



PANEL ET CONFERENCE INTERNATIONALE SUR L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET LE DEVELOPPEMENT URBAIN

SEME PODJI, BENIN

23 -29 septembre 2012



Table des matières

L'invitation faite à l'INTA.....	4
Remerciements	5
Les grands enjeux de territoire	6
Réalisme et aménagement.....	6
Les préalables d'outillage, de méthode	8
La question foncière	8
Les projections démographiques	9
Vers des indicateurs	10
Les échelles de lecture	12
L'échelle de la stratégie globale	12
L'échelle de la réflexion	13
L'échelle du projet urbain.....	19
Les portes orientales du Bénin	20
Principes de développement.....	24
Faire du développement autrement	24
Un développement sobre	24
Thématiser les territoires	24
Accroître la fluidité des déplacements	25
Acupuncture et confettis urbains	25
Leviers à faire jouer.....	25
La stratégie de développement : la ville-archipel	27
La ville archipel - la ville île.....	27
Positionnement et articulation des espaces fonctionnels	28
Des cœurs de vie pour vivre la ville au quotidien.....	29
Créer et développer une logique économique	30
L'économie verte.....	30
Les outils et conditions de la mise en œuvre	36
Les outils institutionnels, législatifs et de planification.....	36
Les normes d'équipements des zones urbaines.....	36
La consommation de foncier pour l'habitat et la gestion foncière	37
La méthode de gouvernance	41
L'ombre des grands projets	42
Financement et phasage	46
Le chemin à prendre	47
Impressions finales	48
Résumé des préconisations.....	49

Annexes.....	54
Les outils institutionnels, législatifs et de planification.....	54
Équipements inscrits au CDS et au plan de développement urbain	56
Agriculture, pêche et élevage	58
Cartographie de la ville archipel	62
Documents consultés	69
Communications et auditions	69
Les panélistes.....	70

L'invitation faite à l'INTA

Depuis 2002, le Bénin participe aux activités de l'Association Internationale du Développement Urbain (INTA), une Organisation Mondiale qui analyse les problèmes auxquels sont confrontées les villes des pays membres en vue d'une recherche de solution idoine. Le Bénin est membre à part entière de cette association et participe chaque année aux réunions du conseil d'administration, à l'assemblée générale et au congrès mondial qu'elle organise.

L'INTA est une association internationale de décideurs et de praticiens engagés dans le développement urbain durable. C'est un réseau où les secteurs publics et privés sont réunis pour échanger expériences et pratiques, transférer outils et méthodes et enrichir leurs connaissances sur les processus urbains intégrés en privilégiant la vision stratégique et transversale. Le champ d'action de l'INTA couvre l'aménagement et le développement urbain sur toutes les échelles, mais la philosophie qui sous-tend toutes ses activités est l'intégration des politiques sectorielles mises en œuvre par les secteurs public et privé dans des domaines comme l'innovation urbaine, la mobilité, les services publics locaux, la planification territoriale stratégique, le logement, la culture et la créativité ; l'inclusion sociale, l'éducation et la formation ; le développement économique, l'emploi, la sécurité, l'accessibilité, la santé, le patrimoine, le tourisme, les espaces publics, les formes urbaines, l'identité urbaine, le marketing territorial, etc.

C'est dans ce cadre qu'il y a cinq ans, la ville de Natitingou a abrité le premier forum du genre qui a rassemblé plusieurs experts internationaux. Ce forum a permis l'élaboration d'un important document sur le tourisme comme vecteur de développement de la ville de Natitingou.

Dans cette même perspective, le Bénin qui ambitionne d'être le relais d'information de l'INTA et le pôle de réflexion de cette Association internationale dans la sous-région africaine a accueilli à Cotonou, une rencontre internationale de l'INTA sur l'aménagement du territoire et le développement urbain avec comme cas d'étude, la Commune de Sèmè Podji.

L'INTA a donc été appelé à répondre à des interrogations d'ordre urbanistique, social, économique et environnemental en tenant compte des orientations arrêtées par le comité national d'organisation lors des phases de concertation :

Quelle vision pour que la zone côtière entre Cotonou et la frontière fonctionne de manière optimale comme accélérateur de développement économique et social ?

Quelle cohérence et quelle articulation entre programmes d'aménagement aux différentes échelles territoriales ?

Comment engager le territoire de Sèmè Podji dans une dynamique de transformations appropriées conduisant à plus d'intensité, de fluidité et de diversification, et à meilleure économie de territoire ?

Quelle place pour Sèmè Podji dans la coopération transfrontalière avec le Nigeria ?

Remerciements

L'INTA souhaite remercier l'ensemble des partenaires et personnes qui ont rendu cette rencontre possible :

Le comité national de supervision

Président : M. Raphaël EDOU, Ministre en charge de la Décentralisation

Vice Président : M. Eugène AZATASSOU, DC-MDGLAAT ;

Rapporteur : M. Mathias GBEDAN, Maire de Sèmè Podji

Robert SERVAIS OROU YOROUBA, DMCL-MDGLAAT

Le comité national d'organisation

Président : Enoc GOUROUBERA, DAC-MDGLAAT

Vice Président : Joseph TOSSAVI, , Représentant régional de l'INTA

Rapporteur : Severin NSIA, DAT, Cotonou

Assane MAHAMANE, C/OGOLD-MDGLAAT;

Epiphane DJIVO, Représentant de la Mairie de Sèmè Podji ;

Léopold MEDEGNONHOUA, Représentant de la Mairie de Sèmè Podji

Emile Florent DJIMASSE, Représentant du MISPC ;

Dossou Justin AZANKPAN, Représentant du MEHU ;

Ghislain HOUNNOU, Représentant du MEHU ;

Pagnol YOVO, Représentant du MAEIAFABE

La Maison des Collectivités Locales

L'UEMOA

Moussa-fils DJIBRIL, DAT

Bibiane DAGBA, DAT

Rhétice GBOGLENNOU, DAT

Les collaborateurs du DAT, des différentes administrations et de la commune de Sèmè Podji

Les grands enjeux de territoire

A l'écoute des acteurs du territoire, au vu des spécificités du terrain, quelques grands enjeux du territoire ont émergé et ont guidé la réflexion du Panel d'experts :

- Préparer le territoire aux changements démographiques, à l'évolution des modes de vie et de mobilité (mécanisation et individualisation du transport), à la rareté et cherté énergétique ;
- Garantir l'équité spatiale et environnementale entre les arrondissements et entre la commune et les communes voisines ;
- Renforcer les solidarités territoriales ;
- Anticiper les changements climatiques notamment la montée des eaux ;
- Anticiper les contraintes qui seront imposées sur la consommation énergétique par les accords internationaux sur la protection du climat (accords de Kyoto) ;
- Lutter contre la pauvreté pour éviter la fracture urbaine
- Reconnaître la nature spécifique du site - espaces façonnés par l'eau – mais aussi la fragilité de l'éco-système
- Valoriser spatialement et économiquement l'existant
- Stabiliser les vocations du territoire communal (PDU)
- Défendre le caractère agricole du territoire de Sèmè-Podji; il n'est pas et ne peut pas être seulement une réserve foncière pour le développement métropolitain; sa force est dans son agriculture et le maraîchage
- Éviter une saturation précoce par une surintensification de développement au détriment de la qualité des espaces naturels et du cadre de vie
- Promouvoir une mixité fonctionnelle sur l'ensemble du territoire municipal
- Améliorer la fourniture et l'accès des services urbains de base (services sociaux essentiels)

S'appliquer à ces enjeux - et compte tenu des ressources mobilisables - impose une grande rigueur et beaucoup de réalisme dans les principes, la conception, le choix et le financement des projets de développement.

Réalisme et aménagement

L'ensemble des acteurs du territoire évaluent en permanence leurs stratégies d'investissement et de développement d'activité en prenant en compte les projets engagés ou annoncés par les partenaires. En effet, l'optimisation des retombées et la recherche des synergies sont essentielles au succès des projets mais aussi à la maîtrise des coûts. C'est évident pour les opérateurs privés, qu'ils soient gros investisseurs ou citoyen cherchant à développer une activité dans le secteur informel, les principales différences étant le montant et la durée du risque pris mais aussi l'accès à l'information. Les petits acteurs sont très démunis et agissent, très souvent, en suivant. De ce fait, ils ne contribuent pas à la fabrication des synergies, à la mise en œuvre d'un projet territorial partagé.

Il ne faut pas minimiser non plus le besoin de fiabilité des opérateurs et administrations publics. Le déploiement des infrastructures et des équipements est contraint par la faiblesse des capacités d'investissement public, faiblesse dont le desserrement repose aussi sur une meilleure rentabilité des

investissements réalisés¹. Le réalisme et la transparence des annonces du secteur public contribuent donc à la consolidation du substrat institutionnel favorable au développement économique, mais aussi social.

Améliorer le réalisme des annonces du secteur public couvre un vaste champ d'activités, qu'il n'est pas possible d'explorer dans le cadre du présent exercice. Les quelques exemples en annexe visent à illustrer les démarches que le panel recommande d'engager de façon urgente. L'importance des données d'ores et déjà accumulées devrait permettre des progrès rapides à faible coût.

¹ Dans le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme du Grand Nokoué, les besoins en branchements au domicile sont assis sur une prévision de population différente de celle retenue pour l'ensemble de la métropole (avec un écart de population de 250 000 habitants en 2017)

Les préalables d'outillage, de méthode

La question foncière

La question du foncier au Bénin en général et dans la commune de Sèmè Podji en particulier est très sensible en raison de la valeur qu'il représente aux plans économique, social, culturel, environnemental et stratégique. Parler donc du foncier revient à évoquer d'un sujet d'intérêt majeur aussi bien pour les populations, les autorités communales et par voie de conséquence pour le développement de la Commune.

Vu la pluralité et la superposition des normes foncières, le caractère hybride du droit foncier et des pratiques liées à l'accès au foncier dans la commune, il est important de trouver des réponses aux interrogations diverses que suscite la question du foncier :

quelles sont les règles d'acquisition et d'affectation du foncier dans la commune?

existe-t-il un plan stratégique intégré de la gestion du foncier de la commune qui prenne en compte la génération future?

comment sont traités les conflits liés à la terre?

les réserves administratives sont-elles sécurisées pour la réalisation de biens communs?

comment mettre fin à l'ingénierie de la fraude foncière dans les communes?

faut-il favoriser le développement du marché foncier en pleine expansion ?

comment conjuguer croissance économique, équité et protection de l'environnement ?

Le territoire de la Commune de Sèmè-Podji est non seulement constitué pour une large part de forêts marécageuses et de marais mais aussi entouré d'eau. Si ceci constitue des atouts à valoriser, il n'en demeure pas moins que la concurrence devient rude entre objectifs sociaux, économiques et environnementaux au moment de prendre des décisions relatives à l'utilisation des terres municipales.

Par ailleurs la situation de la sécurité du foncier dans la commune, comme sur l'ensemble du territoire national, n'est pas un facteur à priori favorable au développement de la localité à cause du ralentissement des investissements directs. En effet, considéré comme un des problèmes majeurs et un frein au développement économique local, la situation du foncier est notamment caractérisée par :

- (i) la coexistence de deux types de régimes fonciers (le coutumier et le moderne) qui se superposent entraînant une série de pratiques porteuses de conflits fonciers ;
- (ii) des conflits fonciers de plus en plus nombreux avec pour conséquences immédiates la stérilisation de l'épargne privée et le blocage des initiatives privées ;
- (iii) une forte pression sur les terres côtières notamment ;
- (iv) des opérations de lotissements « sauvages » effectuées de façon inopinée et sans une stratégie d'aménagement (des zones loties très faiblement occupées tandis que de vastes espaces sont parallèles ouverts au lotissement) ;
- (v) une absence d'un contrôle efficace du foncier ;
- (vi) une faible sécurisation des actes administratifs délivrés dans la commune ;
- (vii) une forte « politisation » des opérations de lotissements qui devraient constituer une base de données capitales et un outil indispensable de maîtrise du foncier ;
- (viii) une spéculation foncière galopante ;

- (ix) la non disponibilité de réserves foncières pour l'implantation d'équipements socioéconomiques ;
- (x) la pénurie de terres arables, une des principales causes de la pauvreté notamment en milieu rural ; etc.

Les projections démographiques

Les exercices de planification dans le Grand Nokoué sont nombreux : schémas directeurs à différentes échelles, stratégie de développement urbain, sans compter diverses études et diagnostic. S'appuyant sur les données issues du dernier recensement, des projections sont disponibles et déclinées jusqu'à l'échelle de l'arrondissement, notamment dans les études du Plan de Développement Urbain de Sèmè-Podji. Il s'agit de projections simples, assises sur une discussion sur les hypothèses de poursuite ou d'infléchissement des taux de croissance démographiques constatés. L'accumulation de ces projections met en évidence un besoin de mise en cohérence, tant interne à l'agglomération que vis-à-vis des projections produites pour le pays tout entier. La plus grande prévisibilité des évolutions démographiques nationales – qui permettent de s'affranchir des migrations intérieures – constitue un cadre de vérification de cohérence important assez fiable. En effet, taux de croissance et évolution de la pyramide des âges sont assez stables aux échelles de temps qui nous intéressent, la décade.

Sur la base de deux hypothèses simples, qu'il conviendra d'approfondir et de vérifier, on peut estimer que la croissance de la population de Sèmè-Podji est probablement en train de passer son point haut, sauf à bouleverser brutalement les évolutions dans l'ensemble de la métropole (cf. tableau ci-dessous). Les évolutions nationales sont cadrées par les projections de population et des principaux indicateurs produits par la Division des Populations des Nations Unies pour le Bénin², qui sont élaborées en liaison avec les services nationaux. Les vitesses d'évolution du Grand Cotonou devraient suivre parallèlement le ralentissement de la croissance démographique nationale, le poids de la métropole poursuivant sa progression vers 24 – 25 % du total national. Le poids réel de l'aire métropolitaine sera probablement supérieur car les zones urbanisées au nord de Porto Novo auront probablement été absorbées par le fonctionnement métropolitain. Ce scénario porterait la métropole à plus de 2,5 millions d'habitants avant 2025, il reste donc probablement un scénario haut.

Dans un tel scénario, et si Sèmè Podji dépasse les 200 000 habitants dès 2012 (ce qui devra être vérifié), la croissance communale serait de 30 % inférieure à celle retenue dans le plan de développement urbain (309 000 habitants à cet horizon). Le poids de la commune dans l'agglomération continuera cependant de croître au rythme constaté, prenant environ 1% supplémentaire tous les cinq ans. Sèmè Podji dépasserait Porto Novo vers 2020, c'est-à-dire demain.

On voit bien l'importance des bouleversements possibles, justifiant des analyses plus approfondies et à des périodicités plus courtes. Des enquêtes intermédiaires pourraient être réalisées dans les secteurs en croissance rapide, afin de caler les modélisations sans attendre les recensements. On pourrait penser,

² United Nations Department of Economic and Social Affairs/Population Division
World Population Prospects: The 2010, Volume II: Demographic Profil

par exemple, à une enquête ménage simplifiée 5 ans après la mise en habitation du premier logement d'un lotissement³.

Projections de population du Grand Cotonou											
Communes	population constatée			Taux de croissance					population projetée		
	1979	1992	2002	1979-1992	1992-2002	2002-2012	2012-2017	2017-2022	2012	2017	2022
Cotonou	320 332	536 827	658 572	4.05	2.07	2.04	1.99	1.94	805 706	888 995	978 491
Porto-Novo	133 168	179 138	221 891	2.31	2.16	2.14	2.09	2.04	274 093	303 888	336 097
Sèmè-Podji	37 220	65 016	116 772	4.38	6.03	5.89	5.59	5.29	206 961	271 645	351 510
Ouidah	52 584	64 433	77 632	1.58	1.88	1.82	1.72	1.62	93 020	101 324	109 828
Abomey-Calavi	60 786	126 507	311 672	5.80	9.44	7.44	5.24	3.04	638 523	824 117	957 026
Grand Cotonou	604 090	971 921	1 386 539	3.73	3.62	3.83	3.44	2.72	2 018 304	2 389 969	2 732 952
taux croissance Bénin	3 516 917	5 108 335	6 769 914	2.91	2.86	2.8	2.7	2.6	8 923 070	10 194 514	11 590 531
poids du grand Cotonou	17.2%	19.0%	20.5%						22.6%	23.4%	23.6%
poids de Sèmè Podji	6.2%	6.7%	8.4%						10.3%	11.4%	12.9%

Source : SDAU Grand Cotonou

Vers des indicateurs

Les données ne manquent pas au Bénin. Des informations quantifiées sont nombreuses, y compris aux échelles de la métropole du Grand Nokoué, des communes voire des arrondissements. Les origines sont multiples : activité des administrations, recensements et enquêtes de l'INSAE, études menées pour la préparation ou l'évaluation ex-post de projets. L'un dans l'autre, elles semblent d'une qualité suffisante pour constituer un socle acceptable pour bâtir et évaluer les politiques publiques, prioriser les projets, identifier les impacts.

Cependant, ces données restent peu partagées et la plupart des décideurs travaillent à partir d'informations parfois trop anciennes, parfois lacunaires, et trop souvent mal décrites. Il suffit d'évoquer les hésitations générées par la circulation de deux surfaces de la commune de Sèmè-Podji : 250 km² et 217,9 km². A cinq ou six kilomètres carrés près, la différence pourrait être due à la prise en compte des surfaces de plan d'eau – pour l'essentiel le lac Nokoué - dans les tableaux utilisés pour le schéma d'aménagement et d'urbanisme du Grand Nokoué. Il reste à préciser quels sont les plans d'eau concernés et établir une fois pour toute la base de référence à utiliser. De la même façon, les analyses et projection ne paraissent pas suffisamment confrontées aux réalités du terrain, comme le montre le flou des analyses relatives aux besoins de construction d'écoles primaires.

Afin de consolider sa capacité d'analyse et de prise de décision, la commune de Sèmè-Podji aurait tout intérêt à élaborer, s'il n'existe pas, un tableau de bord communal. Ce tableau de bord communal regrouperait toutes les informations disponibles, et notamment celles issues de l'activité des services de

³ Une telle démarche a été déployée en France avec des recensements intercensitaires dans les communes dont la croissance estimée sur la base des mises en habitation dépassait 1 %. Ce travail fondait aussi une réévaluation des dotations de l'Etat.

l'État qui assure directement de nombreux services publics de proximité. L'animation de ce tableau de bord viserait à :

- collecter et mettre à jour en temps réel les informations (ce qui nécessite de maintenir des relations permanentes avec les services émetteurs, au sein de la commune et à l'extérieur),
- identifier des informations non encore collectées et les mobiliser,
- identifier les incohérences et solliciter les partenaires concernés pour les résoudre,
- assurer la mise à disposition de l'ensemble des informations et d'indicateurs calculés reflétant les priorités de l'action communale.

La mise en ligne sur internet de toutes les informations ne portant pas atteinte à la sécurité nationale devrait être recherchée. Évaluation de la population, nombre de permis de construire octroyés, longueur du réseau routier et carte des reprofilages et rechargements réalisés dans le mois ou l'année, nombre de classes et d'élèves inscrits, nombre de taxes de marchés collectées, budget municipal, la liste des informations utiles pour de nombreux acteurs du territoire, et d'abord aux citoyens eux même, n'est pas limitée.

Le déploiement d'un tel observatoire ne nécessite désormais que des moyens très courants – un ordinateur basique suffirait dans un premier temps pour conserver et traiter l'essentiel des données.

Les échelles de lecture

L'échelle de la stratégie globale

C'est le niveau de la région urbaine là où se nouent les grands enjeux de territoire (Grand Nokoué - Abomey-Calavi, Ouidah, Cotonou, Sèmè Podji, Porto Novo:

La vertébration nord-sud

L'écologie du littoral

Les points fragiles (de rupture) comme l'étroitesse de Cotonou – peu d'espaces disponibles pour un développement futur – transport, zones d'activités

Plusieurs études ont été réalisées dans l'aire géographique de la commune de Sèmè-Podji par des consultants nationaux et à différentes échelles. Toutes ces études ont mis l'accent sur l'importance non seulement de cette aire dans le développement du Bénin en général mais aussi et surtout du rôle que doit jouer la commune de Sèmè-Podji. Les panélistes n'ont pas ignoré les options dégagées par ces études dans le regard qu'ils ont porté sur le développement du territoire de la commune.

Le Schéma Directeur d'Aménagement du Littoral (SDAL)

Au regard de ces pesanteurs, le SDAL a proposé une stratégie pour la gestion intégrée de la zone côtière et de mettre en place des options d'aménagement qui incorporent l'utilisation d'instruments juridiques, économiques et d'ordonnancement de l'espace s'appuyant sur l'implication des communautés locales dans la gestion des ressources et de l'espace.

Espace rare et fragile, la zone littorale du Bénin abrite aujourd'hui plus de 25 % de la population du Bénin sur 8 % de la superficie du pays, elle exerce une forte attraction sur l'arrière-pays.

Les différents travaux et études, le croisement des facteurs clés d'évolution, des résultats de l'analyse spatiale, des usages et les vocations actuels et projetés de l'espace, ont permis d'individualiser 4 principales zones géographiques considérées comme des espaces de gestion cohérente avec une définition des *usages ou fonctions de ces zones*.

