

Le doublet urbain Cotonou - Porto-Novo : les raisons de deux capitales à deux vitesses

Sébastien Dossa Sotindja

Université Nationale du Bénin - Cotonou (Bénin)

Introduction

Longtemps, l'urbanisation a été considérée comme un fait de civilisation propre aux pays du Nord ayant connu ou bénéficié des acquis des révolutions industrielles européennes du XIX^e siècle. En Afrique et en Asie, il n'y avait — pensait-on — que de la brousse, des villages, des hameaux et des ruraux. Cette opinion relève d'une méconnaissance de ces continents dont plusieurs pays possèdent une tradition urbaine pré-coloniale. Mais ce cliché d'un Tiers Monde uniquement villageois et agricole est aujourd'hui remis en cause. En effet, depuis la fin de la dernière guerre mondiale, les villes se mirent à croître à une grande vitesse sous l'empire des mutations politiques et socio-économiques intervenues dans les pays du Sud.

Entre 1950 et 1980, le nombre de citadins dans les pays du Tiers Monde a été multiplié par 3,5 (Lacoste, 1983, p. 3). Le fait urbain est devenu un phénomène mondial. Selon le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), les villes du monde passeront de 2,4 milliards d'habitants en 1990 à 5,5 milliards d'ici à l'an 2025. (Le Courrier de l'UNESCO, 1999, p.13). En l'an 2000, dix-sept des vingt plus grandes agglomérations se trouveront dans le Sud, précise Yves Lacoste (1984, p. 37).

En Afrique, il n'y avait que deux villes d'un million d'habitants en 1960 : Le Caire et Alexandrie ; en 1995, ce continent compte plus d'une dizaine de villes plurimillionnaires.

Au Bénin, le taux d'urbanisation bondit de 10 % en 1960 à 36 % en 1992. Deux villes, abritent l'essentiel de la population citadine : Cotonou et Porto-Novo. En 1961, 68 % des citadins habitaient les deux villes ; en 1979 et 1992, elles renfermaient encore respectivement 51 % et 40,5 % de la population urbaine de tout le pays. Mais plus que Porto-Novo, c'est Cotonou qui accueille la plus grande partie des candidats à l'exode rural depuis la fin des années 1950. Par un processus cumulatif d'acquisition de nouvelles fonctions soutenu par une polarisation des investissements publics urbains, Cotonou se hissa à la tête de l'armature urbaine et finit par devenir la métropole du Bénin en s'appropriant les fonctions urbaines de commandement économique, politique et administratif

A la différence de beaucoup de nations où les rapports entre la capitale administrative et la capitale économique s'expriment en termes de suprématie démographique et économique de l'une ou de l'autre ville, Cotonou s'arroge en plus de ces caractères la fonction de commandement administratif et politique traditionnellement dévolue au chef-lieu d'un pays. Il s'agit là d'un processus plus complexe que la macrocéphalie souvent analysée par les géographes.

Le présent article se propose d'étudier les raisons qui fondent la croissance urbaine différenciée des deux villes et celles qui expliquent le processus de dépouillement de Porto-Novo de ses attributs de capitale en faveur de Cotonou.

Origines et état des lieux en 1945

Porto-Novo et Cotonou appartiennent à deux générations différentes de ville. La première est une ville précoloniale datant du XVII^e siècle, la seconde, Cotonou, une ville coloniale du XIX^e siècle.

Porto-Novo, une cité-palais devenue capitale

La ville de Porto-Novo s'est développée à partir du palais royal construit par le fondateur du royaume de Xogbonou, le prince Tè-Agbanlin venu d'Allada. Les premiers quar-

tiers de la future ville furent créés par des immigrants yoruba provenant de l'Est et par les compagnons de Tè-Agbanlin, groupes Adja venus de l'Ouest. Comme Abomey ou Nikki, Porto-Novo était au départ une cité-palais abritant la cour royale. Aux premiers habitants s'ajoutèrent les Afro-brésiliens revenus en Afrique au XIX^e siècle à la fin de la traite négrière. Avec la colonisation française de la fin du XIX^e siècle, Porto-Novo érigée en capitale de la colonie du Dahomey présentait deux parties distinctes : la ville africaine à l'Est, fruit de l'intégration des nombreuses localités villageoises créées par les premiers immigrants, et la ville européenne étalée au sud-ouest et faite de bâtiments administratifs, de voirie urbaine et de maisons résidentielles bien rangées contrairement aux cases en terre de barre du noyau originel.

Porto-Novo est située sur un bon site de plateau de terre de barre s'élevant graduellement au fur et à mesure qu'on s'éloigne de la lagune. Du plateau central situé à 20 mètres d'altitude à la lagune, une pente forte de 6 à 8 % favorise le drainage des eaux fluviales vers le plan d'eau de la lagune et les dépressions marécageuses environnantes.

