concepts & terminologies associées	Signifiés	Langues	Localité
Concertation	Wessianon	Concertation	Bariba	Nikki
	Saawara (ko)	Concertation/demander l'avis, discuter	Bariba	Nikki
	Baddal	Concertation, participation	Foulfouldé	Nikki
	Akpedjo (foun imanran)	Concertation « se retrouver pour décider de… »	Nago	Kétou
	Énanyi kpa ou Kpayiyi	Aller en conclave	Fon	Abomey
	Énan kplétadéhou ou Énassètapklé	Réunion de quelques personnes		
	Tooma Niinou	Se concerter / s'entendre	Boufalé	Setrah
Consultation	Bikiabou	Demander à, consulter	Bariba	Nikki
	Issomou enian (founibere)	Consultation « se rapprocher de… »	Nago	Kétou
	Igbamanran	Consultation en vue d'obtenir des conseils	Nago	Kétou
	Énan kan kpon	On va faire un déblaiement, un dépouillement (d'une question)	Fon	Abomey
	Énan gbédjékpon	S'asseoir pour avoir une solution		
	Noudo biba	Chercher le fond des choses, creuser (indique le sens de l'enquête)	Fon	Abomey
	Itaatom ou Taatom niou	Consulter / Avoir l'avis	Boufalé	Setrah
Information	Do ninsé	Information, communiqué « croire en ce qui est dit… pour rendre exécutoire ce qui est dit… »	Fon	Abomey
	Laabari/Daabari	Information	Bariba	Nikki
	Tom héérou	Information / Donner l'information	Boufalé	Setrah
Participation	Baa were u wii bɔba duke	Ouverture à tout le monde	Bariba	Nikki
	Saawa ra	Implication	Bariba	Nikki
	Boussi kenru	Participer	Bariba	Nikki
	Boukouro bêêrè boussi	Implication des sages « Personnes âgées importantes qui tiennent la parole »	Bariba	Nikki
	Laakari (+ objet)/ Laakari wessia	Implication (participation) / tourner (attention) vers	Bariba	Nikki Nikki
	Haala (parole) kaldol mawbe	Implication	Foulfouldé Foulfouldé	Nikki
	Iko kpa ninou inkan	Participation « avoir une intervention dans quelque chose »	Nago	Kétou
	Idassi	Intervenir dans, avoir son mot à dire dans (quelque chose)	Nago	Kétou
	Djofoundémè	Engagement formel qu'on est partie prenante, composante de la chaîne « Ajouter sa part de plume à l'ensemble, prendre sa part de… »	Fon	Abomey
	Énan ninmin	Implication et/ou initiative propre de prendre part d'une personne intéressée	Fon	Abomey
	Donoudémè	« avoir sa bouche dedans »		
	Nètcho	Participer / mettre la main	Boufalé	Setrah
Autres	Mennon (boko)	(grande) Réunion, assemblée	Bariba	Nikki
	Tom whoo	Jugement	Boufalé	Setrah
	Tom lolou	Arbitrage	Boufalé	Setrah

Annexe 9 : Liste des informateurs-clés (automne 2010) et des répondants (automne 2011 et 2012