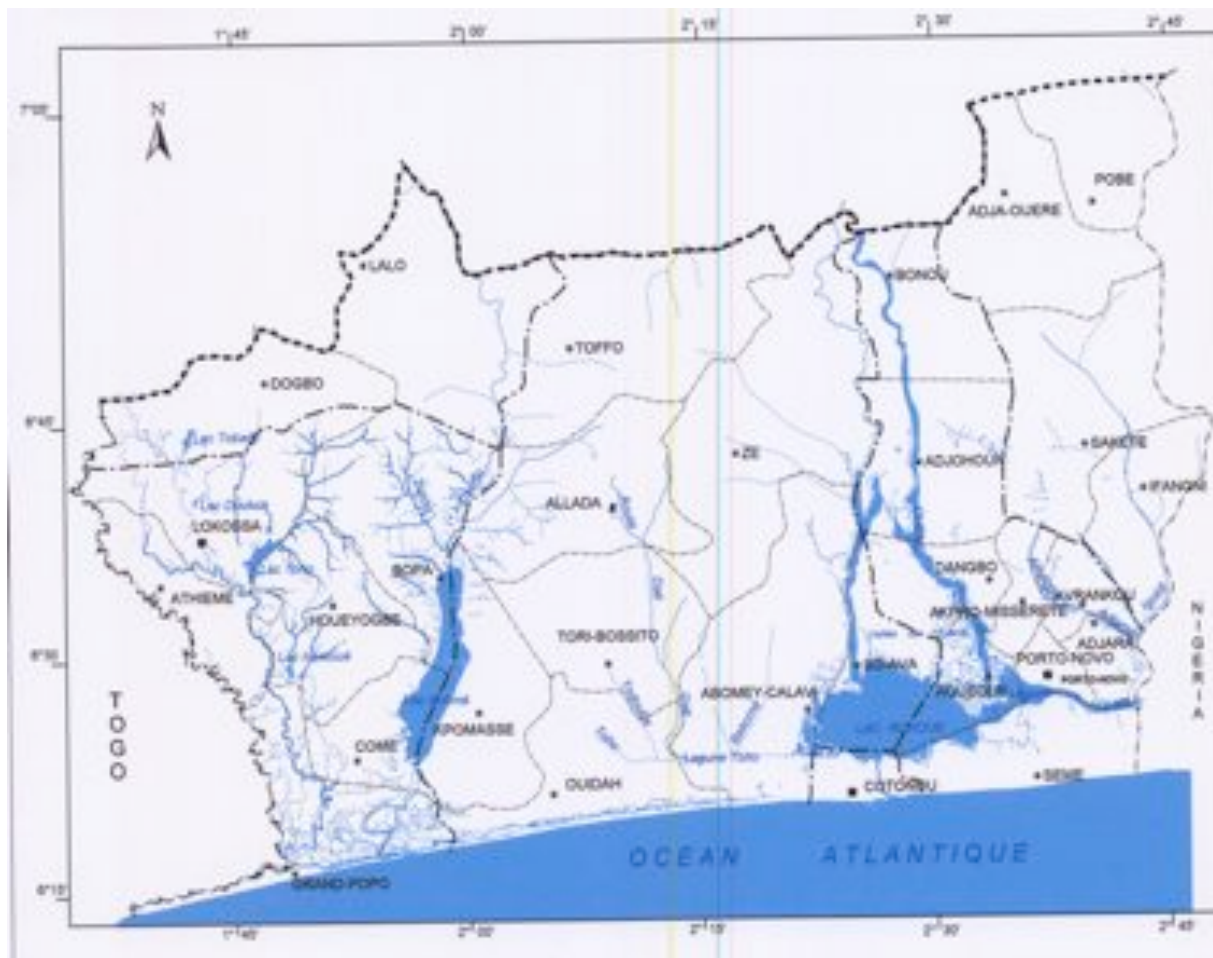
Les deux zones dans lesquelles se trouve la Commune de Sèmè-Podji sont identifiées sur le littoral comme propices à l'usage industriel et à l'habitat.

Zone Est située entre N 06° 19' et 06° 29' et E 02°43' et 02°33' couvre une superficie de 116 km² et s'étend de la frontière avec le Nigeria au Chenal de Totchè.

L'usage industriel sera le plus, facteur de structuration et d'évolution de la zone Est.

Zone Centre Est : dans cette zone la bande côtière est située entre N 06° 19' et 06° 24' et E 02°18' et 02°33'. Elle s'étend de la latitude de Djéffa Plage à la latitude de Togbin et couvre une superficie de 137 km².

L'urbanisation résidentielle demeurera le principal mode d'usage du sol dans la zone Centre Est.



Source : SDAL

L'échelle de la réflexion

Les documents d'urbanisme existants

C'est le niveau où se posent les problématiques opérationnelles, avec leurs spécificités (agglomération, le territoire des intercommunalités) – CDS, SDAU : Grands équipements ; grands projets – port 1000 ha, aéroport 3000 ha, centre hospitalier universitaire, raffinerie,...

Cotonou, Porto Novo,

Le Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme (SDAU) du Grand Nokoué (Cotonou, Ouidah, Calavi, Sèmè et Porto-Novo)

Au regard de la synthèse des études thématiques, des orientations nationales, de l'analyse de la situation actuelle et des perspectives démographiques à l'horizon 2035, des options de développement précisant les fonctions de chaque ville ont été définies de même que les scénarii de développement de l'espace dénommé « Grand Nokoué ».

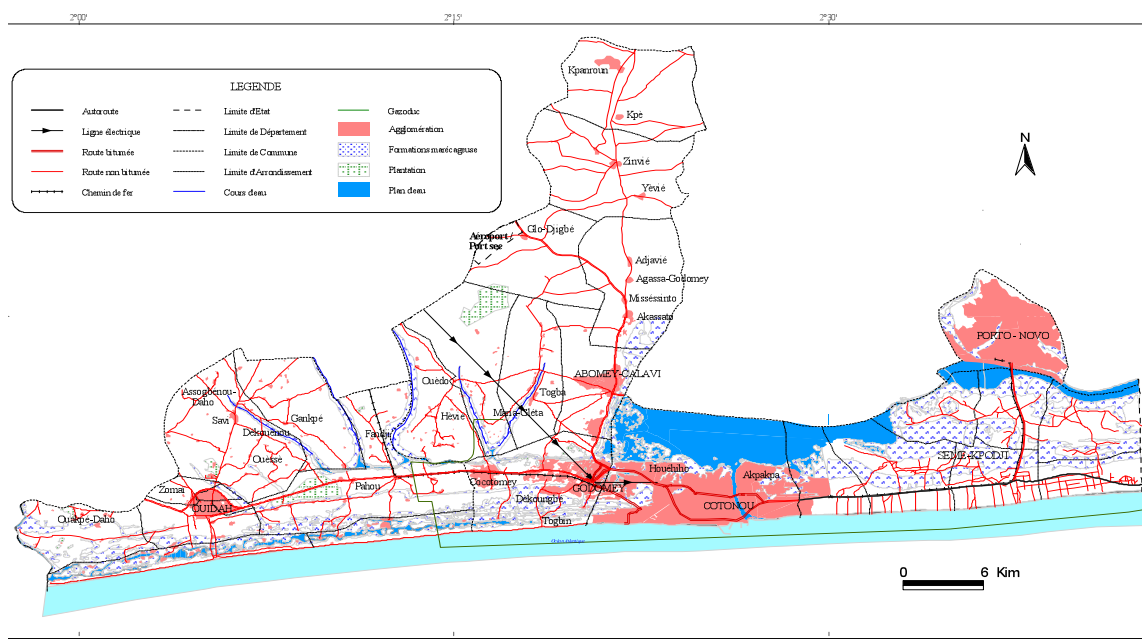


Figure : Schéma du Grand-Cotonou (Ouidah - Abomey-Calavi - Cotonou - Sèmè-Kpodji - Porto-Novo)

La Stratégie du Développement Urbain de l'Agglomération de Cotonou (CDS)

« La métropolisation, c'est-à-dire la concentration des richesses et des fonctions de commandement dans les villes du sommet de la hiérarchie urbaine, est une conséquence de la mondialisation : la mise en réseau du monde, les échanges de capitaux et d'information et la diffusion de modèles culturels, entraînent une compétition entre les grandes villes du globe pour attirer les investissements. Ce mouvement lisible à l'échelle du globe se traduit, à l'échelle locale, par des processus puissants qui visent à restructurer et réorganiser les villes. Dans un contexte de concurrence accrue, les villes deviennent ainsi les vitrines d'une vaste région voire d'un pays dans son entier et dont elles entraînent la croissance et le développement ».

Pierre-Arnaud Barthel,

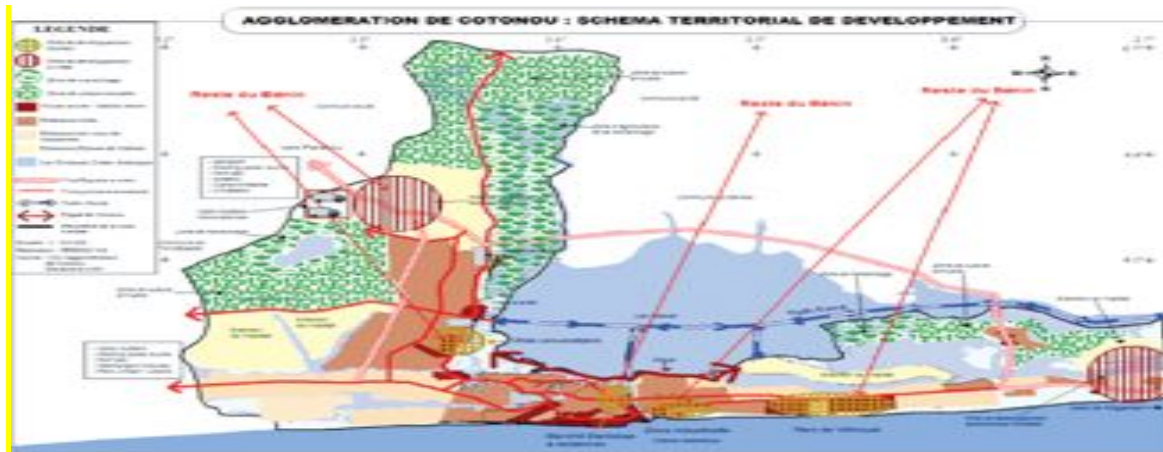
L'Agglomération de Cotonou, située au sud du Bénin, regroupe les communes de Cotonou, Abomey-Calavi, et Sèmè Podji. Cette agglomération qui fait partie du réseau des villes du golfe de Guinée, est la plus grande du Bénin. Elle s'étend sur une superficie d'environ 825 km² (250 km² pour le tissu urbain) pour une population totale estimée à 1 270 000 habitants. Elle contribue pour 57% au PIB du milieu urbain et pour 33% au PIB national.

La vision partagée de l'agglomération de Cotonou pose que « l'agglomération est, en 2025, gérée dans une approche d'intercommunalité pour une urbanisation harmonieuse, un développement économique et social performant et équilibré, et jouant un rôle aux niveaux national et sous-régional au bénéfice de tous les habitants des communes de Cotonou, Abomey-Calavi et Sèmè-Podji »

Axes stratégiques de développement de l'Agglomération

Diagnostic et vision, débouchent sur des Axes Stratégiques de Développement de l'agglomération et servent de cadrage et d'orientation pour piloter son développement :

Axe I : Gouvernance Intercommunale,
 Axe II : Développement Économique Local,
 Axe III : Développement Spatial et protection de l'Environnement,
 Axe IV : Développement des Services Urbains,
 Axe V : Développement de l'Habitat,
 Axe VI : Lutte contre la Pauvreté.



La question métropolitaine

La question de la métropolisation, est une question cruciale car les dynamiques économiques, environnementales et sociales se jouent aujourd'hui dans des cadres territoriaux de plus en plus vastes.

Cette mondialisation, souhaitée ou pas, est aujourd'hui une réalité avec laquelle nous devons composer. En même temps et c'est un gigantesque défi, la métropolisation doit permettre de dessiner les traits de la ville de demain et des territoires qui l'entourent. Là où elles existent, les aires métropolitaines polarisent les fonctions résidentielles et économiques, le flux des marchandises et des personnes ainsi que la transmission des savoirs et des cultures.

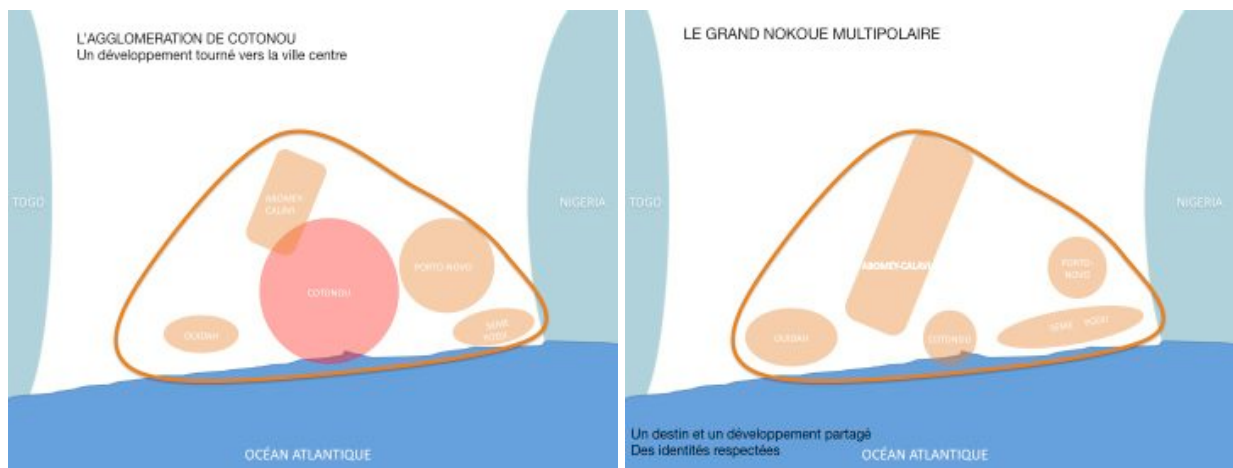
Mais en même temps, et parce qu'elles sont moteur de développement, les aires métropolitaines accroissent les déplacements, augmentent la consommation spatiale et si l'on n'y prend garde, accentuent les disparités sociales. Il s'agit là, pour les États et les collectivités territoriales, d'un gigantesque défi afin que la construction métropolitaine dessine la ville et les territoires de demain avec comme ambition majeur de toujours mieux répondre aux besoins des populations et des territoires.

Dans un monde et des territoires dominés par une compétitivité généralisée, l'enjeu est bien d'arriver à faire reconnaître l'espace métropolitain comme un «bien commun» qui repose à la fois sur un sentiment d'appartenance partagé et sur le respect des identités territoriales.

Ici au Benin, c'est déjà dans l'espace territorial du Grand Nokoué que s'inscrivent les stratégies économiques, les implantations de grands équipements, et la vie des populations en termes de parcours résidentiels, professionnels et de pratiques de loisirs.

Ici comme ailleurs, ces stratégies s'affranchissent des limites administratives, et il faut être particulièrement vigilant à la nécessaire proximité communale ainsi qu'à l'identité de chacune des villes. Il est évident que la forme métropolitaine du Grand Nokoué, engagera la ville de Sèmè-Podji tant d'un point de vue de son développement économique, que d'un point de vue social et urbain.

C'est donc une question lourde d'enjeux pour l'avenir de la commune. Souhaite-t-on une métropole tournée vers une ville centre qui assurera toutes les fonctionnalités et qui captera l'essentiel de l'activité ? Ou veut-on une métropole composée d'une armature de villes participant à une vision partagée et équitable du territoire ? De la réponse à cette question, vont dépendre les choix de développement urbain, social et économique de la ville.



Faire le choix d'une métropole multipolaire

En nous appuyant sur les documents et les importants travaux déjà réalisés, notre analyse nous amène à proposer la **mise en place d'une organisation territoriale multipolaire**. Polarités capables d'accueillir des habitants, des activités, et tous les équipements nécessaires au développement du dynamisme et de l'attractivité de l'agglomération.

Dans ce schéma d'organisation territoriale, la vie économique et la croissance sont partagées. Chaque pôle est doté en équipements et en services nécessaires à l'accueil des populations et bien sûr chaque pôle doit être connecté aux réseaux de déplacement.

En matière de développement économique, l'activité pourrait se penser à partir du potentiel de chaque territoire tant en termes de ressources humaines qu'en termes d'accessibilité. A ce propos, l'offre foncière doit pouvoir répondre aux ambitions de chacun des pôles tout en tenant compte des enjeux que sont la protection de l'environnement, les ressources naturelles, et l'accueil résidentiel.

Il semble important d'affirmer que la propriété foncière ne peut pas être la seule condition de l'aménagement territorial ; la vision globale et stratégique de l'aire du Grand Nokoué doit être la seule boussole pour guider les choix.

La commune de Sèmè-Podji possède les atouts qui peuvent faire d'elle un pôle d'excellence de l'aire métropolitaine.

En matière de développement résidentiel, il convient de répondre à l'accroissement de la population en proposant une approche « plus intensive » mais néanmoins respectueuse des histoires et des identités territoriales et culturelles.

Cette utilisation moins généreuse du foncier, permettra de limiter la consommation d'espaces afin que les espaces naturels, agricoles, forestiers et fluviaux soient considérés comme des territoires de plein exercice et non plus comme des espaces mis en réserve pour une future urbanisation.

En matière de préservation de l'environnement, nous pensons qu'il convient de limiter l'étalement urbain et de privilégier les courtes distances. Il est surtout nécessaire, d'organiser le développement urbain autour des axes de transport collectif (qu'ils soient existant, ou en projet) et ceci afin de faire reculer l'utilisation de la voiture et du tout « transport individuel ».

L'action nécessaire en faveur d'un environnement respectueux autant de la planète que de la santé des habitants doit se travailler autour des questions de santé publique, en termes de qualité de l'eau, de l'air, et autres pollutions.

En matière de solidarité, il convient de travailler contre les phénomènes d'exclusion en créant les conditions de fournir un logement à tous les ménages. Mais la solidarité ne se joue pas seulement sur le terrain du logement. Elle se joue également dans l'accès des populations au travail, aux équipements et au transport. C'est ainsi que l'on favorisera le « Droit à la ville » pour toutes et tous.

L'organisation multipolaire du territoire, si elle ne répond pas à tout, notamment à la grande pauvreté du Bénin, peut avoir un effet correcteur. Un effet correcteur porteur de possibles différents pour l'avenir des territoires et les populations. Ainsi, chaque polarité urbaine doit permettre le développement de la métropole tout en assurant le développement du territoire de la commune.

Sèmè-Podji a d'incontestables atouts :

- Son réseau vert d'espaces naturels qu'il conviendra de délimiter afin d'éviter l'étalement urbain. Son important système d'espaces naturels, agricoles, forestiers et fluviaux doit être considéré comme une infrastructure naturelle structurant son territoire au même titre que les autres infrastructures.
- Son réseau bleu, de la lagune à l'océan, constitue à l'évidence un facteur de qualité paysagère mais aussi de développement tant pour l'activité liée à la pêche, qu'au tourisme et à l'économie fluviale. Sèmè-Podji a tout intérêt à tirer profit de tous les atouts de son important système d'espaces naturels, agricoles, forestiers et fluviaux. Un système qu'elle doit considérer comme une infrastructure naturelle, capable de structurer son territoire au même titre que les autres infrastructures.

En définitive, réseaux verts et réseaux bleus doivent et peuvent trouver un rôle majeur dans la structuration de Sèmè Podji et plus globalement de l'ensemble du territoire, si chacun s'emploie à valoriser l'ensemble des fonctions dont ils peuvent être les supports qu'elles soient patrimoniales, paysagères, récréatives ou économiques.

L'échelle du projet urbain

C'est là où se dessine une programmation durable pour la commune.

Le PDU

La commune de Sèmè-Podji est dotée depuis décembre 2009 d'un Plan Directeur d'Urbanisme élaboré sur la base du diagnostic et bâti sur un scénario intitulé :

« Sèmè-Podji, une commune autonome avec une urbanisation progressive et maîtrisée »

Les principes directeurs de ce PDU sont :

- la commune se développe grâce à des actions prioritaires allant dans l'intérêt de ses populations ;
- la commune ne perd pas son identité et certaines populations de Sèmè mènent des activités spécifiques à la commune ;
- l'urbanisation se fait par zones prioritaires avec une viabilisation progressive.

Composantes :

- Dans la mesure de ses possibilités, la commune accueille une partie des équipements d'intérêt national et départemental dans un cadre de partenariat bien défini et accord avec les autorités locales ;
- L'équipement de la commune se fait prioritairement dans les Zones à Urbaniser ;
- Priorité aux liaisons avec les communes voisines ainsi qu'entre les zones agglomérées et les zones à urbaniser ;
- Les Zones à Urbanisation Différée seront définies et les zones agricoles préservées.



Un des enjeux du panel de l'INTA est donc de proposer un concept de développement qui transforme ce site à la fois « *soumis* » à une accélération activée par des changements, mais aussi un site « *inadapté* » par l'obsolescence des ses infrastructures dont il faut repenser les potentiels (équipements et espaces vides, abandonnés), enfin site « *meurtri* » par des décisions qui ont conduits à des fragmentations, des cloisonnements, des ségrégations et des pollutions (externalités). Il s'agit de proposer pour Sèmè-Podji un cadre de cohérence territoriale qui débouche sur plus d'intensité et de diversification avec une meilleure économie de territoire.

Sèmè-Podji ne peut pas se soustraire à l'influence de Cotonou et de la politique nationale; face aux besoins de logements, d'équipements, d'infrastructures pour l'installation et le fonctionnement d'activités existantes ou nouvelles, qui dépassent moyens et ressources des collectivités locales, proposer des pistes pour que Sèmè Podji se mette en situation de tirer profit de ses atouts et des projets territoriaux dont la décision lui échappe.

Les portes orientales du Bénin

L'effet frontière sur la politique de développement de Sèmè-Podji

La commune de Sèmè Podji fait frontière dans sa partie Est avec la République Fédérale du Nigeria sur une distance de 25 km. Cette proximité est diversement appréciée par les différents groupes d'acteurs concernés par la définition de l'avenir de la Commune.

Ainsi, pour les uns, la présence du grand Nigéria avec une population de plus de 150 millions d'habitants constitue une importante opportunité à saisir pour définir les actions d'avenir de la

Commune. C'est cette considération qui justifie pour l'essentiel l'implantation de l'aéroport qui d'ailleurs serait, s'il devait se réaliser, se positionner dans l'arrondissement de TOHOUE.

Pour les autres, ce pays voisin, en dépit du marché qu'offre sa population, abrite les germes d'insécurité qui pourrait remettre en cause l'avenir de Sèmè-Podji.