En résumé, Porto-Novo, cité-palais devenue capitale coloniale fut créée par des populations natives installées sur un site sain et salubre donc favorable à l'urbanisation.

Cotonou, ville portuaire et capitale économique

Cotonou, déformation du toponyme OKOUTONOU (au bord de la lagune de OKOU) est une ville coloniale du XIX^e siècle greffée sur un petit hameau créé et administré depuis Ghézo (1818-1858) par des représentants du roi d'Abomey, résidant dans cette localité des Toffinou vaincus et dispersés. Le processus d'urbanisation a débuté là avec la construction (1891-1899) et la mise en service dès 1893 du wharf de Cotonou qui nécessitèrent une importante main-d'œuvre venue des villes précoloniales du littoral (Porto-Novo, Ouidah, Grand-Popo, Agoué) et de l'intérieur (Allada, Abomey).

Ville neuve, Cotonou était une ville ségréguée où l'occupation de l'espace s'effectua sur la base d'une discrimination raciale. La « ville européenne » exclusivement réservée aux colons et aux Blancs était séparée de la partie africaine (habitée par les autochtones) par une branche de la voie ferrée traversant la ville presque parallèlement à la mer. De la plage jusqu'à cette ligne de démarcation pouvait s'installer la colonie blanche ; au-delà du rail

se trouvait la population indigène. Ville Ouest-africaine de la côte du golfe du Bénin, Cotonou, située sur le cordon littoral, est limitée au Nord par le Lac Nokoué, au Sud par l'Océan Atlantique et traversée par la lagune de Kouto servant de trait d'union entre le lac et la mer. Son site, une plaine côtière sablonneuse et plate (donc difficile à drainer) est parsemé de bas-fonds et de marécages surtout au Nord et au Nord-Ouest. Malgré ce site a priori défavorable à l'urbanisation, Cotonou connaît la plus forte concentration humaine du pays posant du coup de graves problèmes d'aménagement et d'assainissement nécessitant un urbanisme onéreux.

Autres caractéristiques des deux villes en 1945

Avec ses 29 000 habitants en 1945, Porto-Novo, port lagunaire, était la première ville et la capitale de la colonie française du Dahomey. Elle abritait le siège du gouvernement, les bâtiments et services administratifs. La ville est dotée d'une trame radiocentrique, c'est-à-dire tracée selon un plan dont les artères, circulaires et concentriques sont reliées entre elles par des voies rayonnant à partir du centre. Les activités commerciales étaient très développées avec la colonie anglaise du Nigeria d'une part et d'autre part avec Cotonou, chef-lieu commercial où les produits de traite étaient acheminés de Porto-Novo jusqu'au wharf sans rupture de charge grâce à la route et au rail reliant les deux villes seulement à partir de 1930. En dehors de la route, Porto-Novo était soudée à son arrière pays par la ligne ferrée Porto-Novo-Sakété-Pobè mise en place de 1906 à 1913. Les maisons de négoce (Régis, Fabre, Valla et Richard, CFAO, John Holt, John Walkden...) attirées par le wharf de Cotonou n'avaient plus que des succursales installées dans le quartier commercial à Porto-Novo.

En revanche, Cotonou s'est développée selon un plan en damier et était en 1945 la seconde ville après Porto-Novo avec une population forte de 18 000 habitants. Porte océane et aéroportuaire, Cotonou était déjà la capitale commerciale de la colonie avec le siège de toutes les maisons de commerce présentes dans la colonie et des quatre premières banques du Dahomey : Banque d'Afrique occidentale (BAO), Banque nationale pour le commerce et l'industrie (BNCI), Crédit lyonnais (1942) et Banque commerciale africaine (1950). En plus de cette concentration de l'outillage économique, Cotonou est le noeud des voies de communication qui la reliaient au reste de la colonie et à la sous-région ouest-africaine.

En 1945, de par sa position géographique et sa fonction de drainage et d'évacuation des produits de traite, Cotonou était promise à une rapide croissance.

Porto-Novo et Cotonou : deux capitales à deux vitesses

De nouvelles relations entre métropoles et colonies

La deuxième guerre mondiale marqua la fin d'un monde et le début d'une ère nouvelle dans les rapports entre la France et son empire colonial. Au plan financier, la loi de finances du 13 avril 1900 sur l'autonomie financière des colonies fit place à son opposée du 30 avril 1946 prévoyant l'intervention financière directe de la métropole dans l'équipement des colonies. L'Afrique noire française, jusqu'alors parent pauvre en investissements publics métropolitains, bénéficia pleinement de la nouvelle politique économique française.