N	Nom et Prénoms	Qualité	Contact
		Nikki	
01	MABOUDOU KANKOUME Biba	Chef division archives, documentation et information à la mairie	
02	PACHICO Georges Ahinatou	Assistante Chef division archives, documentation et information à la mairie	
03	PACHICO Georges Oumiath	Présidente de l'association des coiffeuses professionnelles de Nikki (ACPN)	
04	TOSSOU Odette	Membre du bureau ACPN	
05	AYENA Aimée	Membre du bureau ACPN	
06	ADEDIGBA Cathérina	Membre du bureau ACPN	
07	DJAFAROU Massikatou	Membre du bureau ACPN	
08	KINDJINOU Béatrice	Membre du bureau ACPN	
09	RAIMI Yèkini	Trésorier général de l'association des jeunes Bani Trouma, Point focal du Médiateur de la République au niveau de la commune	
10	DJAOUGA Faroukou A. Jabbar	Vice-Président de l'association des jeunes Bani Trouma	
11	BOUKARI LAFIA Yacoubou	Enseignant de français et langues nationales au CEG 2 de Nikki	
12	GNON KOGUI de Nikki	Reine-Mère du royaume de Nikki	
13	MAMA SIKA Adizatou	Sage-femme à la retraite, nièce et accompagnatrice de la reine-mère	
14	MAMA CHABI Sanni	Contractuel chauffeur-mécanicien du PNUD	
15	OROU TOKOURA Imorou	Roi des griots	
16	OROU TOKOURA Issa	Assistant du roi des griots	
17	OROU TOKOURA Ali	Historien du roi des griots	
18	BOUKARI MADOUGOU Boni Moussa	Directeur radio Su Tii Dera FM 88.9	
19	SINA DOUNWIROU Bio-Guera	1er Ministre du roi de Nikki	
20	LAFIA Oumarou	Maire de Nikki	
21	BONI YARA KARIM Rachidi	Animateur de territoire de Nikki	
22	BIO MAMADOU YAROU Saka	Secrétaire Général de la Mairie de Nikki	
23	BAH-FINA Salifou	Accompagnateur des princes à la cour du roi de Nikki	
24	ABDOULAYE Issaka dit Doogari	Chicotte du roi	
25	LAFIA Sinnin	Sage à la cour royale de Nikki	
		Anandana-Setrah	
26	KONDÉ Louis	Animateur d'ONG, ancien enseignant et artiste	

27	MAYABA Robert	Sottn	
28	SAMBA Kpalla	Kpemn	
29	LEH Ipafer	Kpemn	
30	AMBARKA Maurice	Kpemn	
31	PITOUTI Boni	Halla	
32	TAMERKINAÏ Michel	Sottn	
33	LIKITA Kpoukpamougou	Koupakalou	
34	LIKITA François	Koupakalou	
35	MAKETA Yorou	Koupakalou	
36	KAKONI Alaza	Sottn	
37	LEH Maferyourou	Kpemn	
38	TCHARA Jean	Halla	
39	NIKISSE Janvier	Gnihoretou	
40	AYOUBA Apalatèma	Iwassirê	
41	MAYABA Sankamao	Issouwa	
42	KOTA Ato	Gnihôrétou	
43	ISSOSSIMA Pitouti	Koupakalou	
44	BARGO Alidou	Kpêmn	
45	KATADO Sassa	Koupakalou	
46	M'PESSI Comlan	Enseignant du primaire, ancien chef d'arrondissement	
47	OUYAYE Sabi	Ouwèssè	
48	KPOHO Garba	Ouwalo	
49	KPOHO Alphonse	Ouwakpourè	
50	OUSSINA Lakanoï	Ouwêssè	
51	M'PISSI Momo	Ouwêssè	
52	SEIBOU Idrissou	Maire de Copargo	
53	MASSOLI Aliou Antonin	Spécialiste en Droit des affaires et carrières judiciaires, Directeur des Affaires Politiques/MCRI	
		Kétou	
54	FATUMBI Bolariwa	Ona-Agbèdè (ministre de la forge)	
55	FADOUNSSI Fagbiré	Alaloumou (chasseur ayant introduit le premier roi à Kétou)	
56	ABIMBOLA Évariste	Ilari (émissaire du roi)	
57	OLALOUYI Bidémi	Kéninhun-Idadji (ministre de la sécurité)	
58	IKO Antonin	Aténi-Olou (page du roi)	
59	ABIODOUN Janvier	Prince	
60	ACHIMI Mouritala	Sage	
61	LATUNDJI Babarindé	Èlègbara (prêtre du fa)	
62	BABATUNDÉ Adéoyé	Secrétaire	
63	CHABI Oladélé	Secrétaire	
64	ADEDEDJI Adélégué	Araba Alaketu (premier ministre et charlatan du roi)	
65	NOUROU Yacoub	Enseignant du primaire, interprète	
66	GNANHOUI Basile	Chef service des programmes, Radio FM Alaketu	