Sans prendre partie pour l'une ou l'autre thèse, il est important de noter que l'effet de la frontière avec le Nigeria constitue une réalité qui joue et continuera de jouer un rôle plus important à venir et de fait, ne peut être occultée.

D'abord, la Commune abrite, par Sèmè-Krake, la principale porte Sud de passage entre le Bénin et le Nigeria sur le corridor Abidjan/Lagos qui assure une part importante du commerce ouest africain. Ce commerce est assuré par une part importante par les nigériens.

Elle pourrait être **secondée par une autre ouverture par rail à partir de Porto Novo, couplée de l'élargissement de la bretelle SEME-PODJI/PORTO NOVO.**

Ensuite, l'influence du Nigéria se fait déjà ressentir dans bien de secteurs d'activités notamment le secteur du commerce avec un important marché frontalier situé à Kraké et destiné aux échanges de produits manufacturiers vers les autres pays de l'Afrique de l'Ouest d'une part, et des produits agricoles notamment les fruits en direction du Nigeria d'autre part.



Crédits photos : François Noisette

Par ailleurs, il convient de mentionner le rôle d'entrepôt que joue la commune dans le secteur de la friperie avant le transport vers l'intérieur du Bénin ou vers les autres pays de la sous région. Actuellement ce secteur d'activité fait l'objet d'un encadrement particulier avec la construction en cours d'un marché qui lui est consacré à SEME-PLAGE.

L'acquisition des terres, qu'elles soient destinées aux activités de production ou à la construction, se fait de plus en plus par les ressortissants nigériens au point de soulever quelques inquiétudes de la part de certains responsables de la commune. Cette préoccupation se fonde sur une autre réalité à savoir le brassage par lien de mariage faisant craindre un déferlement possible du trop plein du Nigéria dans la commune au point de menacer l'équilibre actuel entre autochtones et allochtones.

Enfin, les tensions plus ou moins ouvertes, latentes ou déclarées doivent faire l'objet d'une attention particulière d'autant plus qu'au large de la commune, la mer contiendrait d'importants gisements d'hydrocarbures. L'exploitation du gisement sans être directement du ressort de Sèmè, devrait

influencer significativement son avenir. Il en serait de même pour l'implantation de l'aéroport ou de toute industrie.

Le long de la frontière particulièrement au point de passage à Kraké on assiste à des actes de délinquance parfois avec mort d'hommes sur les passagers (vols à la tire ou à main armée le plus souvent attribués à une bande qui opérerait le long de toute la côte Ouest africaine.

Malgré ou à cause de tout ce qui précède, la proximité du Nigéria demeure un atout important que la commune doit capitaliser en raison du dynamisme que cette proximité imprime à tous les secteurs d'activité, particulièrement aux points de passage et à leurs zones d'influence de part et d'autre de la frontière des deux pays.

Les nouvelles opportunités comme le renforcement de la porte d'entrée principale de Krake et celle hypothétique par rails à partir de Porto Novo, devraient renforcer cette hypothèse.

Dans ce sens, une véritable **opération de reprise en main de la zone est nécessaire, afin d'en assurer une coordination et d'y instituer de nouvelles formes de gestion plus transparente.** A cet effet, il s'agira « de procéder à un véritable assainissement la frontière », ce qui pourrait laisser entendre la prise de mesures qui laissent peu de place à l'insécurité et aux tracasseries exercées sur les voyageurs. Une telle disposition est d'autant plus nécessaire que la situation à la frontière ne semble pas faire l'objet d'une gestion suffisamment maîtrisée afin d'assurer en toute quiétude la circulation des personnes et des biens entre les deux pays.



Une volonté partagée : « Assainir » la frontière

Crédits photos : François Noisette

Malgré les contacts établis entre les responsables de la commune de Sèmè avec leurs homologues du côté nigérian du district de Badagry sur les questions de développement et de sécurité, il y a encore place pour une renforcement de cette coopération par échange de documents d'aménagement, de conciliations sur les grands projets, d'initiatives communes comme un marché transfrontalier, un ou plusieurs postes douaniers et de sécurité... Dans ce contexte, il convient de mentionner les travaux en cours par la CEDEAO visant la construction des postes de contrôle juxtaposé à Sèmè-Krake. Cet important ouvrage est destiné à fluidifier le trafic et à instituer des mesures de facilitation du transport terrestre des personnes et des biens dans la zone. Une telle disposition devrait accroître et faciliter le flux du trafic tant des personnes que des marchandises à ce point de passage. Mais elle pourrait également, si on n'y prend garde, produire des effets collatéraux notamment sur la circulation des armes légères, les stupéfiants et faciliter le refuge à l'autre côté des frontières des personnes soupçonnées ou ayant commis des actes délictueux avérés.

Dès lors, il devient indispensable que les dispositions administratives à prendre pour la gestion d'une telle infrastructure disposent également de mesures dissuasives pour renforcer la sécurité et assurer la sécurité dans la zone.

De leurs cotés, **les autorités locales de Sèmè-Podji devront amorcer et engager un dialogue constructif structuré avec leurs homologues nigériens de Badagry autour des questions relatives à la coopération intercommunale.** Il s'agira d'instituer avec l'appui des populations, des mécanismes appropriés de partage d'informations en vue d'une gestion consensuelle des questions de développement et surtout de sécurité le long de la frontière commune qui présente certainement des points de porosité.

En ce qui concerne le flux du commerce international sur le corridor Abidjan-Lagos, il connaîtra probablement, avec la mise en œuvre de l'ouvrage en construction à Sèmè-Podji, un développement significatif et par conséquent pourrait générer une croissance également rapide du secteur des transports.

Si on ajoute à cela la réalisation des grandes infrastructures projetées en particulier le port, la raffinerie de pétrole et éventuellement la construction de l'aéroport, les opportunités offertes aux opérateurs exerçant dans le domaine des transports, et particulièrement ceux de la commune seront grandes. Les opérateurs de la Commune devraient se positionner dès à présent pour capter une part de ce flux potentiel et développer les activités connexes liées au transport des marchandises importées, exportées ou en transit.

Quoi qu'il en soit, l'effet frontière sur l'avenir du développement de Sèmè-Podji demeure une donnée incontournable qui doit être intégrée aux hypothèses d'analyse en termes de vision, de mission et de scénario; la composante de l'accroissement du trafic du commerce international ainsi que celle relative à la sécuritaire sécurité en constitueraient des centres d'intérêt privilégiés.

En conclusion, il est possible d'affirmer qu'au niveau de Sèmè-Krake, le plus important point de passage frontalier actuel des personnes et des biens entre le Nigeria et le Bénin, les perspectives de développement de la commune pourraient conduire à de grandes évolutions des jeux d'acteurs originaux actuellement en cours.

La frontière comme limite de deux ensembles, dont l'un semble tout devoir à l'autre, crée de nombreuses spécificités qui favorisent le développement de dynamiques transfrontalières portées par les divers acteurs en jeux, qu'ils soient publics ou privés, formels ou informels.

Ainsi, s'organisent autour de cette frontière un jeu fait de compromis, de partenariats, mais aussi de compétitions et même de conflits.

Une nouvelle stratégie s'impose donc afin de mieux organiser et suivant ces différents praticiens de la frontière de Sèmè-Podji dans un jeu d'équilibre des différentes forces mais aussi dans un souci de gouvernance territoriale dans ce territoire spécifique, face à leur État respectif et à l'ensemble de la sous région.

Principes de développement

Faire du développement autrement

Le Panel insiste sur le fait qu'il n'est pas nécessaire de faire table rase :

- réparer le tissu urbain, et s'appuyer sur l'existant par choix d'une notion d'économie des moyens environnementaux, spatiaux, financiers (et de nuisances).
- récuser les logiques de grandes zones monofonctionnelles très souvent rattrapées par d'autres fonctions – ex: logement informel et indigne dans les parc automobiles.
- privilégier la mixité fonctionnelle.

Un développement sobre

Conformément aux principes du développement durable, qui sont au cœur de la stratégie du Grand Nokoué, la commune de Sèmè Podji recherche des solutions permettant de limiter la consommation de ressources naturelles. Cette démarche synergique est la nécessité impérieuse de traquer les dépenses inutiles ou susceptibles d'être optimisées.

Cette stratégie de développement sobre porte sur d'innombrables champs. Le Panel a travaillé sur la stratégie de développement de Sémé-Podji en menant une réflexion transversale pour déboucher sur une stratégie de développement sobre. Cette thématique est développée de manière continue dans ce rapport. Le Panel est conscient que ce sont des sujets délicats dans tous les pays de la Sous Région et dont le traitement nécessite un pilotage politique et un travail de concertation approfondis.

Thématiser les territoires

Thématiser les territoires de la zone métropolitaine a pour finalité de créer une image différenciée du territoire communal accordant une identité aux lieux et aux noyaux urbains par une structuration de l'espace « Grand Nokoué » fondée sur des préoccupations d'ordre environnemental visant la protection du patrimoine naturel et le développement durable du milieu.

Cela implique également de conforter les fonctions dominantes évoquées dans le SDAU du Grand Nokoué et leurs déclinaisons locales, compte tenu de leurs spécificités physiques et socio-économiques :

Cotonou : pôle commercial et de services ; fonctions secondaires : politico administratives et industrielles.

Porto-Novo : Politico administrative (institutions de l'État) et formation ; fonction secondaire : tourisme, industries légères ;

Ouidah : tourisme et loisirs avec le projet « Route des pêches » ; fonction secondaire : agro industrie et habitation.

Abomey-Calavi : services et habitation ; fonction secondaire : agriculture et commerce ;

Sèmè-Podji : industrie, activités portuaires et commerce ; fonctions secondaires : agriculture (maraîchage et pêche), habitation.

Accroître la fluidité des déplacements

Habiter et travailler en ville, c'est multiplier les opportunités de rencontre, de contacts d'affaires, de visites avec tous les autres habitants. Le passage à l'échelle métropolitaine rompt la possibilité de rencontrer qui on veut, quand on veut, où on veut. En effet, les distances deviennent considérables – 80 km du marché Kraké à Ouidah. L'illusion que les technologies permettront de compenser cet éloignement a vécu. La congestion limite la vitesse des véhicules et le développement de réseaux de transports en commun vraiment rapide restera limité aux zones les plus denses.

Dans ce contexte, pour les acteurs économiques et les habitants de toutes les métropoles, la priorité est la garantie du respect des temps de déplacement. Savoir à quelle heure partir pour arriver à l'heure... et y arriver. La fluidité prend le dessus sur la vitesse.

Dans la métropole béninoise, ce principe devrait se décliner dans trois dimensions :

- développer les services de proximité pour limiter le besoin de grands déplacements, prenant la forme des cœurs urbains à Sèmè-Podji,
- optimiser les vitesses sur le réseau de voirie pour limiter la congestion et faciliter l'utilisation des modes doux pour les déplacements de proximité,
- faciliter le déploiement par les opérateurs privés d'offres de transport sur les lignes mal desservies.

Le nouveau réseau de transport en commun (lignes de bus principal et service voyageur sur l'axe Porto Novo – Sèmè Podji – Cotonou – Abomey Calavi) viendra en son temps donner un squelette renforcé à ce dispositif généralisé.

Acupuncture et confettis urbains

En déclinant la stratégie de développement sobre, l'acupuncture urbaine est une démarche ciblant quelques points déclencheurs d'un processus de développement en évitant de tout réinventer. En trouvant les points exemplaires déclencheurs d'effets; le principe d'intensification et de diversification permet de parsemer des « confettis urbains » selon une stratégie concrète; elle permet d'introduire de nouvelles typologies, de nouveaux espaces (noyaux de services) pour un usage différent, agriculture bio, espaces artisanaux de formation, de services... L'introduction de micro "hubs" accessibles à pied ou en vélo implantés de manière mobile ou temporaire offre des possibilités d'emplois et de dynamiser la vie urbaine et de transformer des zones monofonctionnelles en zone plurifonctionnelles.

Leviers à faire jouer

Il a semblé au panel qu'il était indispensable d'avoir une vision transversale de 3 leviers à faire jouer ensemble pour un développement durable du territoire de Sèmè-Podji.

C'est tout d'abord le capital humain.

Les traditions qui viennent de loin et sont l'image de l'Afrique profonde : diversité, identité, valeurs à exprimer dans la modernité, dépassement des interdits. La question de la formation et de la capacitation dans les secteurs économiques émergents est alors indispensable pour penser le développement économique de la commune en cohérence avec le développement humain. La dominance jeune de la population de la commune avec une grande proportion de chômage est

aujourd'hui un problème, mais la structure démographique de la population est aussi un potentiel pour les projets de développement de la commune qui s'appuie sur le deuxième levier qu'est le capital spatial.

Ensuite c'est l'existence d'un potentiel de développement sur de grands espaces tels que :

- Disponibilité de bas-fonds et de grandes étendues de terres inondables favorables aux cultures de contre saison et autres activités agricoles
- Plans d'eau constitués par le complexe fluvio-lacustre propices au développement de la pêche continentale, d'un tourisme nature et du transport fluvio lagunaire
- Des carrières de sable et de terre latéritique jaune constituant une source de revenu pour la commune; toutefois ces exploitations seront interdites et cesseront avec la fin des dernières concessions
- Matière imposable significative mais mal évaluée

Enfin, les atouts économiques, dont certains sont encore à faire émerger. Les activités agricoles et piscicoles caractérisent fortement l'identité de la commune et sont à préserver. Mais, les différents centres urbains de la commune accueillent commerces et services qui sont appelés à se développer avec l'arrivée de populations urbaines d'autres territoires du Grand Nokoué. Enfin, les parcs automobiles de véhicules d'occasion, le futur port en eau profonde, la Zone Franche Industrielle, impliquent et impliqueront de nombreuses activités de maintenance et logistique à ne pas négliger.



Préserver le territoire, garantir la spécificité, protéger l'environnement. Crédit photo : François Noisette

La stratégie de développement : la ville-archipel

La ville archipel - la ville île

Le territoire de Sèmè Podji est soumis à des enjeux contradictoires. La lecture de ces contraintes et des solutions qu'il est possible de leur apporter apparaît comme un problème insoluble :

- nécessité d'accueillir habitants et activités qui ne trouvent plus place à Cotonou et Porto Novo,
- ne pas urbaniser les bas fonds et forêts marécageuses, réservoirs de biodiversité et terres permettant les cultures d'inondation,
- gérer la zone frontalière et les pressions de tous ordres qu'elle génère,
- préserver les identités multiples issues des vagues d'arrivées successives de population, constituant un kaléidoscope d'une bonne partie du Bénin.
- assurer un bon équilibre entre accueil résidentiel, zones d'emploi, grands équipements métropolitain, agriculture péri-urbaine, loisirs et accès à l'océan.

Sèmè Podji, conscient des très nombreuses opportunités de son territoire, vit son développement comme subit, imposé par les voisins.

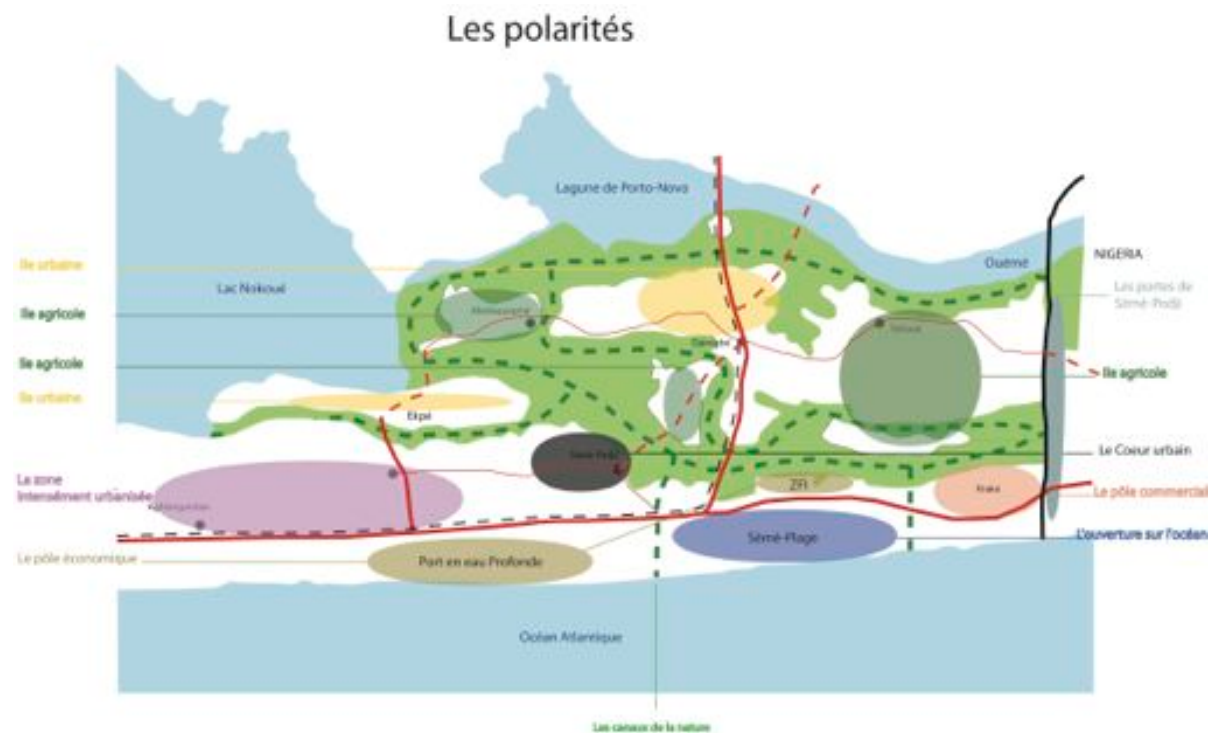
Le repositionnement de Sèmè Podji dans l'aire métropolitaine du Grand Nokoué invite à revisiter ces contraintes et enjeux pour identifier ce que ce territoire apporte à la métropole tout entière. En quoi est-il une exception, un chapelet de perle dont la métropole a besoin ?



Le panel propose de redessiner la stratégie de développement de Sèmè Podji sur l'idée que c'est le territoire par excellence au sein de la métropole qui marie les terres émergées et l'eau : adossées au cordon littoral, un chapelet d'îles s'égrenent à l'extrémité du lac, entourées de marais traversés par des chenaux navigables et de zones vertes humides, forestières ou cultivées.

Sèmè-Podji, la ville archipel, au pied de la ville historique de Porto Novo, ferme l'est du lac comme les villes sentinelles sur pilotis – Ganvié, Sô-Ava, Aguégoué - assurent la garde de l'ouest, au pied du plateau d'Abomey Calavi. Ainsi entourée, la capitale Cotonou peut intensifier son développement sur le site retenu il y a des siècles pour créer une porte océane.

Une ville archipel, ce sont des îles urbaines aux rives bien définies, définitivement ouvertes sur les espaces naturels – lieux de réalisation de fronts de nature et d'eau. Ce sont aussi des cœurs urbains qui offrent en toutes saisons l'ensemble des services du quotidien. Un jour, le maillage de voies principales sera peut-être complété mais le respect des continuités naturelles et écologiques impose la réalisation d'ouvrages coûteux.



Positionnement et articulation des espaces fonctionnels

Le site est fortement contraint de par sa géomorphologie. Tel un archipel, les îles urbaines se déploient sur les terres émergées. L'enjeu est de donner plus de cohérence à l'ensemble pour en faire une unité urbaine économe de son espace, valorisant le cadre de vie et respectueux de son environnement. Bâtir une ville archipel articulée autour de polarités affirmées ou émergentes structurées et mixtes en populations, en activités et en équipements favorise un développement axé sur les richesses locales et favorisant les circuits courts.

- Pôle économique dont le port, la zone franche industrielle et la zone de commerce transfrontalier de Kraké sont le socle
- Pôle agricole et halieutique en mettant en valeur les zones marécageuses (freinant aussi les pressions foncières sur ces espaces) et les plans d'eau. On développe ainsi une synergie ville-agriculture

- Pôle d'habitations à l'interface de ces pôles d'activités où l'intensification urbaine et les fonctions urbaines seront renforcées (commerces, services à la population, équipements)
- La frange littorale, et Sèmè-Podji notamment, sera positionnée comme le cœur urbain attractif (offrant un plateau d'équipements collectifs : mairie, hôpital, université, services, ...) de cet archipel.

Voir cartographie complète en annexe.

Des cœurs de vie pour vivre la ville au quotidien

29 villages structurent aujourd'hui le vaste territoire de Sèmè Podji. Ils constituent un réseau de cœurs de vie parsemés sur les îles de l'archipel. Il ne faut pas exclure de créer quelques cœurs nouveaux au profit des lotissements installés à distance de zones actuellement habitées. La démarche à mener pour ces nouveaux quartiers pourra être facilement décalquée de la démarche proposée pour structurer progressivement le réseau des cœurs de vie.

Sèmè-Podji s'engage dans le passage d'un territoire encore majoritairement rural, ou à défaut de banlieue moyennement équipée à proximité immédiate de Cotonou, vers une urbanité attractive. Ses habitants demandent et demanderont de plus en plus d'avoir accès à tous les services qu'offre la ville, sans vouloir perdre l'accès privilégié à la nature que la stratégie de l'archipel propose. Cependant, cette stratégie de dispersion sur des territoires difficiles à relier entre eux invite à renforcer rapidement l'offre de service et d'équipement de proximité. Ce travail doit contribuer à renforcer l'armature des villages. Avec leurs traditions qui mélangent les apports des différents groupes ethniques, ils constituent les points naturels de condensation de la vie des nouveaux habitants.