La priorité fut accordée aux grandes villes de l'empire colonial (capitale politique et/ou économique) dans la répartition des crédits libérés par le Fonds d'investissement et de développement économique et social (FIDES) pour financer l'équipement et la modernisation des colonies. Cotonou et Porto-Novo figuraient sur la liste des vingt villes choisies en Afrique Occidentale Française (AOF) (Marchés coloniaux du monde, n° 328, 1952, p. 432) par l'arrêté du 8 août 1946 pour être dotées d'un plan directeur d'urbanisme. Les deux villes dahoméennes comme d'autres villes de l'ensemble de l'empire français bénéficièrent d'importants investissements métropolitains canalisés par trois plans quadriennaux de développement : 1948-1952 ; 1953-1957 ; 1957-1961.

Une répartition inégale des capitaux

Cotonou bénéficia plus que Porto-Novo des investissements publics urbains pour des raisons liées à sa place dans l'économie du territoire (capitale économique), à sa nature (une ville neuve) et à sa situation géographique (ville côtière et noeud des voies de communications d'un pays de transit).

Dans le cadre de l'exécution du premier plan quadriennal de développement (1948-1952), un ingénieur urba-

niste français du nom de Calsat séjourna de février à septembre 1948 au Dahomey pour enquêter dans les deux villes et établir l'avant-projet de leur plan d'urbanisme. Les avant-projets adoptés à Paris par le Comité d'urbanisme au cours de sa séance du 26 juin 1950 furent rendus exécutoires par l'arrêté local du 17 mai 1951. Cotonou où se trouvaient concentrées d'importantes infrastructures de transport (routes, ponts, wharf, aéroport) et une forte colonie française (en 1945, Cotonou abritait 848 Européens et assimilés contre 427 à Porto-Novo) connut plus de modifications et par conséquent bénéficia de plus de crédits que Porto-Novo, où le plan d'aménagement urbain se heurtait dans sa phase d'application à d'énormes difficultés liées à des traditions ancestrales. En effet les populations porto-noviennes, attachées au respect des us et coutumes opposèrent une résistance farouche au tracé des voies et à la modernisation de la ville pour éviter les casses et la profanation des sépultures des ancêtres inhumés dans les maisons.

A Cotonou, par contre, les crédits publics urbains permirent le zonage de la ville, la rénovation du wharf, la modernisation de l'aéroport de Cadjèhoun et l'installation des réseaux techniques d'eau, d'énergie électrique et de téléphonie à Cotonou et entre cette dernière et les autres villes du littoral (Porto-Novo et Ouidah) et de l'intérieur (Malanville).

Toutefois, à Porto-Novo, des investissements sociaux portèrent sur la construction de l'imposant collège Victor Ballot entre 1947 et 1956 pour un montant total de 196,4 millions de F CFA. A Cotonou, l'agrandissement du collège technique (1947-1952) coûta 81,4 millions de F CFA et les deux collèges confessionnels, Aupiais et Notre-Dame des Apôtres, reçurent chacun une subvention de 45 millions de F CFA du FIDES contre seulement 4,7 millions de F CFA au Collège Protestant. En terme quantitatif, la répartition inégale des fonds publics urbains réserva 16 à 20 % au moins des crédits à Cotonou et à peu près 6 % à Porto-Novo¹ au terme du premier plan FIDES.

Si en 1948, le plan d'urbanisme élaboré par Calsat intéressait les deux villes, celui de 1961 établi par le Français Arzac, ingénieur principal des travaux publics, ne concernait que Cotonou et s'inscrivait dans le dernier plan quadriennal lancé après 1956 (loi Gaston Defferre) par le FIDES pour construire les capitales des futures nations indépendantes en 1960. L'exécution de ce plan de développement accéléra le processus de concentration de la

¹ Nos calculs à partir des données chiffrées recueillies du compte administratif d'emploi des programmes anciens — section locale — exécutés du 1er juillet 1947 au 30 juin 1955.

fonction administrative par Cotonou au détriment de Porto-Novo avec les réalisations urbanistiques comme la construction de l'imposant hôpital des 350 lits, du somptueux palais présidentiel, du prestigieux palais de l'UAM (Union africaine et malgache) dont « la rotonde évoque la calebasse africaine », la création du nouveau quartier de la Patte d'Oie pour y domicilier les grands services administratifs nationaux. L'indépendance ou plutôt la période post-coloniale n'a pas inversé cette polarisation des investissements publics urbains à Cotonou au détriment de Porto-Novo, la capitale comme en témoignent d'autres réalisations urbanistiques et économiques de la période 1965-1982. Ces réalisations renforcèrent le pouvoir d'attraction et les fonctions de la ville de Cotonou : construction d'un port en eau profonde en 1965, du grand marché international de Dantokpa à partir de 1968, du stade omnisport de Kouhounou et des hôtels PLM et Shératon dans les années 70 et 80.