67	CHITOU YOUSSOUF Famouda	Chef service relation publique Radio FM Alaketu	
68	OSSÉNI Saliou Salami	Médecin Colonel à la retraite, Maire de Kétou	
69	ABIMBOLA Mariano	Président du collectif des artisans de Kétou	
70	EDUN Adébayo	Vice-Président du collectif des artisans de Kétou	
71	OKPEÏFA Célestin	Organisateur du collectif des artisans de Kétou	
72	ÉLÉGBÉDÉ Lydie	Trésorière du collectif des artisans de Kétou	
Abomey			
73	AMANDJI Romain	Enseignant à la retraite, chef de collectivité	
74	HOUMBADJI Placide	Enseignant du Français au CEG GOHO 1	
75	DJIMASSÈ B. Gabin	Président de la Commission chargée de la coopération décentralisée, patrimoine développement touristique, Directeur de l'Office du tourisme d'Abomey et région	
76	NONDICHAO Bachalou	Sage, Documentaliste en histoire traditionnelle au musée historique d'Abomey pendant 34 ans	
77	BADOU E. Innocent	Secrétaire général de la Mairie d'Abomey	
78	BEHANZIN E. Guy Mesmin	Chef service commercial radio royal FM	
79	FANDOHAN Raymond	Directeur général radio royal FM	
80	BOCOVO Alain	Journaliste radio royal FM	
81	Dah KOVEKPA KPLÉLISSI	Adepte et prêtresse de Tohossou Zomadonou de la lignée de Glèlè	
82	AGOLI-AGBO Dah Daho	Protocole du roi d'Abomey	
83	AGOLI-AGBO Dah Djidjaton	Prince	
Cotonou-Abomey Calavi-Ouidah			
84	DOSSOU-BODJRENOU Joséa	Directeur de l'ONG Nature Tropicale	
85	AKOHA Bienvenu Albert	Directeur du conservatoire des danses royales, Directeur de cabinet du Président du Conseil économique et social	
86	GUEDEGBE Dorothée Bonaventure	Directeur des évaluations environnementales et des études générales / ABE	
87	BIAH Bertin-Calixte C.	Archéologue muséologue, 11 ans au musée d'Abomey, actuel chef service promotion des musées et de l'action éducative	
88	KINDOHO Marcel	Consultant, ancien chef service des études environnementales/direction planification et suivi-évaluation	
89	ACACHA AKOHA Jeanne Josette	Directrice des évaluations environnementales du Millénium Challenge Account Bénin	
90	DONOUMASSOU SIMEON Pulchérie	Conseiller technique juridique du Ministre de l'environnement, de l'habitat et de l'urbanisme	
91	AKANNI A. Adon	Chef service législation et documentation / Direction de la législation, codification et des sceaux.	
92	DOSSOU-GUEDEGBÉ Odile	Chef Département de géographie et aménagement du	

		territoire/FLASH-UAC; Directrice bureau d'études CEIE	
93	Dr BAGLO Ayité Marcel	Secrétaire permanent de la Commission nationale des frontières; Ancien DG!ABE	
94	TOMETY Simon-Narcisse	Directeur LIFAD, Consultant institutionnaliste	
95	Pr IROKO Félix Abiola	Historien UAC/Bénin	
96	Pr ANIGNIKIN Sylvain	Historien UAC/Bénin	
97	AGBIDINOUKOUN Désiré	Dépositaire de l'histoire officielle du royaume d'Abomey	
98	GLÈLÈ KAKAÏ Francis		
99	Pr GLÈLÈ AHANHANZO Maurice	Président IDH, Auteur	
100	VODOUNHE Simplice	Participation communautaire / Agronomie	
101	GUEDEGBE Rocck	Mécanisme endogène de participation	
102	MONGBO Roch		
103	AGUESSY Honorat	IDEE	