Qu'est ce donc qu'un cœur urbain ? C'est la place où chacun se rend presque chaque jour pour trouver les services et commerces de la vie quotidienne. C'est donc aussi le lieu de rencontre des générations, le point de rendez vous qu'on se donne avant de partir plus loin, le métier à tisser des relations entre habitants, anciens et nouveaux. Progressivement, c'est dans le cœur urbain que viennent s'agréger l'école, la mairie annexe, la poste, la machine à retirer l'argent, les échoppes de téléphone mobile, le petit marché de produits vivrier, le boulanger. C'est le point de rendez vous, c'est donc aussi le point d'arrêt des bus, des taxis et de tous les services de mobilité. Quelques lieux de culte, le centre culturel, la première terrasse de café apportent l'animation du soir. Le cœur de quartier vibrant, certes, mais aussi un lieu propre et ombragé où il fait bon se reposer, attendre, regarder. Au-delà de l'aménagement de l'espace, c'est un lieu auquel les gestionnaires de la collectivité apportent toute leur attention. Parfois, il s'agit d'un lieu temporaire, dont l'occupation suit le calendrier d'un marché, quelques jours dans la semaine, ou en fin de semaine uniquement à proximité d'un lieu de loisir ou d'une plage.

Comment faire ? Les responsables municipaux connaissent bien les lieux attractifs et ceux qui ont du sens dans l'imaginaire de la population. Ici, ce sera un parvis d'école, là un lieu de culte ou un hôtel de masques, l'antenne municipale, un marché forain très fréquenté. Faire battre plus fort ce cœur urbain, c'est d'abord prendre soin des espaces publics, installer quelques bancs, refaire les plantations, réouvrir quelques cheminements pour améliorer l'accessibilité, canaliser les flots de véhicules qui peuvent passer... doucement. C'est ensuite localiser dans sa proximité immédiate les nouveaux

équipements – il faudra parfois acheter, démolir aussi. C'est autoriser la transformation des usages des maisons et terrains riverains pour qu'elles s'ouvrent à des commerces et des activités. C'est venir rapidement faire un petit aménagement de l'espace public.

Faire battre un cœur urbain, c'est s'en occuper avec les acteurs et les usagers. L'association des commerçants, des directeurs de services publics qui sont par là et des responsables municipaux se réunit souvent. Elle évoque les manifestations, les problèmes à résoudre, elle prend en charge directement les petites actions qu'il est souvent difficile de dégager dans le budget municipal en cours.

Combien en faudra-t-il ? Dans l'idéal, chaque habitant doit pouvoir facilement accéder à pied à un cœur urbain – il faut que la vie urbaine circule jusqu'au bout des quartiers. C'est l'observation qui permettra aux élus de constater une carence, des demandes de services, une opportunité d'ouvrir un nouveau lieu de mixité des fonctions.



Voir cartographie complète en annexe

Créer et développer une logique économique

- Incubateurs et pépinières d'entreprises
- Marchés et entrepôts, base logistique
- Production et transformation agricole – pêcheries
- Évaluation et suivi des projets publics

L'économie verte

L'injonction environnementale

Selon le 4ème rapport d'évaluation du GIEC, le réchauffement climatique est sans équivoque. Les derniers résultats des recherches montrent que la température moyenne mondiale de surface a augmenté de 0,74 ° C au cours du siècle passé, et il est prévu qu'elle augmente dans un scénario optimiste de 1,1 ° C et dans un scénario pessimiste de 6,4 ° C d'ici la fin du 21ème siècle. Les effets sur le Bénin et la zone littorale ne seraient pas anodins.

Face à cette situation, au Sommet de la Terre à Rio, le développement durable a été adopté comme un paradigme de développement. L'enjeu n'est plus une accumulation de richesses pour satisfaire uniquement les besoins présents, mais de garantir un mieux-être pour les générations actuelles et futures à la fois.

Pour la Commission mondiale sur l'environnement et le développement : « 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 ».

Le développement durable a trois composantes que sont : la durabilité écologique, le développement économique (durabilité économique) et la justice sociale (durabilité sociale).

La Convention a proposé comme objectif ultime de «stabiliser les concentrations atmosphériques de gaz à effet de serre à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique», et a établi le principe de «responsabilités communes mais différenciées» et le principe de l'équité. La Convention prévoit également que tous les pays devraient prendre des mesures pour lutter contre le changement climatique, que les pays développés prennent l'initiative dans la réduction des émissions et aident les pays émergents par des transferts financiers et de technologie. L'action des pays en développement à lutter contre le changement climatique, dans l'hypothèse de la disponibilité des fonds et d'un soutien technique, et dans le cadre du développement durable, est la pierre angulaire de la coopération internationale sur le changement climatique.

Les pays peuvent trouver en même temps un moyen de se développer et de réduire les émissions en lançant des initiatives dans le domaine de l'économie verte avec de faibles émissions de carbone, telles que: la promotion de l'énergie éolienne, la promotion de l'énergie solaire, de l'énergie hydraulique, la promotion de puits de carbone par le reboisement, la promotion de l'agriculture écologique, la promotion de la recherche en adaptation, etc ...

Suggestions	Suggestions
• La métropolisation de la commune de Sèmè Podji est aujourd'hui évidente. • Elle est une région problématique eu égard aux problèmes environnementaux et la multiplication des réseaux d'activités économiques. • Des changements territoriaux exigent de penser à la grande question de la compréhension des territoires notamment la différenciation spatiale et la production de richesses.	• La gouvernance environnementale locale doit dès lors s'orienter vers une nouvelle forme de gestion des ressources naturelles appelée terre solidaire conforme aux ambitions d'équité spatiale revendiquées par le contrat géographique. • Préciser davantage les questions posées auxquelles le Panel doit tenter de donner des solutions en y indiquant prioritairement la place du cadre de vie.

Source : Noel FONTON

Verdir l'économie

La notion d'économie verte ne peut se limiter au seul territoire communal. Le territoire de l'agglomération est touché par le chômage et la précarité, et souffre d'une pression démographique forte ; autant d'enjeux auxquels il faut répondre, tout en ayant le souci de la préservation des espaces naturels, paysagers et agricoles, véritables poumons et atouts à valoriser pour une nouvelle urbanité. L'option de l'économie verte repose sur une démarche volontariste qui dépasse la simple zone qu'il embrasse. En effet, le foncier rare et le relief nécessitent de veiller à la maîtrise de l'urbanisation, afin

d'éviter son report sur d'autres territoires encore plus fragiles. La question des mobilités est dès lors essentielle pour éviter la saturation par les déplacements privés. La priorité porte donc sur un réseau d'itinéraires de mobilités douces (marche, vélo, ...)

Encadré n°1

Le secteur informel : une opportunité pour le développement urbain

L'économie populaire, primaire et informelle restera la source d'emplois, de revenus et de biens et services essentiels de la grande majorité des ménages béninois. Concernant le secteur primaire, la poursuite du processus d'urbanisation est la première condition de la croissance soutenable de la productivité primaires et des revenus de la population rurale. Si l'urbanisation permet la croissance du marché intérieur des produits primaire, encore faut-il que ce marché soit accessible aux producteurs ruraux. Les flux d'échange entre chaque ville et leur hinterland devraient en moyenne être multipliés par huit d'ici 2025, ce qui implique que le débit des divers réseaux de transport et de commerce reliant les villes à leur hinterland et aux autres villes doit pouvoir suivre au même rythme.

La seconde composante de l'économie populaire est ce qu'il est convenu d'appeler le secteur informel. Ce « secteur », qui restera le principal secteur d'accueil des migrants, devra rester attractif, faute de quoi le processus d'urbanisation s'arrêterait. L'un des grands

défis posés à la gestion urbaine est bien de trouver les moyens de redynamiser l'économie populaire. Comment y parvenir ? Les conditions nécessaires à la redynamisation de l'économie populaire urbaine sont, dans l'ordre, la reconstruction d'un décor physique propice (investissements publics de fonction locale), la décentralisation effective permettant la mobilisation des ressources locales, la forte croissance (multiplication par dix ?) de la dépense publique locale, qui est l'un des moteurs de cette économie populaire, et bien évidemment le renforcement de la gouvernance locale.

La reconstruction d'un décor physique propice au développement local passe d'abord par l'entretien du patrimoine public. Une des toutes premières priorités de l'action publique doit donc être la réintroduction du culte de l'entretien. S'il est nécessaire d'amorcer la pompe en commençant par dépenser avant de prélever sur les usagers, il faut très vite se fixer comme règle que l'entretien du patrimoine public des collectivités locales est une dépense obligatoire, et que la totalité du coût de cet entretien doit être financé par des prélèvements opérés par les collectivités locales sur leur propre économie.

Source CDS Cotonou, Stratégie de développement urbain

Les lignes directrices à édicter dans les dispositions législatives et/ou réglementaires pourraient prendre en compte les éléments suivants :

- Réversibilité et résilience du système urbain

- Circuits courts

- Développement sobre et économe en déplacements, énergie, rejets,...

- Accélérer le développement de l'économie formelle avec des espaces dédiés sécurisés, nettoyés, règlementés, tout en reconnaissant l'existence d'un large secteur informel pour tenir compte de la réalité⁴

- Faire de la sobriété foncière un axe politique local

- Viser à une cohérence normative au sein de la commune dans le foncier, l'habitat, la voirie, les équipements...

- Recourir à l'éco-construction et en particulier l'utilisation d'éco-matériaux

- Recyclage des matériaux, production d'énergie renouvelable et de récupération, gestion hyper locale de l'eau ; traitement optimum des déchets ;

- Services à la mobilité individuelle – motos taxis,....

⁴ Stratégie de Développement Urbain du Grand Cotonou, page 41

Mixité sociale et fonctionnelle et biodiversité urbaine ;

Cette conception de l'économie verte fait appel à une gouvernance participative avec les habitants ou futurs habitants et à un pilotage de projet exemplaire - portage des élus, montage financier, procédures solides, etc. pour explorer d'autres pistes également prometteuses :

défendre et renforcer la vocation nourricière du territoire avec l'implantation de services et d'infrastructures (marchés, entrepôts, chaîne de froid,...) qui en valorisent la production

- ✓ reboiser 5 à 10% de la zone franche industrielle ;
- ✓ reboiser une bande de terre autour de la ZFI et de tous espaces industriels ;
- ✓ reboiser une bande de terre autour des moyennes et grandes exploitations agricoles ;
- ✓ reconstituer une barrière climatique sur le littoral par un traitement paysager de la RN1 sous forme d'un cordon littoral planté
- ✓ favoriser le maintien et l'agrandissement des espaces de maraîchage le long de la RN1
- ✓ créer des étangs artificiels sur les grands sites d'aménagement économique ;
- ✓ créer ou augmenter les surfaces de la mangrove
- ✓ apprendre aux urbains la valeur des zones vertes et humides comme un bien commun, un réservoir de vie future, à respecter et protéger
- ✓ imposer une protection absolue des zones humides : bas-fonds, marécages,...
- ✓ concentrer le développement des lotissements exclusivement sur les terres immergées - les îles de l'archipel
- ✓ développer sur de petits périmètres des pôles denses de services de base (cœurs de services – voir plus bas) aux populations
- ✓ créer des mécanismes d'incitations pour encourager l'adoption de technologies propres et d'efficacité énergétique
- ✓ lancer auprès de la population un concours d'idées pour améliorer la vie quotidienne – aider à transformer les idées en actions sur le terrain

La responsable sociale des entreprises (RSE)

La RSE devient progressivement le concept selon lequel une entité sociologique, qu'elle soit l'Etat, l'entreprise, une organisation ou un individu, a l'obligation d'accepter et de gérer au mieux l'impact de son action sur la société dont elle fait partie. L'entité ciblée ici est d'abord l'entreprise, mais en gardant bien à l'esprit que la responsabilité quant à l'amélioration des conditions de vie et de travail dont bénéficient les individus n'incombe pas seulement aux entreprises ; elle incombe également, d'une part, à l'État qui a le devoir de créer le meilleur cadre d'épanouissement de l'initiative privée et de fonctionnement des marchés et, d'autre part, à la société civile qui veille à l'éthique dont l'étiollement se traduit par la corruption. La RSE a quatre dimensions :

la dimension économique ;

la dimension sociale ;

la dimension « participation à la vie communautaire et locale » ;

la dimension environnementale.

La RSE, étant donné, ses quatre dimensions majeures, est en rapport étroit avec le Développement Humain Durable (DHD). La dimension économique de la RSE est constituée de sa rentabilité classique par laquelle elle contribue à la création de la valeur ajoutée nationale et de sa capacité à contribuer au développement économique de sa zone d'implantation et de sa sphère de partenaires dans le respect des principes éthiques de saine concurrence (absence de corruption, d'entente, de position dominante, etc.). La dimension sociale de la RSE évoque des préoccupations liées à la formation, l'éducation, la santé, la sécurité, l'hygiène, le revenu, etc. Elle s'est imposée, face au vent d'ultralibéralisme qui a marqué les années 1970 et 1980 à la suite du constat selon lequel le marché (donc le prix déterminé par la rencontre de l'offre et de la demande) n'intègre pas toute l'information nécessaire à la réalisation de l'optimum social. La dimension environnementale de la responsabilité sociale de l'entreprise suppose également que cette dernière respecte et protège l'environnement naturel. La dimension "participation à la vie communautaire et locale" consiste, pour l'entreprise, à jouer un rôle citoyen en soutenant la société civile et en favorisant la cohésion sociale dans le territoire de son implantation.

Verdir le secteur des déchets

L'augmentation du volume et la complexité croissante du traitement des déchets associées à la croissance économique posent de sérieux risques pour les écosystèmes et la santé humaine. Chaque année, environ 11,2 milliards de tonnes de déchets solides sont collectés à travers le monde et le traitement de la proportion organique des déchets solides contribue à environ 5 % des gaz à effet de serre (GES). De tous les flux de déchets, les déchets des équipements électriques et électroniques contenant des substances dangereuses constituent un défi sérieux dans les pays développés et en développement.

La croissance du marché des déchets, la raréfaction des ressources, et la disponibilité de nouvelles technologies offrent des possibilités de "verdissement" du secteur des déchets. Le marché mondial des déchets, de la collecte au recyclage, est estimé à US \$ 410 milliards de dollars par an, non compris le secteur informel non négligeable dans les pays en développement. Le recyclage est susceptible de croître régulièrement et forme une composante essentielle du système de gestion des déchets verts, avec la perspective de créer des emplois décents.

"L'écologisation" du secteur des déchets comprend, en premier lieu, la minimisation du volume des déchets. Lorsque le déchet ne peut être évité, la récupération des matériaux et de l'énergie ainsi que la remise à neuf et le recyclage en produits utilisables devrait être la deuxième option. L'objectif est de

créer une économie circulaire dans laquelle l'utilisation des matériaux et de la production de déchets sont réduits au minimum, tous les déchets inévitables recyclés ou remis à neuf, et tous les déchets restants traités d'une manière moins nocive pour l'environnement et la santé humaine, voire la création de valeur nouvelle comme l'énergie récupérée à partir de déchets.

Investir dans le secteur des déchets verdis peut générer de multiples avantages économiques. Le recyclage permet d'économiser des ressources considérables. En termes de nouveaux produits, la production de compost contribue au développement agricole biologique bénéficiant aux petits agriculteurs et aux écosystèmes ruraux; le marché des déchets pour l'énergie pourrait croître de 30% d'ici 2014. Les résidus agricoles s'élevant à 140 milliards de tonnes au niveau mondial ont un potentiel énergétique équivalent à 50 milliards de tonnes de pétrole. En termes de bénéfices pour le climat, d'ici 2030 on peut atteindre une réduction de 20 à 30% des émissions de méthane dues à l'enfouissement à un coût négatif.

Le recyclage crée plus d'emplois qu'il n'en remplace. Le recyclage sous toutes ses formes emploie 12 millions de personnes dans les trois pays - le Brésil, la Chine et les États-Unis. Tri, recyclage et de traitement à eux seuls créent dix fois plus d'emplois par tonne traitée que l'enfouissement ou l'incinération. Si une plus grande efficacité peut impliquer une perte d'emplois dans d'autres secteurs de l'économie, l'emploi global net semble être positive.

Améliorer les conditions de travail dans le secteur des déchets est une condition préalable. Les activités de collecte, de traitement et de redistribution des matières recyclables sont habituellement effectuées par les travailleurs ayant peu de possibilités d'emplois en dehors du secteur. Ainsi, malgré la contribution potentiellement significative de nouveaux emplois, pas tous les emplois liés à la gestion des déchets ne pourraient être considérés comme des emplois verts. En outre, les emplois verts doivent répondre aux exigences du travail décent, y compris les aspects du travail des enfants, la santé et sécurité au travail, la protection sociale et la liberté d'association.

Le verdissement du secteur des déchets nécessite un financement, des incitations économiques, des politiques et des mesures réglementaires et institutionnelles. L'avantage procuré par une politique de déchets verts en termes de santé publique et de protection de l'environnement peut largement justifier l'intervention financière publique. La participation du secteur privé peut réduire considérablement les coûts et améliorer la qualité du service. Le micro-financement, avec d'autres mécanismes novateurs, peut être mobilisé pour financer les coûts opérationnels de traitement au niveau local sinon familial. Enfin, une série d'instruments économiques peuvent servir d'incitations pour l'économie verte et leur utilisation peut être combinée avec la réglementation pour fixer des normes minimales de sécurité protégeant le travail local.

Les outils et conditions de la mise en œuvre

Les outils institutionnels, législatifs et de planification

On part des principes énoncés de cohérence/cohésion, d'efficience, de subsidiarité, de valorisation/réparation de l'existant, etc. il est relevé ici, quelques outils existants ayant déjà servi dans le cadre des aménagements réalisés dans la commune et ceux en cours d'élaboration qui pourront être utilisés dans le cadre de la gouvernance métropolitaine et à l'échelle des arrondissements et des villages.

Voir en annexe une description plus détaillée des outils législatifs et réglementaires.

Sur le plan de la planification spatiale et de mise en cohérence des projets à accueillir sur les territoires de Sèmè-Podji

En ce qui concerne «l'Aménagement du Territoire», outil pour une utilisation équilibrée des potentialités territoriales de la commune de Sèmè, plusieurs problèmes sont notés :

- inexistence d'un Schéma Directeur d'Aménagement du Territoire, comme document de référence au plan national et au plan communal;
- manque d'analyse de cohérence spatiale des grands projets structurants (zone franche industrielle, port en eau profonde, promotion immobilière, route, rail) facilitant la coordination des dynamiques productrice et résidentielle avec action publique;
- manque d'application de la loi à commencer par l'État lui-même

Une chose utile serait d'élaborer, de réhabiliter et de faire respecter les instruments institutionnels et techniques efficaces traditionnels ou modernes d'aménagement et de développement de terroirs ordinaires, singuliers (zone littorale, zone de forêt marécageuse et de marais, espace frontalier) . On pourra utiliser à terme pour cela :

- L'Agenda spatial (en cours d'élaboration par la DAT)
- Les Schémas Services Collectifs (à élaborer par les Ministères Sectoriels pour la fourniture des services : eau, électricité, téléphone, voies, transports, éducation, santé, etc.)
- Les Territoires de Développement et les Projets de territoires (sur un horizon temporel de 15 ans pour éviter les remises en cause intempestives) permettant aux communes associées de nouer des contrats avec l'État central et ses partenaires techniques et financiers.
- Le Plan de Développement et d'Urbanisme de Sèmè-Podji

Les normes d'équipements des zones urbaines

Une réflexion sur les réserves foncières pour équipements publics et infrastructures pourrait être engagée. C'est un débat compliqué. Cependant, on peut noter que la largeur de référence pour les voies tertiaires (10 à 12 m) est significativement plus large que ce qui est retenu en France. Une largeur classique de 8 m pour ces voies tertiaires (avec une chaussée béton de 4m) peu être réduite à 6m, voire moins dans le cadre d'une conception urbaine approfondie : report des stationnements et locaux de collectes de déchets en entrée de voie, accès piéton uniquement aux maisons. D'autres références

peuvent être mobilisées. On peut citer dans un registre évidemment très différent l'écoquartier d'Hammarbödjichostad. Les immeubles d'une dizaine d'étages et les écoles sont plantés dans un grand jardin, non accessibles aux voitures qui restent sur la périphérie du quartier. Seuls les pompiers peuvent vraiment entrer dans le quartier... en roulant à travers pelouses et massifs de fleurs.

Un gain d'une dizaine de % doit pouvoir être fait sans remettre en cause la qualité urbaine à court et long terme de ces quartiers, pour peu que le dessin urbain soit de grande qualité.

Cette réflexion pourrait être étendue aux grosses infrastructures : largeurs de référence dans le périmètre d'agglomération pour les grandes voiries, surfaces réservées pour les équipements publics, etc.

A propos de l'éclairage public

La question de l'éclairage public s'est posée depuis fort longtemps dans les villes. Facteur de sécurité, elle est aussi élément de confort, voire de prestige – plans d'illumination des monuments, plans lumière... Les investissements dans l'éclairage urbain dans les pays développés ne se sont pas ralentis jusqu'à l'orée du 21^{ème} siècle. On estime en France que le nombre de points lumineux a ainsi augmenté de 30 % entre 2000 et 2010. Cependant, ce mouvement est remis en cause. En effet, le coût des investissements et surtout du fonctionnement de ces réseaux explose (coût de l'énergie, remplacement au bout de 20 à 30 ans). Les études de l'impact de la lumière nocturne sur le cycle de vie des espèces (oiseaux, insectes, chauves souris) mettent en évidence des désordres importants. Enfin, des expériences ont montré la faible utilité de l'éclairage, que ce soit pour la sécurité routière (les accidents sont moins nombreux et moins graves sur les autoroutes urbaines qui ne sont pas éclairées) ou le confort (des dispositifs d'éclairage à la demande sont faiblement, voire pas utilisés dans les zones résidentielles).

Avant d'engager une stratégie de déploiement de réseaux d'éclairage public, la commune de Sèmè Podji devrait engager une réflexion et une concertation sur les secteurs pour lesquels un éclairage public minimal est nécessaire. On peut notamment penser aux zones commerciales de fait le long des grandes voiries dans les bourgs, ainsi qu'au cœur des centres de vie qui pourraient structurer le territoire.

La consommation de foncier pour l'habitat et la gestion foncière

Les hypothèses retenues pour planifier les extensions des zones d'habitat paraissent généreuses au panel, au regard des disponibilités foncières, du coût de la viabilisation et du fonctionnement des services publics, mais aussi au regard des capacités financières des ménages.

Les documents de planification⁶ retiennent une surface de parcelle dans les lotissements de 500 m², auxquels il faut ajouter une provision pour voiries et équipements de 270 m². En outre, le planificateur retient un taux de remplissage effectif de 75 %. De ce fait, les densités résidentielles programmées paraissent particulièrement faibles, alors même que Sèmè Podji est un territoire charnière pour le

⁶ étude du PDU de Sèmè Podji

développement métropolitain et que la préservation de vastes espaces agricoles et naturels est essentielle à l'équilibre d'un territoire fragile.

A titre de référence, et bien que les données soient anciennes (1998), il est intéressant d'examiner les densités brutes des communes de l'agglomération. Les surfaces urbanisées (tous usages, infrastructures comprises) ont été évaluées à partir d'image satellitaires Landsat de 1998. Les populations sont rétablies par le panel par interpolation entre les recensements.

1998	Surface urbanisée	Population	hab/ha
Cotonou	4 525	606 870	134
Porto-Novo	5 174	203 685	39
Sèmè-Podji	1 178	92 387	78
Ouidah	1 369	72 056	53
Abomey-Calavi	3 479	217 302	62
Grand Cotonou	15 725	1 192 300	76

Le document produit aussi une estimation des surfaces urbanisées en 2004, qui auraient été multipliées par trois en six ans. Cette croissance est peu vraisemblable. En l'absence d'information sur la méthodologie, ces données ne peuvent être raisonnablement exploitées.

Le plan de développement urbain de Sèmè détaille l'évaluation des surfaces à lotir :

Δ population urbaine 2007 - 2017	126 743
nb parcelles	14 083
surface par parcelles en m ²	500
surface des parcelles en ha	704
part des équipements et infrastructures	35%
surface lotie occupée	1 083
coefficient de remplissage	75%
surface à lotir	1 444
densité	88

Il en résulte une densité des secteurs d'habitats de 88 habitants à l'hectare, équivalente aux densités brutes constatées en 1998 pour la commune, d'une part, et l'ensemble du grand Cotonou (respectivement de 78 et 76 habitants à l'hectare urbanisé). Pourtant, ces densités brutes prennent en compte toutes les infrastructures (y compris le port et l'aéroport) et toutes les zones d'activités. La planification organise donc une baisse de densité extrêmement brutale. On évalue en effet que la part des surfaces affectées strictement à l'habitat entre le quart et le tiers des surfaces urbanisées. De ce fait, le maintien des densités globales constatées à la fin du 20^{ème} siècle nécessiterait des densités moyennes dans les zones résidentielles d'environ 350 habitants à l'hectare, 80 logements à l'hectare minimum. Il s'agit bien sur de moyennes.

Une telle stratégie est particulièrement préoccupante à plusieurs titres :

- consommation excessive de foncier rural et naturel – une centaine d’hectare par an pourrait être facilement économisé,
- coût important des infrastructures, proportionnel au linéaire de voies créées – on peut escompter une économie de 50 %,
- coût plus important des parcelles, devenant inaccessibles à de nombreux ménages (cf. encadré).

Au Sénégal, les tailles minimales de parcelles ont été ramenées à 300 m². En sus, une politique délibérée de vente de demi parcelles de 150 m² est mise en œuvre pour répondre à la demande de ménages aux revenus très modestes. La taille minimale de constructibilité est de 80 m² dans les zones denses ou de réaménagement.

De même en France, la relance d’une politique de logement permettant de répondre à des besoins insatisfaits des ménages modestes inclut une stratégie de réduction des surfaces et normes de référence. Dans l’agglomération bordelaise, la référence des échoppes est remise à l’honneur. Il s’agit de maisons en bande, construite sur des parcelles de 120 m² environ (5,5 à 6 m de façade, au plus 20 mètres de profondeur. Ces échoppes, à l’époque construite en pierre, matériau naturel très disponible, constituent avec le centre ville la référence patrimoniale de Bordeaux (la ville de pierre). Ces petites maisons (qui atteignent souvent 100 m² habitables avec un demi étage ou un étage) sont très recherchées et se vendent facilement pour 350 000 €.

Le Bénin pourrait donc très légitimement ouvrir le débat sur les surfaces de parcelles et à tout le moins autoriser les dérogations systématiques pour les lotissements du Grand Cotonou.

Face à cette situation, il est envisagé des «arrangements institutionnels» visant la mise en place de modalités de gestion foncière améliorée. Il s’agit donc de dispositions et de mesures durables devant produire des effets de manière permanente pour améliorer la gouvernance foncière dont on peut retenir :

1. L’élaboration et l’adoption d’un plan d’urbanisme/schéma d’affectation des sols dans l’agglomération ainsi que l’établissement de la carte de la situation et des opportunités foncières dans l’agglomération faisant notamment ressortir :
 - les zones sensibles (écologiquement) ;
 - les zones à problèmes (ex. lotissement de Djéffa) ;
 - l’état des réserves foncières (communes, Etat et privé) pour l’implantation de programmes et projets ou encore l’aménagement de trames d’accueils, etc.) ;

Prix des lots et revenus dans le Grand Cotonou
Une approche sommaire

D’après le modèle démo-économique développé en 2007 (sur financement du Programme de développement municipal), le revenu médian par personne est d’environ 200 000 FCFA, soit 900 000 F CFA par an. Ce revenu permet d’envisager un budget d’acquisition pour le logement d’environ 4,5 M FCFA. Une parcelle de 500 m² en lotissement coûte environ 6 M FCFA dans le grand Cotonou. Plus de 50 % de la population ne peut donc pas espérer acquérir un lot dans ces conditions, d’autant qu’il faut ensuite construire la maison. Une offre de lots

2. La mise en œuvre des programmes de sécurisation foncière dans les pôles d'activités et de services, dans les zones privilégiées de développement et dans les poches de pauvreté (zones sensibles). Il s'agira :
 - de renforcer les capacités humaines, financières, techniques de la commune (agents des services domaniaux, comités fonciers locaux, Association d'Intérêt Foncier, etc.)
 - de mettre en place un mécanisme efficace et efficient de résolution des conflits domaniaux ;
 - d'améliorer la gestion de l'information et de la communication sur le foncier entre les autorités locales et les populations;
 - de réaliser l'audit des lotissements par arrondissement ;
 - de faire l'effort de "dépolitiser" les opérations de lotissements à travers le respect du plan de développement communal ;
 - de faire l'effort de respecter les droits des minorités et des femmes d'accès à la terre.
3. L'amélioration des dispositifs de sécurisation foncière dans les quartiers pauvres. Pour ce faire, il s'agit :
 - d'établir la carte de la situation et des opportunités foncières dans les quartiers pauvres ;
 - de recenser les parcelles objet de litige dans les quartiers pauvres ;
 - de mettre en œuvre des programmes de sécurisation foncière dans les poches de pauvreté (zones sensibles) assortis de règlement des conflits;
 - d'évaluer les besoins réels en terrains à bâtir ;
 - de mettre en place des cellules d'information des usagers et investisseurs (bureaux locaux d'information et de gestion foncière à destination des entreprises et des investisseurs) ;
4. L'amélioration des ressources financières et humaines à base ou à référence foncière par la poursuite de la mise en place du RFU afin que tous les six arrondissements de la commune soient couverts.

Il importe de noter que c'est dans ce contexte qu'a démarré en 2010, dans trois (3) des six (6) arrondissements de la Commune, l'établissement du Registre Foncier Urbain (RFU) perçu comme un outil d'aide à la décision municipale pouvant contribuer à améliorer le fonctionnement des services des affaires domaniales. Le RFU est en effet un Système d'Information Foncière (SIF) devant permettre :

- (i) d'élaborer une carte parcellaire adressée d'une ville;
- (ii) de créer une base de données urbaines; et
- (iii) de développer des applications fiscales, foncières et urbaines.

Mais force est de constater que le RFU est d'abord perçu comme un outil d'amélioration des ressources fiscales locales pour le financement des actions de développement urbain.

Au total, la gestion du foncier dans la commune de Sèmè Podji présente assurément un intérêt certain pour tous les acteurs ou agents du développement local. C'est pourquoi il est capital d'agir globalement, pour que le foncier devienne réellement un catalyseur du développement de la commune.

Dans cette optique, une politique foncière communale devrait, dans une approche holistique, prendre en compte et intégrer tous les secteurs (la politique, l'économie, la géopolitique, le social, la culture, l'agriculture, la gestion des forêts et de l'environnement) du développement local et ne pas se limiter à la seule sécurisation foncière.

La méthode de gouvernance

Partant des principes énoncés de cohérence/cohésion, d'efficacité, de subsidiarité, de valorisation/réparation de l'existant, etc., il existe des outils ayant déjà servi dans le cadre des aménagements réalisés dans la commune et ceux en cours d'élaboration qui pourront être utilisés dans le cadre de la gouvernance métropolitaine et à l'échelle des arrondissements et des villages.

Parce qu'un document, aussi bon soit-il, ne reste finalement qu'un document, il doit être considéré comme une aide à la mise en œuvre. Il est donc nécessaire de prévoir :

- Les instances de gouvernance de l'aire métropolitaine

- Les outils qui permettront le suivi et l'évaluation

Ainsi le document pourra, au delà de son approbation, être utilisé comme un outil de résolution des problèmes en cours et à venir. La gouvernance métropolitaine ne peut bien évidemment pas se substituer à l'autorité des élus locaux qui doivent rester les décideurs sur leurs territoires.

Par contre, la gouvernance métropolitaine peut et doit être une scène de mise en convergence des politiques publiques sur le territoire. En s'appuyant sur l'ensemble des actes et documents déjà produit, sur l'ensemble des analyses et des réflexions, elle pourrait proposer des orientations, des actions tout en assurant un service d'observation et de veille.

La gouvernance métropolitaine pourrait prendre la forme de conférences d'agglomération réunissant des élus de chacune des villes de l'aire métropolitaine mais aussi des acteurs locaux choisis pour leurs compétences. Ces conférences permettraient de juger régulièrement de l'état d'avancement des projets, des problèmes éventuels et des réponses à apporter.

Les indicateurs

Pour un suivi sérieux et rigoureux il semble indispensable de créer un dispositif de suivi et d'évaluation intégrant une batterie d'indicateurs donnant de la valeur aux choses ainsi qu'à leur réalisation. La fonction de ces indicateurs serait double :

- Simplifier les données nombreuses et parfois complexes afin d'assurer la plus grande transparence pour les élus, les acteurs et la population

- Évaluer dans la durée l'atteinte des objectifs initiaux notamment en comparant régulièrement les écarts entre les écrits et les réalisations

C'est bien évidemment à la conférence métropolitaine de définir son mode d'organisation et le choix des indicateurs mais nous pouvons d'ores et déjà formuler quelques propositions.

Indicateurs du développement économique

Évolution du nombre d'emplois tant d'un point de vue global que par secteurs d'activités et par territoire

Évolution des différents types d'activités

Surfaces disponibles pour l'économie

Part des équipements et des services par polarité

Indicateur du développement résidentiel

Logements construits par polarité

Surfaces disponibles pour le logement

Indicateurs environnementaux

Surfaces naturelles, agricoles, forestières et fluviales

Qualité de l'eau, de l'air

Énergies renouvelables

Traitement des déchets

Indicateurs de déplacement

Trafic de voitures et trafic individuel

Transport collectif

Population et secteurs d'activités desservis par les transports

L'ombre des grands projets

La commune de Sèmè Podji est retenue pour accueillir des équipements d'échelle nationale, voire régionale. C'est une réelle opportunité pour le développement de ce territoire et pour ses habitants actuels et futurs, pour peu que ces projets soient bien agencés entre eux et que leurs impacts positifs et négatifs soient examinés et compensés le cas échéant. L'état d'avancement de ces projets est très inégal et l'information des acteurs sur le dimensionnement et le niveau de préparation parfois très faible. En raison de l'importance des financements nécessaires pour réaliser ce programme, au regard des capacités d'investissement de la nation et des volumes de financement concessionnel et privés qu'elle peut mobiliser, il s'agit d'un programme dont la réalisation nécessitera probablement de nombreuses années.

Malgré ces incertitudes importantes, la plupart des acteurs attendent de ces projets une impulsion décisive au développement communal. Par leur nombre, ils portent une ombre sur l'ensemble des actions qui pourraient être engagées sans délai et contribuer, certes plus modestement, à l'accélération du développement. En effet, préparer et financer ces projets peut paraître, à juste titre, une mauvaise allocation de moyens qui seraient mieux utilisés à préparer les très grands projets. Cependant, cet attentisme latent repose sur une mauvaise appréciation de la puissance des grands projets – qui seront conduits de façon autonome – et des pertes d'opportunités. De plus, tout progrès réalisé sans attendre renforcera la capacité de la négociation du territoire pour maximiser les retombées et gérer les impacts.

En sus, l'orientation des projets municipaux et le choix des localisations préférentielles des zones d'aménagement est difficile à optimiser. Il en effet souhaitable d'ouvrir à l'urbanisation au moment où les

opérations structurantes proches sont réalisées, de façon à développer les synergies – notamment par une conception urbaine conjointe – et attirer les investisseurs capables d’offrir un niveau de service en adéquation avec les équipements majeurs. La remontée en gamme est toujours plus complexe et plus lente car les coûts de démolition – reconstruction sont plus difficiles à amortir.

Il serait donc utile pour faciliter la programmation du développement urbain de la commune – et notamment la répartition dans le temps des zones à ouvrir à l’urbanisation – d’ouvrir une discussion franche sur les échéances réalistes de réalisation de ces équipements et investissements. Il s’agit de faire connaître les délais de développement, les étapes de préparation du projet déjà franchies, les conditions qui restent à remplir... Les résultats pourraient être transcrits dans un plan pluriannuel d’investissement, élaboré et réévalué annuellement. Ce plan devrait décrire les programmes municipaux et ceux de l’Etat. Annexé au budget communal, il doit être public.

Le traitement des projets d’initiative municipale et des projets de l’Etat sera décrit différemment. Pour les projets municipaux, le plan contiendra un programme quinquennal des investissements, bâti sur la base d’une projection des capacités d’autofinancement et d’emprunt de la commune. Pour les projets nationaux, il s’agit de mentionner les étapes de préparation et de réalisation, le calendrier prévisionnel et le chiffrage, dans une logique de transparence. Une contractualisation pourrait être développée ultérieurement. Dès que possible, les emprises nécessaires – évaluées au plus juste dans la perspective d’une gestion économe des ressources foncières – devraient être localisées sur le plan de développement urbain de la commune. Selon la situation, l’acquisition ou les opérations de titrisation de ces emprises devraient être menées prioritairement, tant par l’Etat que par la commune.

Le panel n’a pas vocation à expertiser l’ensemble des programmes dont il a été informé, programmes qui semblent plus s’additionner que constituer un réel plan d’investissement concerté entre la commune et l’Etat. Sur la base des informations reçues, quelques commentaires peuvent être faits, sans que ce travail ne puisse être considéré comme exhaustif.

Le plan de développement urbain de Sèmè Podji constitue le principal document de référence, avec une évaluation des besoins d’équipements de proximité, sur une base normative. A la connaissance du panel, aucun programme systématique d’étude et de préparation des projets programmés n’a été engagé. Cependant, les investissements dans les services de proximité se sont poursuivis, sans recoulement systématique avec le programme du plan. Il s’agit notamment d’écoles, de centres de santé, de la mairie annexe d’Aholouyeme.

Ce programme comprend des équipements nationaux dont les intitulés resteraient à préciser. Par exemple, Sèmè-Podji pourrait recevoir une antenne universitaire et non pas une nouvelle université. Ce n’est évidemment pas le même genre d’équipement et d’emprises. De même, des équipements privés (complexe touristique) ne relèvent pas vraiment de la liste des équipements publics.

Sur des sujets plus sensibles, ceux des écoles et de la santé, le plan ébauche aussi le dimensionnement des équipements. Cependant, l’inventaire initial sommaire ne permet pas d’évaluer le besoin de financement. Il conviendrait notamment de repérer le nombre de classes existantes et d’affiner les besoins à cette échelle afin d’étager les investissements dans chaque secteur de la commune.

La stratégie de développement urbain Sèmè-Podji – Cotonou – Abomey Calavi (CDS) présente aussi un programme d'investissements. Ce programme est chiffré et globalement, le CDS estime le besoin d'investissement de la stratégie sur cinq ans à 154 milliards de francs CFA. Il note par ailleurs que la capacité d'investissement est actuellement de 2,13 milliards par an (Cotonou : 81 %, Sèmè Podji : 6 %, Abomey Calavi : 13 %). Le financement propre serait donc de l'ordre de 10 % des sommes à investir, sans déduire les dépenses d'investissements courantes, qui ne sont pas toutes repérées par le CDS (notamment les écoles et centres de santé de proximité).

Ce programme paraît extrêmement important au regard des capacités réelles à financer et réaliser, d'autant qu'il ne reprend pas le programme de base du plan de développement urbain. Pour Sèmè Podji, 100 km de voie pavée et munie de caniveau sont inscrits, alors même qu'un seul tronçon de voie communale de 2 kilomètres environ a été traité en dur au cours des dernières années. De plus, les chiffrages ne semblent pas ceux habituellement retenus par les administrations ; il est vrai qu'un programme massif pourrait permettre une baisse des coûts unitaires.

Le panel n'a pas vocation à expertiser l'ensemble de ces programmes, qui semblent plus s'additionner que constituer un réel plan d'investissement concerté entre la commune et l'Etat. Afin d'assurer un réel pilotage du programme d'investissement, il est indispensable qu'un plan pluriannuel d'investissement soit élaboré et réévalué annuellement. Ce plan devrait à minima décrire les programmes municipaux, au regard de perspectives budgétaires à cinq ans. Annexé au budget communal et bâti sur la base d'une projection de l'autofinancement et le cas échéant les capacités d'emprunt, il doit être public. Compte tenu de l'importance des interventions de l'Etat, ce plan pourrait valablement décrire les programmes prévus par l'Etat, mentionnant les étapes de préparation et de réalisation, le calendrier prévisionnel et le chiffrage. Les opérations évoquées sans être encore inscrites dans une programmation budgétaire seraient reportées dans une annexe non engageante.

Dès que possible, les emprises nécessaires – évaluées au plus juste dans la perspective d'une gestion économe des ressources foncières – devraient être localisées sur le plan d'aménagement de la commune. Selon la situation, l'acquisition ou les opérations de titrisation de ces emprises devraient être menées prioritairement, tant par l'Etat que par la commune.

Grands projets localisés à Sèmè Podji ou impactant son développement

2ème port en eau profonde.

1000 hectares sont réservés dans le plan de développement urbain de la commune dans la zone littorale, entre Cotonou et le carrefour Sèmè. Une première phase serait estimée à 234 G F CFA. Les opérations d'identification des attributaires de lots sur les lotissements de recasement en cours de finalisation dans ce secteur seraient bien engagées. Les implications en terme d'infrastructures routières et ferroviaires ne semblent pas avoir fait l'objet d'études particulières à ce jour.

Zone franche industrielle

La zone est réputée viabilisée. Le panel n'a pas obtenu d'information sur le niveau de viabilisation et les travaux restant à charge des entreprises souhaitant s'implanter.

Réaménagement du marché de Kraké

Les objectifs de ce projet sont bien identifiés, tant pour la commune que pour l'Etat. Ils portent sur la sécurisation du site, l'amélioration des conditions sanitaires (drainage, gestion des déchets...), l'amélioration de la gestion commerciale. L'AGETIP serait missionnée pour monter l'opération avec une formule concessive.

Aménagement de la route Carrefour Sèmè – pont de Porto Novo

Les financements sont recherchés par le Ministère des travaux publics et des transports pour les études. Ce projet serait particulièrement concerné par les principes de mobilité proposés par le panel. En effet, une partie du trajet relève des itinéraires de liaison mais la traversée de Djeregbé nécessite un traitement urbain ; les pratiques des habitants de ce noyau urbain animé invite à renforcer la valorisation des terrains le long de l'axe. Une réglementation urbaine appropriée devra être adoptée, une fois les emprises définies. Le traitement de la réservation pour le développement ultérieur d'une utilisation passager de la voie ferrée méritera une réflexion particulière.

Aménagement de la route internationale Djeregbé – Tohoué – frontière (bitumage)

L'appel d'offres de ce projet serait relancé, mais le financement est à remonter.

Voie ferrée Cotonou – Porto Novo

L'Office de Chemin de fer Bénin Niger a recentré son activité sur le fret. Des travaux de remise en état de la voie jusqu'à Parakou ont été réalisés, permettant la circulation de trains desservant le littoral et le nord. La question du développement de nouveaux services ferroviaires de voyageurs est reportée à une phase ultérieure de redéploiement de la société, ou devra être menée via un nouvel opérateur ; cette réflexion ne semble pas engagée.

Zone de traitement et stockage des déchets pour le Grand Cotonou

Ce projet sera précisé dans le cadre de l'étude relative à la collecte et au traitement des déchets du Grand Cotonou.

Autres projets évoqués :

- remise en état de la voie ferrée Cotonou – Porto Novo,
- prolongement de la voie ferrée au-delà de Porto Novo jusqu'à Topé,
- contournement nord de Cotonou, branché à l'est sur le carrefour...
- nouveau pont sur l'Ouémé et raccordement à la rocade de Porto Novo,
- 2^{ème} aéroport,
- desserte fluviale sur le lac Nokoué.

Financement et phasage

La mise en œuvre de la stratégie de développement se met en œuvre à travers les mesures réglementaires et la mobilisation des partenaires, certes, mais aussi à travers l'action propre des pouvoirs publics. Au premier chef, il s'agit de la commune de Sèmè-Podji mais aussi de l'État. En sus de l'élaboration et du suivi du plan pluriannuel d'investissement, l'amélioration de deux phases clés de la préparation et de la réalisation des projets est essentielle pour une bonne implantation de la stratégie :

- une évaluation sincère des projets, rendue publique,
- des inscriptions budgétaires réalistes.

Le taux de réalisation du budget d'investissement de Sèmè Podji de 2011 est inférieur à 50%, en recettes et en dépense. Pour les recettes, les sommes non mobilisées sont les réserves de la commune, alors que les financements extérieurs (subventions d'équipements) ont dépassé la prévision de 34 %. Ce sont trois milliards de francs CFA qui n'ont pas été investis au profit des populations - ou dont les réalisations ont été annoncées à tort (délais de réalisation irréaliste, difficultés de financement).

L'annonce des projets doit être rapidement suivie d'une première évaluation visant à estimer l'ordre de grandeur du financement nécessaires, les délais de préparation et de réalisation, les conditions préalables à lever, les principaux impacts positifs et négatifs qu'il conviendra respectivement de valoriser ou d'éviter/compenser. Sauf cas particulier de projets de très grande ampleur, ce travail peut être mené par l'administration maître d'ouvrage sur la base de son expérience et d'un dialogue approfondi avec la mairie. Cette première trame permet une inscription dans le plan pluriannuel d'investissement, sans calendrier tant que le financement n'est pas finalisé.

L'inscription budgétaire est le deuxième acte fondamental par lequel la municipalité oriente le développement par l'affichage des priorités. De ce fait, les projets inscrits doivent être suffisamment prêts pour pouvoir être réalisés dans l'année dans l'échéancier inscrit au budget. Pour les projets pluriannuels, les inscriptions doivent permettre d'alimenter la réalisation au rythme prévu.

Enfin, dans la logique de la ville archipel dont le développement vise à renforcer progressivement les différentes « îles », le budget gagnerait à être accompagné a minima d'un tableau récapitulatif par secteur, voire d'une carte localisant l'ensemble des projets inscrits.

Le chemin à prendre

Où commencer ?

Directives claires, actions concrètes, priorités, moyens

- Rapport sur les indicateurs urbains locaux : le Maire de la Commune sollicite l'appui du Ministère de l'Environnement, de l'Habitat et de l'Urbanisme (MEHU) et du PNUD Bénin pour la collecte, le traitement et le calcul des données urbaines, et l'élaboration du Rapport sur les indicateurs urbains locaux de la Commune de Sèmè Podji
- organiser des rencontres bi-annuelles entre les maires de Sèmè-Podji et de Badagry (Nigéria)
- créer une manifestation artistique pour délimiter les îles urbaines (art land)
- Conférence métropolitaine : 4 initiatives par an pour un sommet des Maires du Grand Nokoué. 1^{ère} initiative avec certaines des villes du Grand Nokoué : organiser une cérémonie avec les maires de Cotonou, Abomey-Calavi et Sèmè-Podji pour l'ouverture du réseau de bus sur les communes limitrophes à Cotonou (passage de l'arc Bienvenue à Cotonou en bus, ou coupage de cordon etc.)

Impressions finales

Au terme de cet exercice, il importe de rappeler que le panel de l'INTA n'est pas un donneur de leçons; c'est un cercle de réflexion indépendant sur les enjeux de développement de la commune de Sèmè-Podji.

Le message qu'il veut faire partager c'est de ne pas faire dans un élan d'enthousiasme de la planification en chambre, ou autour d'une table, mais de rendre visible le champ des possibles ce qui signifie impliquer nombre d'acteurs, compter sur le secteur privé et public dans le processus de conception pour une appropriation des idées par les habitants.

C'est aussi dire aux élus et aux habitants de Sèmè-Podji qu'ils vivent sur un très beau territoire, et que la commune est une ville qui reste à faire; dans ses atouts elle compte le fait qu'elle est orientée en tous ses points vers la mer, la forêt, la lagune avec des espaces urbains et paysagers divers et colorés. Elus et habitants de Sèmè-Podji ont les talents, et des moyens, pour façonner un futur plus riche pour tous.

Résumé des préconisations

Répondre aux grands enjeux de territoire	✓ prendre acte des grands enjeux de territoire et préparer le territoire aux changements démographiques, à l'évolution des modes de vie et de mobilité ✓ renforcer les solidarités territoriales et garantir l'équité spatiale et environnementale entre les arrondissements et entre la commune et les communes voisines ✓ anticiper les changements climatiques notamment la montée des eaux ✓ anticiper les contraintes qui seront imposées sur la consommation énergétique par les accords internationaux sur la protection du climat (accords de Kyoto) ✓ reconnaître la nature spécifique du site - espaces façonnés par l'eau – mais aussi la fragilité de l'éco-système ✓ lutter contre la pauvreté pour éviter la fracture urbaine ✓ faire du réalisme et la transparence des annonces du secteur public un outil de gouvernance parce que ces notions contribuent à la consolidation du substrat institutionnel favorable au développement économique, mais aussi social
La question foncière La consommation de foncier pour l'habitat et la gestion foncière	✓ importance de la gestion foncière et nécessité d'un travail sur la taille des parcelles ✓ élaboration et adoption d'un plan d'urbanisme/ schéma d'affectation des sols dans l'agglomération et établissement de la carte de la situation et des opportunités foncières dans l'agglomération ✓ mise en œuvre des programmes de sécurisation foncière dans les pôles d'activités et de services, dans les zones privilégiées de développement et dans les poches de pauvreté ✓ amélioration des dispositifs de sécurisation foncière dans les quartiers pauvres ✓ amélioration des ressources financières et humaines à bas ou à référence foncière par la poursuite de la mise en place du RFU afin que tous les 6 arrondissements de la commune soient couverts
Les données	✓ l'importance des bouleversements possibles, justifie des analyses plus approfondies et à des périodicités plus courtes. Des enquêtes intermédiaires pourraient être réalisées dans les secteurs en croissance rapide, afin de caler les modélisations sans attendre les recensements ✓ mise en ligne sur internet de toutes les informations ne portant pas atteinte à la sécurité nationale

Les portes orientales: la frontière	✓ reprise en main de la zone frontalière, afin d'en assurer une coordination et d'y instituer de nouvelles formes de gestion plus transparente ✓ les autorités locales de Sèmè-Podji devront amorcer et engager un dialogue constructif structuré avec leurs homologues nigériens de Badagry autour des questions relatives à la coopération intercommunale
Principes de développement	✓ ne pas faire table rase de l'existant : réparer le tissu urbain, et s'appuyer sur les atouts présents par choix d'une notion d'économie des moyens environnementaux, spatiaux, financiers (et de nuisances) ✓ stabiliser les vocations du territoire communal (PDU) ✓ éviter une saturation précoce par une surintensification de développement au détriment de la qualité des espaces naturels et du cadre de vie ✓ promouvoir une mixité fonctionnelle sur l'ensemble du territoire municipal ✓ améliorer la fourniture et l'accès des services urbains de base (services sociaux essentiels) ✓ défendre le caractère agricole de Sèmè-Podji; il n'est pas et ne peut pas être seulement une réserve foncière pour le développement métropolitain; sa force est dans son agriculture et le maraîchage ✓ récuser les logiques de grandes zones monofonctionnelles ✓ privilégier la mixité fonctionnelle ✓ développer les services de proximité pour limiter le besoin de grands déplacements, prenant la forme des cœurs urbains à Sèmè-Podji, ✓ optimiser la fluidité des déplacements en contrôlant les vitesses pour limiter la congestion et faciliter l'utilisation des modes doux pour les déplacements de proximité, ✓ faciliter le déploiement par les opérateurs privés d'offres de transport sur les lignes mal desservies. ✓ introduction de micro "hubs" accessibles à pied ou en vélo implantés de manière mobile ou temporaire offrant des possibilités d'emplois et de dynamiser la vie urbaine
La ville archipel	✓ redessiner la stratégie de développement de Sèmè Podji sur l'idée que c'est le territoire par excellence au sein de la métropole qui marie les terres émergées et l'eau : adossées au cordon littoral, un chapelet d'îles s'égrène à l'extrémité du lac, entourées de marais traversés par des chenaux navigables et de zones vertes humides, forestières ou cultivées

Des cœurs de vie pour vivre la ville au quotidien	✓ renforcer l'armature des villages pour pallier la dispersion des fonctions urbaines sur des territoires difficiles à relier entre eux avec une offre de service et d'équipement de proximité
Économie verte	✓ défendre et renforcer la vocation nourricière du territoire avec l'implantation de services et d'infrastructures (marchés, entrepôts, chaîne de froid,...) qui en valorisent la production ✓ accélérer le développement de l'économie formelle avec des espaces dédiés sécurisés, nettoyés, règlementés, tout en reconnaissant l'existence d'un large secteur informel pour tenir compte de la réalité⁷ ✓ faire de la sobriété foncière un axe politique local ✓ viser à une cohérence normative au sein de la commune dans le foncier, l'habitat, la voirie, les équipements... ✓ recourir à l'éco-construction et en particulier l'utilisation d'éco-matériaux ✓ recyclage des matériaux, production d'énergie renouvelable et de récupération, ✓ gestion hyper locale de l'eau ; traitement optimum des déchets ✓ reboiser 5 à 10% de la zone franche industrielle ; ✓ reboiser une bande de terre autour de la ZFI et de tous espaces industriels ; ✓ reboiser une bande de terre autour des moyennes et grandes exploitations agricoles ; ✓ reconstituer une barrière climatique sur le littoral par un traitement paysager de la RN1 sous forme d'un cordon littoral planté ✓ favoriser le maintien et l'agrandissement des espaces de maraîchage le long de la RN1 ✓ créer des étangs artificiels sur les grands sites d'aménagement économique ; ✓ créer ou augmenter les surfaces de la mangrove ✓ apprendre aux urbains la valeur des zones vertes et humides comme un bien commun, un réservoir de vie future, à respecter et protéger ✓ imposer une protection absolue des zones humides : bas-fonds, marécages, .. ✓ concentrer le développement des lotissements exclusivement sur les terres immergées - les îles de l'archipel ✓ développer sur de petits périmètres des pôles denses de services de base (cœurs de services – voir plus bas) aux populations ✓ créer des mécanismes d'incitations pour encourager l'adoption de technologies propres et d'efficacité énergétique ✓ lancer auprès de la population un concours d'idées pour améliorer la

⁷ Stratégie de Développement Urbain du Grand Cotonou, page 41

	vie quotidienne – aider à transformer les idées en action sur le terrain.
Les outils institutionnels, législatifs et de planification	✓ sur le plan de la planification spatiale et de la mise en cohérence des projets : élaborer, utiliser, réhabiliter et faire respecter les documents existants Agenda Spatial, Schémas Services Collectifs, Territoires de Développement et Projets de territoires, Plan de Développement Communal de Sèmè-Podji
Les normes d'équipements des zones urbaines	✓ engager une réflexion sur les réserves foncières pour équipements publics et infrastructures notamment sur la largeur de référence pour les voies tertiaires : report des stationnements et locaux de collectes de déchets en entrée de voie, accès piéton uniquement aux habitations, ... ✓ un gain d'une dizaine de 10% doit pouvoir être fait sans remettre en cause la qualité urbaine à court et long terme de ces quartiers, pour peu que le dessin urbain soit de grande qualité.
La méthode de gouvernance	✓ créer un dispositif de suivi et d'évaluation intégrant une batterie d'indicateurs donnant de la valeur aux choses ainsi qu'à leur réalisation ✓ simplifier les données nombreuses et parfois complexes afin d'assurer la plus grande transparence pour les élus, les acteurs et la population ✓ évaluer dans la durée l'atteinte des objectifs initiaux notamment en comparant régulièrement les écarts entre les écrits et les réalisations
L'ombre des grands projets	✓ assurer un réel pilotage du programme d'investissement, avec un plan pluriannuel d'investissement réévalué annuellement. Annexé au budget communal et bâti sur la base d'une projection de l'autofinancement et le cas échéant les capacités d'emprunt, il doit être public. Compte tenu de l'importance des interventions de l'Etat, ce plan pourrait valablement décrire les programmes prévus par l'Etat, mentionnant les étapes de préparation et de réalisation, le calendrier prévisionnel et le chiffrage ✓ l'annonce des projets doit être suivie d'une évaluation de l'ordre de grandeur du financement nécessaires, les délais de préparation et de réalisation, les conditions préalables à lever, les principaux impacts positifs et négatifs qu'il conviendra respectivement de valoriser ou d'éviter/compenser. Cette première trame permet une inscription dans le plan pluriannuel d'investissement, sans calendrier tant que le financement n'est pas finalisé. ✓ l'inscription budgétaire est le deuxième acte fondamental par lequel la

	municipalité oriente le développement par l’affichage des priorités. De ce fait, les projets inscrits doivent être suffisamment prêts pour pouvoir être réalisés dans l’année dans l’échéancier inscrit au budget. Pour les projets pluriannuels, les inscriptions doivent permettre d’alimenter la réalisation au rythme prévu. ✓ dans la logique de la ville archipel dont le développement vise à renforcer progressivement les différentes « îles », le budget gagnerait à être accompagné a minima d’un tableau récapitulatif par secteur, voire d’une carte localisant l’ensemble des projets inscrits.
Le chemin à prendre	✓ rapport sur les indicateurs urbains locaux : le maire sollicite l’appui du MEHU et du PNUD Bénin pour la collecte, le traitement et le calcul des données urbaines, et l’élaboration d’un rapport sur les indicateurs urbains locaux ✓ organiser des rencontres biannuelles entre les maires de Sèmè-Podji et de Badagry (Nigéria) ✓ créer une manifestation artistique pour délimiter les îles urbaines (art land) ✓ conférence métropolitaine : 4 initiatives par an pour un sommet des Maires du Grand Nokoué. 1ère initiative : organiser une cérémonie avec les maires de Cotonou, Abomey-Calavi et Sèmè-Podji pour l’ouverture du réseau de bus sur les communes limitrophes à Cotonou (passage de l’arc <i>Bienvenue à Cotonou</i> en bus, ou coupage de cordon etc.)

Annexes

Les outils institutionnels, législatifs et de planification

Sur le plan institutionnel et organisationnel

Au terme de la loi n° 97-029 du 15/01/1999 le Bénin dispose d'un seul niveau de décentralisation qui est la commune et d'un seul niveau de déconcentration qui est le département.

Niveau local

A la tête de la collectivité locale territoriale de Sèmè-Podji se trouvent le Maire et le Conseil Communal. Cette commune est structurée en 6 Arrondissements subdivisés en 38 quartiers et villages dirigés par des chefs élus.

Niveau national

Les Ministères sectoriels représentés par le Préfet des Départements de l'Ouémé/Plateau qui assure la tutelle.

Les structures de dialogue et d'animation de la vie socio économiques

Les Organisations de la Société Civile sont parfois consultées par les élus locaux sur certaines questions d'intérêt commun. On peut noter ici :

L'Association de Développement de Sèmè-Podji (ADESE) ;

Les Groupements de productions et de services

Les Sociétés secrètes traditionnelles, les groupes culturels et culturels religieux

Niveau inter communal

En gestation : CDS, SDAU pour la mutualisation des moyens

Niveau supra -national ou régional

L'UEMOA, la CEDEAO

Au bout du compte, on assiste à une érosion de l'autonomie d'action et de contrôle de la commune sur la gestion de son territoire qui en ce moment, très sollicitée, a tendance à accueillir toutes sortes de projets.

Sur le plan juridique (législatif, règlementaire)

Les statuts juridiques des domaines visés dans la zone littorale de Sémé-Podji

À ce sujet les textes applicables sont : la loi n° 83-003 du 17/05/1983 portant Code minier de la République du Bénin ainsi que les textes pris pour son application ; la loi-cadre sur l'environnement n° 98-030 du 12/01/1999 ; le Code d'urbanisme

Les statuts juridiques des domaines visés dans la zone de la forêt marécageuse et des marais de Sémé-Podji

Ici les textes applicables sont : la loi-cadre sur l'environnement n° 98-030 du 12/01/1999 ; la loi n°87-016 du 21/09 :1987 portant code de l'eau, le Code d'urbanisme ; la Convention Ramsar, etc.

Les statuts juridiques des domaines visés dans la zone des cordons de sables élevés de Sémé-Podji

Les textes applicables sont : la loi n° 83-003 du 17/05/1983 portant Code minier de la République du Bénin ainsi que les textes pris pour son application ; la loi-cadre sur l'environnement n° 98-030 du 12/01/1999 ; le Code d'urbanisme

Pour toutes les zones, les dispositions juridiques applicables en matière de propriété foncière qui est d'ordre communautaire ou privé, la situation est la suivante :

- la propriété foncière communautaire est régie par la loi n° 65-25 du 14/08/1965 portant régime de la propriété foncière au Dahomey. Quant à la loi n° 93-009 du 02/07 /1993 portant régime des forêts en RB, elle réaffirme le principe de l'appartenance de la terre à l'État, ce qui permet à celui-ci de conserver la maîtrise des bases nécessaires à son action.
- la propriété foncière privée est régie par la loi n° 65-25 du 14/08/1965 à travers laquelle les titulaires de droits fonciers peuvent jouir individuellement du droit que confère l'accession à la propriété privée

Les dispositions juridiques applicables en matière de pollution industrielle

Les dispositions juridiques applicables en matière d'effluents susceptibles d'être rejetés, de procédures d'agrément, de mesures de contrôle (surveillance-suivi) : cf. loi-cadre sur l'environnement n° 98-030 du 12/01/1999

Les dispositions juridiques applicables en matière de gestion des risques et catastrophes : cf. décret n° 87-408 du 07/12/1987

Les dispositions juridiques applicables en matière d'établissements classés dangereux, insalubres, et incommodes

Les dispositions juridiques applicables en matière d'exercice d'activités industrielles et artisanales

Les dispositions juridiques applicables en matière de franchise industrielle et commerciale

En ce qui concerne les textes fonciers, par exemple, ils sont fragmentaires, désuets, d'interprétation et d'application difficiles.

Un projet de Loi portant Code Foncier et Domanial (sur les terres rurales et même urbaines) a été examiné en Juillet/août par le gouvernement et est en étude à l'Assemblée Nationale. Ce texte est censé constituer « un nouveau cadre juridique unifié ».

En matière de gouvernance territoriale au niveau national et local, pour l'instant l'Etat béninois, en général, ne parvient pas à imposer les règles qui existent et qu'il a lui-même édictées. Actuellement, quand on désire acquérir une parcelle dans l'aire du « Grand Nokoué » on s'adresse à de multiples filières dont les principales sont :

- étatique pour les acquéreurs bien introduits ;
- coutumière qui permet à la majorité des citoyens d'espérer se loger.

Équipements inscrits au CDS et au plan de développement urbain

Équipements d'échelle communale

- Complexe sportif (5 ha) ;
- Complexe touristique sur la plage 10 ha ;
- Sites des CEG ;
- Centre Hospitalier universitaire 10 ha ;
- Université ;
- Parking gros porteur à la frontière
- parcs automobiles

D'après les auditions, les intitulés ne reflètent pas précisément les fonctions de ces équipements. Il faudrait entendre antenne universitaire et non université, hôpital XXXX et non centre hospitalier universitaire. Par ailleurs, le complexe touristique relève probablement de l'initiative privée.

Équipements de service

Construction de deux commissariats de police (Agblangandan et Sèmè-Podji) avec 0,25ha pour chaque commissariat ;

Ø Construction d'un bureau de protection civile (Sapeurs pompiers) sur 1ha de superficie ;

Ø Construction de deux brigades de gendarmerie (Ekpè et Djrègbé) ;

Une maison des jeunes et de la culture à Ekpè sur 3000m² ;

Ø des places publiques ;

Ø deux foyers féminins sur 3000m² chacun ;

Ø deux bibliothèques ;

Ø deux garderies ;

Ø un cinéma.

- Un complexe sportif ;

- Une salle omnisport ;

- Décharge

- Cimetière

Dragage de la lagune de Cotonou : 60 km de grand collecteur ; 70 km de voie secondaire pavée

Coût annoncé y compris programmes de Cotonou et Abomey Calavi : 60 G FCFA, dont 10 % à la charge des communes, 80 % à la charge de l'Etat.

Projet 7 : mise en service d'une ligne de bus intercommunal Calavi – Sèmè

Projet 9 : réhabilitation de la station de traitement des eaux SIBEAU à Ekpé

Projet 10 : les quartiers pauvres sont raccordés à l'eau, l'électricité,

Projet 11 : construction et équipement de 11 centres de santé

Projet 13 : aménagement d'un pôle économique

Dates annoncées pour le CDS : démarrage en 2010, achèvement au plus tard en 2014
A quelques exceptions près, rien n'a commencé.

Agriculture, pêche et élevage

Le foncier rural

Les agriculteurs sans terre, pour la plupart natifs de Sèmè-Kpodji, sont aussi bien des jeunes, des personnes âgées que des femmes. L'agriculture représente, pour une frange des jeunes agriculteurs sans terre propre, une activité secondaire, car la plupart s'adonnent à la vente illicite d'essence, au taxi-moto, etc. Par contre, elle est une activité principale pour des femmes agricultrices (même les sans terre propre) qui produisent en quantité des légumes tels que la tomate, le piment, les légumes feuilles et à la culture extensive de canne à sucre.

L'emprunt est le mode d'accès à la terre dont jouissent essentiellement ces agriculteurs sans terre propre. Mais, il y a aussi la location : les femmes établissent des accords avec les détenteurs de terres et leur paient des rentes. Les terres concernées sont situées, dans la majorité des cas, dans les bas-fonds de la Commune.

Au niveau des villages, il n'existe pas de preuves écrites justifiant les droits de propriété, surtout pour les terres agricoles. De ce fait, on observe que certains exploitants ayant accédé à la terre par emprunt refusent de retourner la terre aux descendants du détenteur décédé, au prétexte que la terre leur a été donnée définitivement par ce dernier. Cette situation crée des tensions entre les héritiers et ces exploitants et fait naître une certaine méfiance chez les détenteurs coutumiers qui se traduit par le recours de plus en plus au prêt à court terme plutôt qu'à long terme.

Il est observé aussi que certains autochtones (ou leurs descendants) remettent en cause les droits de possession des acquéreurs, plusieurs années après la vente. Les raisons en sont qu'après la vente concédée depuis des années, les descendants estiment que le prix de vente initiale est dérisoire en comparaison avec les prix courants. D'autres descendants soutiennent que la superficie vendue est inférieure à celle occupée par les acquéreurs. Enfin, certaines terres sont vendues plusieurs fois à différentes personnes. Il arrive que l'un des enfants des détenteurs de terres déjà décédés vend l'héritage foncier à l'insu des autres frères ; ainsi des conflits naissent entre les enfants et ont des répercussions sur les acquéreurs. Au titre des conflits entre les héritiers, il est noté également des mésententes dues au partage inégal des héritages. Des conflits d'empiètement sur le domaine des voisins, soit par erreur, soit sciemment, sont courants.

Ces conflits sont réglés à plusieurs niveaux : chef du village, conseil des sages, devant les fétiches, à la gendarmerie et de plus en plus par les instances judiciaires.

Somme toutes les terres rurales sont soumises à une insécurité foncière, ce qui n'est pas favorable à l'investissement agricole. Selon une étude réalisée (Biaou et Sogbossi, 2006), « En fonction des modes d'accès à la terre et de la nature des contrats, les maraîchers peuvent être classés par ordre décroissant de sécurité foncière en trois catégories :

Sécurité foncière élevée : Ce sont les exploitants n'ayant que (ou majoritairement) des domaines propres, c'est-à-dire des maraîchers exploitant ou ne disposant de terre que par héritage et don (puisque dans ce cas-ci il n'y a pas d'achat ni d'héritage non partagé)

Sécurité foncière moyenne : Dans cette catégorie, se retrouvent les maraîchers ayant des domaines majoritairement sous le statut de faire valoir indirecte avec des contrats formels.

Sécurité foncière faible : Ce sont les exploitants sans domaines propres et sans contrats formels ».

L'agriculture

Dans la commune de Sèmè-Kpodji, on distingue plusieurs types de sols : des sols argileux, des sables jaunes, des sables marins, des sables noirs, des tourbes et des marécages.

Les techniques culturales sont le billonnage, le labour à plat, le labour sur planche et le buttage, l'assolement, la rotation, l'association, la fumure organique associée à la fumure minérale, Les outils de travail n'ont pas évolué. Ce sont surtout la houe, le coupe-coupe, la hache, le petit matériel pour le maraîchage (arrosoir, râteau, sceau, binette, transplantoir) mais sur le périmètre de maraîchage de Sèmè-Kpodji des maraîchers sont équipé de moto pompe. La culture attelée est quasi-inexistante. La commune ne dispose que d'un seul magasin de stockage à Kpodji construit par le Centre Régional pour la Promotion Agricole (CeRPA, Ex CARDER).

Dans cette circonscription administrative, on rencontre 91 Groupements à Vocation Coopérative (GVC) et 28 Groupements Villageois. Au niveau communal, il existe une organisation faîtière appelée «Union Communale des Producteurs (UCP)».

L'encadrement technique étatique pour la production agricole est assuré par le CeRPA. Les autres structures d'appui sont les ONG et les projets. On y rencontre aussi quelques structures de financement telles que : CLCAM, CREP, CVEC, AssEF, Les principales spéculations agricoles de la commune sont les cultures vivrières (manioc, maïs, patate douce, riz, niébé et arachide), les cultures maraîchères (tomate, piment, gombo, légume) et les cultures de rente (canne à sucre, cocotiers). Elles constituent les principaux produits agricoles contribuant à l'économie locale de Sèmè-Kpodji.

Toutefois, des problèmes subsistent et entravent le développement de l'agriculture.

Dans le secteur de l'agriculture, les faiblesses majeures sont :

- ✓ l'insuffisance d'encadrement technique ;
- ✓ l'insuffisance des terres agricoles ;
- ✓ la faible organisation des marchés existant ;
- ✓ le faible développement d'infrastructures et d'équipements marchands
- ✓ l'insuffisance de capitaux de production ;
- ✓ le manque de financement adapté aux activités agricoles ;
- ✓ les équipements inadaptés pour le traitement du riz récolté ;
- ✓ la pauvreté des sols.

La sylviculture

Dans la commune de Sèmè-Kpodji, cette activité économique n'est pas développée. Seulement l'arrondissement de Ekpè dispose de deux forêts classées. On y rencontre aussi les forêts classées à superficie réduite dans certains arrondissements. Les essences forestières rencontrées sont entre autres l'acacia, l'eucalyptus. Les plantations communautaires constituent l'une des richesses de la commune. En effet, le terroir de Sèmè-Kpodji dispose de plusieurs hectares de plantations de mangroves, de cocoteraies et de palmiers à huile. Elles sont rencontrées surtout dans les arrondissements de Kpodji, d'Agblangandan et d'Ekpè. Le problème majeur identifié à ce niveau est l'insuffisance d'agents forestiers pour mieux valoriser ces plantations et la déclassification continue des forêts pour abriter des projets structurants. Les autres problèmes rencontrés par les populations dans le domaine sylvicole sont l'insuffisance de pépinières, l'insuffisance d'effort de plantations privées, les incendies répétées des plantations, et l'exploitation anarchique de celles-ci par les populations. Pour mieux valoriser ces potentialités, la commune, appuyée par l'administration centrale, doit faire un effort pour trouver les moyens (humains, financiers) nécessaires pour ce faire.

L'élevage

L'élevage des porcs domine le système d'élevage dans cette commune. On y rencontre aussi l'élevage des volailles, des bovins, des ovins, des caprins, des lapins et des aulacodes. Le système d'élevage pratiqué est traditionnel. Toutefois, le porc étant une source considérable de revenus des ménages, son élevage se fait de façon beaucoup plus moderne. Les maladies couramment rencontrées sont la peste porcine, la peste aviaire, la gale, la trypanosomiase, la salmonellose, la peste des petits ruminants, la parasitose interne et la pasteurellose constituant une partie des difficultés rencontrées par les éleveurs. Certains éleveurs parquent les animaux dans des enclos mais les animaux sont surtout laissés en divagation. Il n'y existe pas de zone de pâturage et l'alimentation des animaux se fait souvent sur les espaces herbeux sous les cocotiers.

Les contraintes et difficultés de ce secteur se résument comme suit :

- ✓ l'insuffisance d'encadrement technique ;
- ✓ le manque d'appui financier pour un élevage intensif ;
- ✓ la divagation des animaux et la mortalité élevée ;
- ✓ la recrudescence de la peste porcine.

Pêche et pisciculture

La pêche se fait dans tous les arrondissements et constitue une ressource considérable pour les populations. Les types de pêche pratiquée sont la pêche à la nasse, la pêche au filet, à l'hameçon, la pêche maritime, l'acaja, les trous à poisson, les étangs piscicoles. Les principales espèces pêchées sont la silure, le tilapia, les crevettes, l'écrevisse, la raie, les mollusques, les crabes, la sardinelle, la barre. L'atout naturel dont bénéficie cette activité demeure l'existence de cours d'eau, des marais et bas-fonds. Ce secteur jouit aussi d'une existence permanente de débouché. Pour accompagner cette activité, la commune dispose de deux centres de fumage de poisson à Ekpè et à Okoun Sèmè. Malheureusement le développement de ce secteur est handicapé par plusieurs problèmes dont :

- ✓ l'inadéquation des équipements de pêche ;
- ✓ l'utilisation des engins de pêche prohibés par les pêcheurs de Ganvié, So-Ava et Aguégus ;
- ✓ l'installation anarchique des acadjas ;
- ✓ l'érosion côtière ;
- ✓ la non valorisation des bas-fonds ;
- ✓ la diminution de la ressource halieutique ;
- ✓ les conflits entre les pêcheurs de certains arrondissements et ceux des Aguégus et Ganvié.

La pisciculture moderne n'est pas développée en dépit des énormes potentialités de la commune.

Choix de spéculations à opérer

Le choix des spéculations est fondé sur la logique d'économie locale, d'autosuffisance alimentaire et de sécurité alimentaire de la commune et des zones d'influence.

Logique d'autosuffisance alimentaire (safety first)

La commune demeure essentiellement rurale, si bien que la logique pertinente est de développer aussi l'agriculture vivrière d'autoconsommation car il est impensable que ces ménages pauvres soient obligés d'acheter les aliments de base. Il faudra par conséquent :

- ✓ développer le maïs et le manioc ;
- ✓ développer le niébé ;
- ✓ améliorer l'aviculture traditionnelle.

Logique d'économie locale et de sécurité alimentaire de la zone d'influence :

L'existence de zones humides (terres inondables, bas-fonds et plans d'eau) fait de la commune une zone propice au développement des spéculations adaptées à cet écosystème spécifique et la rend capable d'approvisionner les ménages non agricoles qui vont s'y installer ainsi qu'une frange importante des grandes agglomérations environnantes, ce qui constitue une offre d'emploi pour les jeunes diplômés et les déscolarisés. Les plans d'eau, constitués par le complexe fluvio-lacustre "Lagune de Porto-Novo et Lac Nokoué", sont propices au développement de la pêche continentale. Il faudra :

- ✓ développer les cultures maraîchères ;
- ✓ développer une filière canne à sucre ;
- ✓ développer la pisciculture ;
- ✓ vulgariser les méthodes durables de pêche.

Spatialisation

Dépendamment de la topo-séquence et de la morphologie du sol, trois options d'aménagement sont à considérer (les plans d'eau, les marécages et terres inondables, et les terres émergées non inondables) pour développer les spéculations sus-énumérées. La mangrove devra être plantée dans certains marécages.

Cartographie de la ville archipel

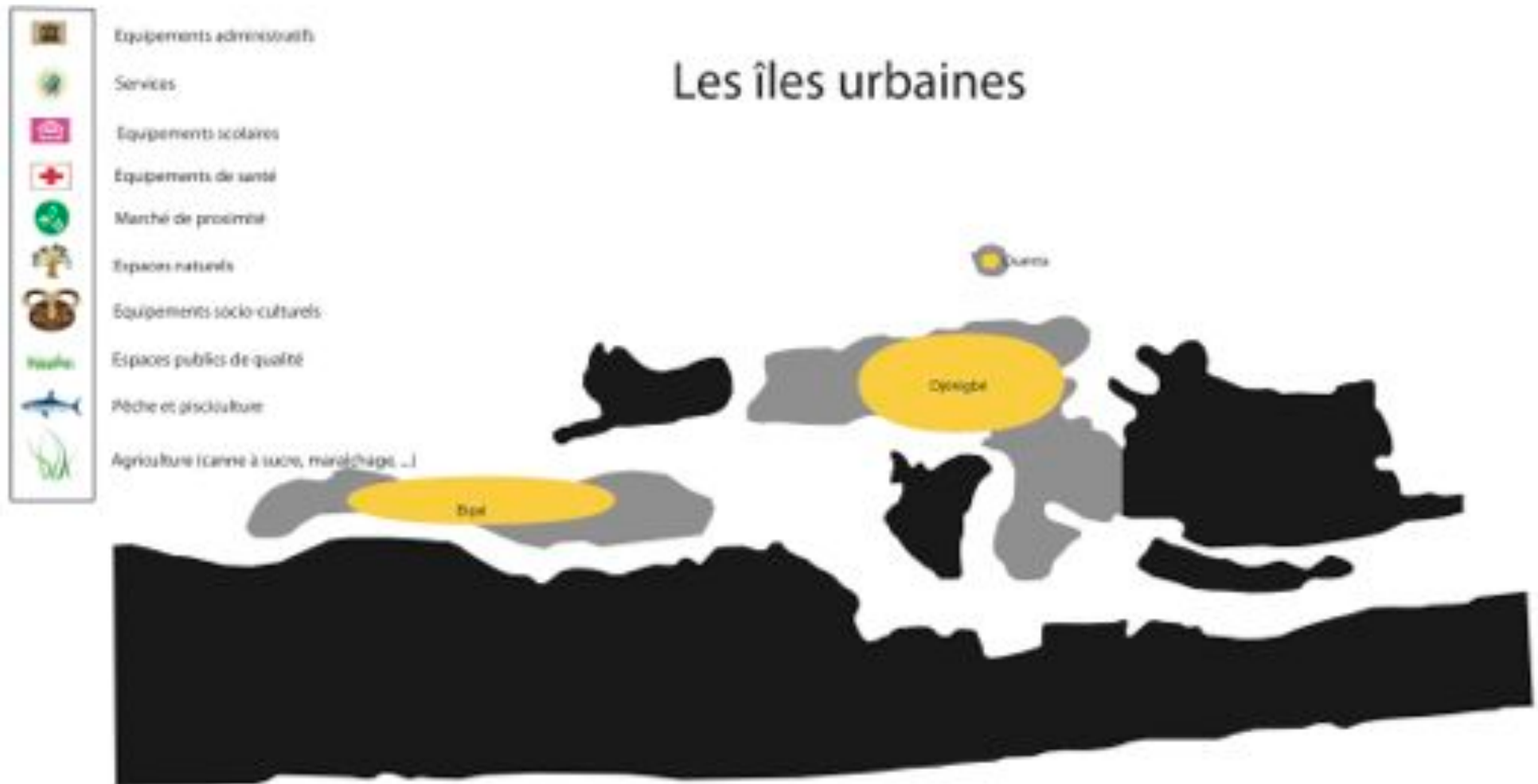
Les polarités



Les îles urbaines



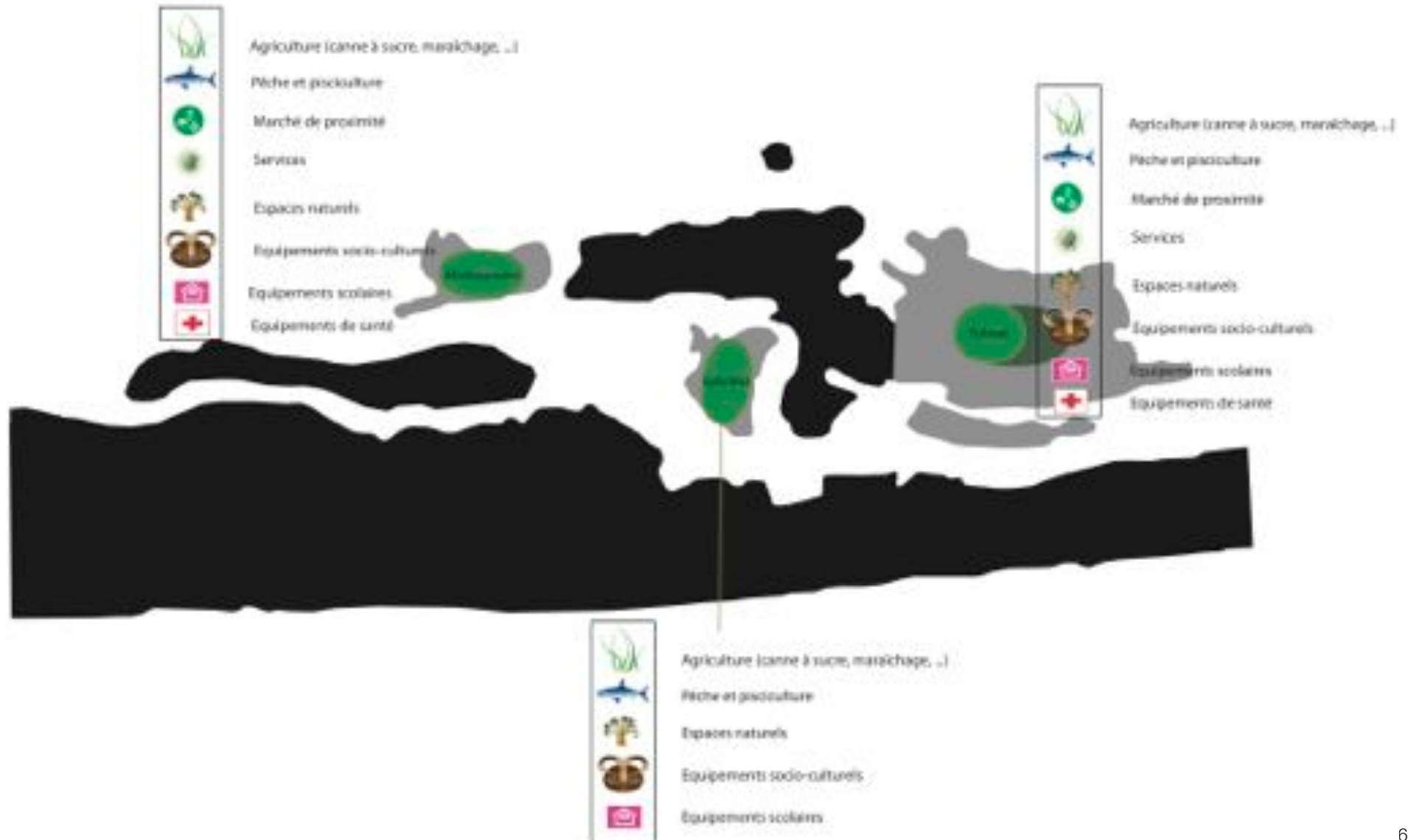
Les îles urbaines



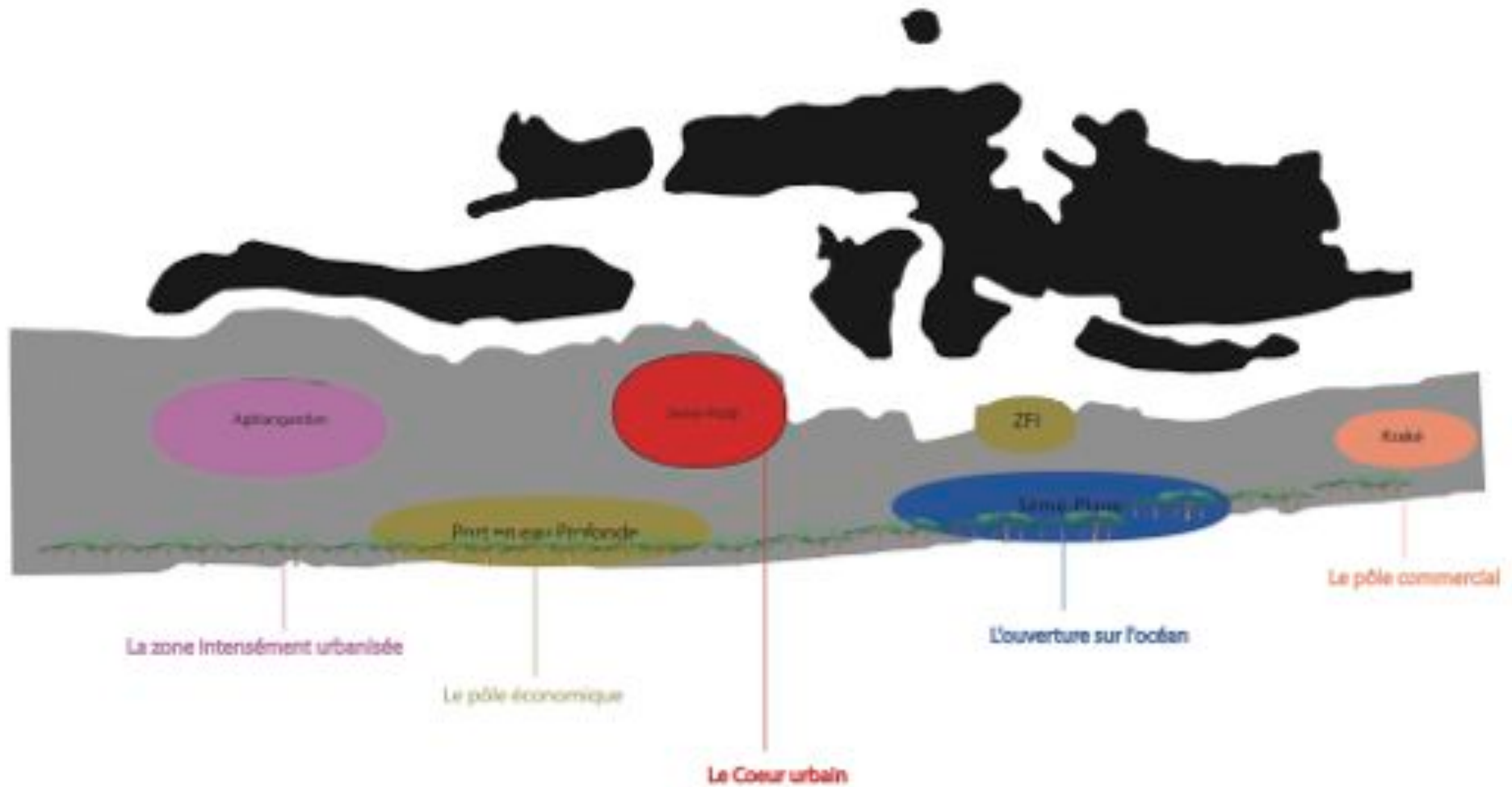
Les îles agricoles



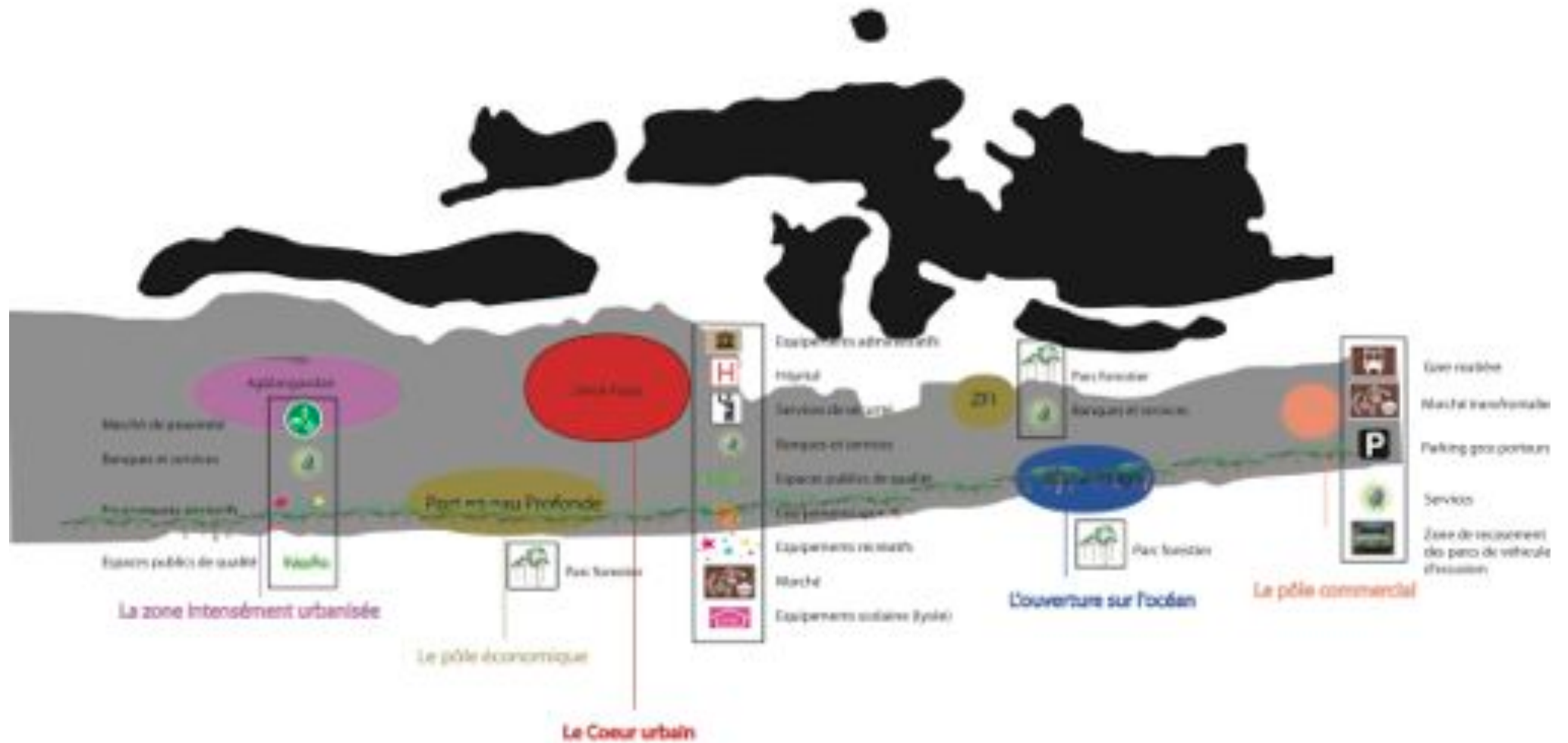
Les îles agricoles, les équipements



Le littoral, les vocations



Le littoral, les équipements



Documents consultés

Plan de Développement Communal de Sèmè-Podji 2
Plan de Développement Urbain de Sèmè-Podji
Schéma Directeur d'Aménagement d'Urbanisme du "Grand Cotonou"
Schéma Directeur d'Aménagement de la zone littorale, 2001
Stratégie de développement urbain de l'agglomération de Cotonou (CDS-Cotonou)
Document de programme-pays, Bénin 2008 – 2009, ONU-Habitat
Presentation de la commune de Seme-Podji, Mairie Sèmè-Podji, (SDCD), Août 2012
La situation foncière en Afrique à l'horizon 2050, Alain DURAND-LASSERVE et Étienne Le ROY, AFD, janvier 2012
Déclaration de la politique nationale d'aménagement du territoire, DAT, décembre 2011
Document de stratégie opérationnelle, DAT, septembre 2012
Définition des territoires singuliers au Bénin, DAT, septembre 2011

Communications et auditions

Les communicateurs : Nicolas Ahouandjinou ; Innocent de Campos ; Koladé Evanamia ; Noël Fonton ; Jean-Claude Hounmenou ; Seïdou Imourou

Les personnes auditionnées

Jean-Marie ANIGLE, Directeur Technique de l'Agence Zone Franche Industrielle
Michel ATADJO, Directeur Général du Développement Urbain
Donatienne Marie ATINDEYETIN, Conseillère Communale de Sèmè-Podji
Abdoulaye ASSOUDO, Directeur Général du Développement Industrie
Charles Omer AVALLA, Chef d'Arrondissement de Djèrègbé / Sème-Podji
Issa BADAROU-SOILE, Président Directeur Général du Complexe Hôtelier Bimyns de Djèrègbé
Elijah CHABI, Direction de la Marine Marchande
Lin Lazare HOUNDANON, Responsable du Centre de Promotion Agricole de Sèmè-Podji
Bérénice KOUKOU DJENGUE, Première Adjointe au Maire de Sèmè-Podji
Désiré KOUTON, Directeur de la Marine Marchande
Landry KPONOUKON, Chef à la DAC OCBN
Léopold MEDEGNONHOUA, Chef Arrondissement de Sèmè-Podji
Cossi Fidèle MILOHIN, Secrétaire Général du Ministère des Travaux Publics Transports
Ernest MONN, Diplomate à l'Ambassade du Nigéria près le Bénin
Isidore OGAN, Pilote au Port Autonome de Cotonou
Alfred TOYETONME, Chef Arrondissement de Tohouè / Sèmè-Podji
Clément da TRINIDADE, Directeur Général PF, OCBN
Antoine ZINSOU, Directeur de la Promotion Industrielle
Thomas ZOUTCHEME, Direction de la Marine Marchande

Les panélistes

François Noisette, Bordeaux, France

François Noisette a plus de vingt ans d'expérience dans le développement urbain et la gestion urbaine en France et dans les pays en développement. Actuellement directeur général adjoint à la Communauté Urbaine de Bordeaux (730 000 habitants), il est en charge du développement durable et de la stratégie métropolitaine. Il a rejoint la Communauté Urbaine au printemps 2009 afin de créer la Mission 2025, une nouvelle équipe en charge de la préparation du projet métropolitain et de développer les partenariats autour d'un projet d'intérêt national (arrivée d'une ligne à grande vitesse, rénovation du campus universitaire, nouveau stade...)

Après avoir achevé le projet métropolitain grâce à un processus participatif large et innovant, il lance des exercices plus ciblés sur la mobilité, le climat ou le tourisme ... En outre, il prend en charge les départements du Développement économique et Technologies de l'information et de la Communication en février 2011.

Avant de rejoindre la Communauté Urbaine de Bordeaux, M. Noisette a occupé plusieurs postes sur le terrain, comme conseiller technique du Directeur de l'Urbanisme au Cameroun (1988-1989), Directeur Général Adjoint de la Ville Nouvelle de Sénart - France (1990-1993), Directeur du Département du Schéma directeur de la région parisienne - France (2000-2004) et Directeur régional de l'Environnement en Auvergne - DREAL- (2006 - 2009). Il a également été conseiller technique du Ministre français de la Santé, des Affaires Sociales et du Renouvellement urbain (1994-1995). En 1995-2000, il rejoint le Ministère des Affaires étrangères - Département de la coopération internationale - en tant que conseiller en urbanisme et infrastructures, avant de monter une équipe dédiée à améliorer la coordination technique avec les donateurs bilatéraux et multilatéraux, sous l'autorité directe du Directeur Général. Spécialiste senior de la gestion urbaine à la Banque mondiale, pour le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord (2004 - 2006), il a été impliqué ou a piloté des projets de développement local, notamment en Algérie et en Égypte.

Par ailleurs, M. Noisette a présidé l'Association française "Développement urbain et de la coopération" (1996-2003), et a été rédacteur en chef du bulletin français "Villes en développement" (1991-1993). Il a également été élu conseiller municipal de la ville d'Asnières - 76 000 habitants (2001-2004).

Formation: Ingénieur de l'École Polytechnique, France (Général Ingénierie et Économie) et Ingénieur de l'École Nationale des Ponts et Chaussées, Paris, France (génie civil).

Prosper Sédégnan Kedagni
Ouagadougou, Burkina Fasso

Diplômé en DESS en planification économique et Développement, et d'un diplôme Supérieur en Aménagement du Territoire, Prosper Sédégnan KEDAGNI a débuté sa carrière au Ministère de la Planification du développement et de l'aménagement du territoire du Togo. Dans l'administration de son pays, il a occupé successivement les postes de Chef de la division de la programmation des projets et programmes de développement de 1980 à 1989; Directeur Régional de la planification régionale et de l'aménagement du territoire de la région de la Kara, puis de la région Centrale et enfin de la région des Plateaux (1989-1996) ; Directeur Général de la Planification Régionale et de l'Aménagement du Territoire (1996-2000).

Pendant une vingtaine d'années (1989-1999), KEDAGNI a animé les politiques nationales et régionales de son pays. A cet effet, il convient de mentionner particulièrement que l'intéressé s'est illustré dans l'élaboration des Programmes Régionaux d'Investissements Publics (PRIP), l'équivalent de « plans locaux de développement » des grandes agglomérations (chefs lieux) des 12 préfectures et des 65 cantons des régions dans lesquelles il a exercé.

Il a, pendant la même période, créé, structuré et animé les comités régionaux et préfectoraux de planification et de développement qui devraient rythmer la vie des différents niveaux territoriaux concernés. Prosper KEDAGNI a aussi pris une part active aux conférences et débats comme orateur dans les écoles et ateliers de formation en qualité de spécialiste d'élaboration, de planification, de gestion et suivi/évaluation des projets et programmes de développement.

Recruté en 2001 par l'Union Économique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) comme Directeur de l'aménagement du territoire communautaire, KEDAGNI aura su mettre à profit un noyau de personnes ressources régionales et internationales, noyau mis en place grâce à ses relations personnelles. Cet outil lui aura permis d'élaborer et de faire adopter en 2004 par les Chefs d'États et de Gouvernement la Politique d'Aménagement du Territoire Communautaire de l'UEMOA dont il assure actuellement la mise en œuvre. Dans ce cadre, il a entre autres, assuré la coordination de l'élaboration du Programme Indicatif Régional de Développement Urbain (PIRDU). Ce programme qui concerne principalement les villes capitales et les grandes agglomérations notamment les villes secondaires relais et transfrontalières constitue pour l'UEMOA, un des chantiers prioritaires mis en œuvre, en collaboration avec ses États membres et surtout les collectivités locales.

Prosper KEDAGNI a été au centre du processus engagé par l'UEMOA ayant conduit en avril 2012, à la création et à l'installation officielle d'un nouvel organe de l'UEMOA dénommé le Conseil des Collectivités Territoriales (CCT) dont l'objectif principal est de mieux associer les

Martial Passi
Givors, France

collectivités locales au processus d'intégration en Afrique de l'Ouest.

Martial Passi est maire de Givors, commune de vieille industrie au sud de Lyon. Martial Passi a commencé sa carrière professionnelle dans les télécommunications avant d'exercer de nombreux mandats syndicaux. Il est élu pour la première fois au conseil municipal de Givors en 1989 dont il devient, en 1991, 1er adjoint puis en 1993 maire sans interruption. En mars 1998, les élections cantonales le portent au Conseil général du Rhône. Sur son impulsion la ville de Givors rejoint en 2005 la Communauté urbaine de Lyon. En 2008, il devient Président de la Fédération nationale des entreprises publiques locales, ancienne fédération des SEM. En 2011 il est nommé président d'honneur de la Fédération nationale des entreprises publiques locales, membre du comité directeur de l'Association des Maires de France où il s'occupe du développement économique et du commerce. En 2012, il est élu conseiller communautaire, représentant du Grand Lyon au nouveau pôle métropolitain constitué du Grand Lyon, de Saint-Étienne Métropole, du Pays viennois et du Nord Isère. Comme édile Martial a conduit le redressement financier de la commune, la transformation du centre urbain; il conduit la transition de la désindustrialisation vers une économie plus orientée vers les services et la culture; enfin Martial Passi travaille au repositionnement de la ville dans le territoire métropolitain où son attractivité s'affirme tout en gardant sa dimension humaine, ses valeurs de solidarité et sa liberté d'action.

Mohammed Diop, Dakar, Sénégal

De formation géographe-urbaniste, Mohammed Diop représente depuis 2004, les bureaux d'études suisses Urbaplan et Transitec pour le Sénégal et la sous-région. M. Diop a acquis une expérience et une ouverture au cours de la participation à différentes études urbaines d'envergure, visant la recherche de solutions appropriées aux enjeux spécifiques des agglomérations sénégalaises. En pratique, ses compétences se rapportent aux différentes échelles de la planification et de la gestion urbaine (planification stratégique, urbanisme réglementaire, urbanisme opérationnel et cartographie), mais aussi sur les démarches participatives, l'intermédiation sociale et les enquêtes socioéconomiques. Plus spécifiquement, ses compétences sont relative à une meilleure émergence des collectivités locales, une orientation de la croissance des villes par des aménagements urbains correctement localisés, par une politique en matière de transport collectif adéquate, par une restructuration des quartiers irréguliers efficace, par une sécurisation foncière équitable et par l'élaboration de Plans d'Action de Réinstallation (PAR) transparents.

Parallèlement, M. Diop a développé des compétences pointues en matière de Système d'Information Géographique (SIG) et d'infographie, outils indispensables pour des analyse et illustration efficaces des phénomènes urbains. En pratique, ses compétences se rapportent à la confection de planches cartographiques avec l'utilisation de différentes sources (Google Earth) et de différents logiciels de DAO, CAO, CAD, SIG, ...

Michel Sudarskis, Paris France

Michel Sudarskis a commencé sa carrière dans les *services extérieurs du ministère des Finances*, en charge de la politique régionale de la région parisienne. Puis il a rejoint à Milan *l'Institut international de gestion de la technologie* comme responsable de la politique de transferts technologiques pour le développement urbain. Pendant plus de dix ans Michel Sudarskis a animé les programmes civils de coopération scientifique, environnementale et sur les enjeux de la société moderne de *l'OTAN* à Bruxelles. Comme secrétaire général de l'association internationale du développement urbain – *INTA* - à La Haye, il anime le programme d'échange et de transfert de savoir-faire dans la plupart des domaines du développement urbain : villes nouvelles, régénération urbaine, mobilité, stratégies métropolitaines, clusters, créativité et innovation pour la ville, logement et service urbains, urbanisme durable, financement du développement urbain, rénovation des centres historiques, tourisme et loisirs comme leviers de développement et de l'intégration urbaine, etc. Michel Sudarskis est docteur en sciences politiques, Dess d'économie et a reçu de nombreux prix universitaires en statistiques et en économie.

Lola Davidson, Paris, France

Lola Davidson est coordinatrice des Programmes au sein du Secrétariat International de l'INTA. Diplômée d'urbanisme et d'aménagement, Lola a également une maîtrise en géographie humaine et une maîtrise en Mathématiques appliquées et sciences sociales. Lola Davidson a travaillé en cabinet d'architecte sur les centralités métropolitaines, sur la politique foncière, le logement spontané et les espaces publics dans les quartiers précaires. Elle a piloté une étude comparative – France, Pays-Bas et Roumanie - sur le renouvellement urbain, la mixité sociale et le développement durable, et a été chef de projet sur les transports en mode doux dans la ville de Nanterre.

David Houssou, Cotonou, Bénin

David Houssou capitalise plus de vingt cinq années d'expériences dans des domaines divers, travaillant à des niveaux très élevés aussi bien avec les institutions gouvernementales et les collectivités locales qu'avec des organisations et agences internationales et de coopération bilatérale et multilatérale et les ONG. Précédemment Conseiller Régional de Cities Alliance pour l'Afrique de l'Ouest et du Centre Francophone (élaboration de plusieurs documents de Stratégie de Développement Urbain), Représentant d'ONU-HABITAT au Bénin et Expert du PNUD/Bénin pour le Développement des Villes et l'Amélioration des Bidonvilles, il est actuellement Coordonnateur National du Programme Pays du Bénin pour Habitat et du Projet d'Appui au Développement du secteur Urbain et de l'Habitat au Bénin. Il a occupé de nombreux postes de responsabilité dans l'administration publique comme chef de projet de réhabilitation et restructuration urbaines ; assistant au Cabinet du Président de la République ; conseiller technique à l'Habitat du Ministre de l'Habitat; coordonnateur de projets ; directeur national de l'Habitat, etc.).

David a représenté le Bénin en qualité de chef de délégation et/ou d'expert) à de nombreuses rencontres sous-régionales, régionales et/ou internationales ainsi qu'à des séminaires et ateliers sur l'habitat et les stratégies de développement urbain durable. Consultant indépendant agréé auprès de nombreuses structures, institutions et agences nationales et internationales opérant dans la sous-région, David Houssou a réalisé et/ou contribué à la réalisation de nombreuses missions en qualité de chef de mission, de consultant associé, de membre de panels, etc.....

Ingénieur Génie Civil, David Houssou est titulaire d'un DESS en management de l'environnement urbain, et d'un MBA en Administration et Gestion des Entreprises et Organisations.

Gauthier Biaou, Cotonou

Monsieur Gauthier BIAOU est agroéconomiste, titulaire du diplôme de Docteur d'État en économie rurale. Depuis plus de 25 ans, il est professeur à la Faculté des Sciences Agronomiques, à la faculté des Sciences Économiques et de Gestion, à la Faculté des Lettres, Arts et

Sciences Humaines et au Centre Inter-facultaire de Formation et de Recherche en Environnement pour le développement durable de l'Université d'Abomey-Calavi au Bénin. Depuis plus de huit ans, il est professeur invité à l'université de Parakou au Bénin et à l'Université de Lomé au Togo. Il dispense les cours de macroéconomie, d'économétrie, d'économie rurale, d'analyse stratégique de l'Environnement et de politique et législation foncières.

Il appuie diverses institutions nationales et internationales dans la formulation et l'évaluation des politiques et programmes/projets de développement, et dans l'élaboration des lois, notamment sur le foncier et l'aménagement du territoire.

En 1997, il a été nommé par le Chef de l'Etat à la tête du Centre Béninois pour le développement Durable qu'il a dirigé pendant 10 ans, cumulativement avec l'enseignement à l'université. Ce centre a été la première institution créée pour donner un contenu au concept du développement durable au Bénin dans le cadre d'une coopération quadripartite « Pays-Bas, Bénin, Buthan et Costa Rica », à travers les programmes de développement durable, l'appui à l'organisation et la formation des organisations de la société civile et l'appui à la recherche universitaire et à la formation des étudiants en matière d'environnement et de développement durable.

Seidou Mako Imorou, Cotonou

Mr IMOROU MAKO est architecte de formation. Il a suivi plusieurs autres formations notamment en gestion urbaine en France ; il prépare actuellement un master en gestion des projets et programmes publics délivré par l'Université de Laval et IDEA International au Canada. Depuis décembre 2010 il est Directeur Général de la Société d'Etude Régionale, d'Habitat et d'Aménagement Urbain (*SERHAU SA est une Société Anonyme spécialisée dans le domaine du développement Urbain et de l'établissement des plans régionaux et urbains ; à ce titre elle a eu en charge l'élaboration de la Stratégie de Développement Urbain (CDS) du Grand Cotonou, espace géographique dans lequel se trouve la commune de Sèmè Podji*).

Il a fait l'essentiel de sa carrière au Ministère de l'Environnement, de l'Habitat et de l'Urbanisme où il a occupé d'importantes fonctions telles que Directeur de Cabinet du Ministère (1998-2000), Directeur du Programme Spécial de Réhabilitation de la Ville de Porto-Novo (2000-2003); Directeur de la Mission d'Aménagement et d'Équipement des Terrains Urbains (2003-2004) ; Directeur Général de l'Urbanisme et de la Reforme Foncière (2004-2010)

La diversité et l'importance des fonctions lui ont permis d'accumuler une forte somme d'expériences et d'acquérir des compétences dans plusieurs domaines :

- la gestion, la conduite et la coordination des grands projets d'Etat,
- la conception et le montage des projets urbains,

- la négociation des financements avec divers partenaires,
- la mise en œuvre directe des projets et en Maitrise d'Ouvrage Déléguée,
- une bonne connaissance des réalités nationales et internationales.
- l'appui conseil aux communes etc.

Mr IMOROU, en sa qualité de président de la Cellule technique du CDS du Grand Cotonou, a participé à un panel de haut niveau lors du 4ème sommet d'Africités de Marrakech au Maroc en décembre 2009. Il encadre des étudiants en maîtrise de géographie et élèves ingénieurs et architectes. Il a participé en qualité d'expert à la validation du Programme Indicatif Régional du Développement Urbain (PIRDU) initié par l'UEMOA. IL participe activement, en qualité de personne ressource, à l'élaboration de l'Agenda Spatial National du Bénin piloté par la Délégation à l'Aménagement du Territoire. Mr IMOROU est expert Architecte agréé près la cour d'appel de Cotonou au Bénin.

Christophe Okou, Cotonou

Christophe Okou est Professeur de Géographie de l'Aménagement et de Développement Régional à l'Université d'Abomey-Calavi depuis 30 ans et dans d'autres Universités en France (ULP/Strasbourg) et au Canada (ULQ). Depuis 10 ans, il est Directeur Général de l'Autorité de Développement du Périmètre Aéroportuaire de Glo-Djigbé (ADPG), chargé de la promotion économique d'un site de 30 km² à 35 km au nord-ouest de Cotonou. Il est membre du Conseil National d'Aménagement du Territoire du Bénin et du Conseil d'Administration de la Délégation à l'Aménagement du Territoire du Bénin depuis 7 ans. Il a conduit plusieurs missions d'études et de recherche liées à l'environnement, la gestion du patrimoine foncier et de l'urbanisation. Il est par ailleurs auteur de plusieurs publications parmi lesquelles on peut citer :

- La gestion du patrimoine foncier, Actes du colloque sur la gestion du bien public et l'avenir du Bénin
- L'urbanisation face aux systèmes naturels : le cas de Cotonou in les Cahiers d'Outre-Mer n° 168; Bordeaux;
- Formation de l'espace urbain et intervention de l'État : Le paradoxe béninois, CEGET/CNRS; Bordeaux

Problèmes d'approvisionnement de Cotonou et de Porto-Novo en produits maraîchers et mauvaise gestion de l'espace agricole périphérique, in Recherches Géographiques à Strasbourg (RGS) n° 18; LA/CNRS, France