Conséquences de la polarisation des investissements

Les grands chantiers ouverts à Cotonou dans les années 1950 et depuis l'indépendance de 1960 par les investissements publics urbains créèrent des emplois qui attirèrent de la main-d'oeuvre provenant surtout des campagnes² et villes de la partie méridionale du pays. La population de Cotonou dépassa celle de Porto-Novo dès 1956 ; depuis lors, l'écart démographique ne cesse de s'agrandir entre les deux villes comme l'indique le tableau ci-dessous :

Tableau I : Population des deux villes à différentes dates

ANNEE	COTONOU	PORTO-NOVO
1910	1 954	19 039
1937	6 811	27 016
1945	18 000	29 000
1956	56 529	31 009
1961	78 300	64 000
1979	320 346	133 168
1992	536 827	179 138

Sources : 1910,1937,1945 : R. Dan-Koukpaki,1986.

1956,1961,1979,1992 : Publications de l'INSAE.

² D'autres capitales de l'Afrique noire connurent également une forte croissance urbaine du fait de l'exode rural : " De 1945 à 1957, la population de Dakar est passée de 130 000 à 230 000 habitants, celle d'Abidjan de 46 000 à 130 000, celle de Bamako de 37 000 à 70 000 ; celle de Léopoldville, qui ne dépassait pas 27 000 en 1935, s'établissait à près de 400 000 en 1957 " ITOM, N° 100, 1962, p. 132.

Le rythme moyen de croissance de la ville de Cotonou passa de 4 % par an entre 1945-1955 à plus de 8 % entre 1976 et 1985 avant de descendre à 4 % au cours des années 90 suite aux mesures antisociales liées aux Programmes d'ajustements structurels. Le taux de croissance de Porto-Novo, plus faible, était de 4,2 % entre 1961 et 1979 avant de s'affaïsser à 2,2 % entre 1979 et 1992 à cause de la faiblesse du flux financier dirigé vers la ville dans le cadre des investissements publics urbains.

De plus, au cours de la longue période de 1946-1992, Cotonou renforça et diversifia ses fonctions urbaines au point où elle est aujourd'hui la capitale de fait du Bénin avec les fonctions de commandement économique, administratif et politique. Porto-Novo, capitale juridique, a perdu tous ses attributs de métropole au profit de Cotonou. Ainsi à la différence de New-York vis-à-vis de Washington, de Rotterdam à l'endroit d'Amsterdam, de Douala à l'égard de Yaoundé ou de Bobo-Dioulasso envers Ouagadougou, Cotonou cumule de fait les deux fonctions de capitale économique et de capitale politique du Bénin au détriment de Porto-Novo déclassée.

Comment s'effectua ce processus de « démétropolisation » de Porto-Novo et pourquoi ?

Dépouillement de Porto-Novo de ses attributs de capitale

Deux faits caractérisent, dans la longue durée, l'évolution des deux villes : la menace du transfert de la capitale et l'exode des services de Porto-Novo à Cotonou.

La menace du transfert de la capitale de Porto-Novo (1912-1990)

A maintes reprises, à l'époque coloniale, il a été question de transférer la capitale de Porto-Novo à Cotonou pour diverses raisons. Le gouverneur Merwalt (1911-1912) fut le premier à se pencher sur la question du transfert de la capitale de Porto-Novo à Cotonou. Il mit, à cet effet, sur pied une commission chargée de trancher le débat sur le choix de la capitale entre les deux villes pour mettre fin aux hésitations. A l'issue de ses travaux, ladite commission confirma Porto-Novo dans sa fonction de capitale car, dit-elle, cette dernière ville présente sur Cotonou l'avantage d'avoir un site stable et salubre et il y est plus facile de s'alimenter en eau potable. En effet,

Cotonou n'avait jusqu'en 1945 aucun dispositif de distribution d'eau potable qu'on ne trouve qu'à Godomey, localité la plus proche, située à une quinzaine de kilomètres. A l'époque, le budget local ou fédéral n'étant pas capable de financer la distribution de cette eau potable de Godomey, l'eau de puits, polluée pendant la saison des pluies, servait de boisson à toute la population coto-noise. Pour cette raison, Cotonou était disqualifiée pour être le chef-lieu administratif de la colonie.

Malgré tout, on remit à l'ordre du jour la question du transfert de la capitale au cours des années de prospérité de la colonie, c'est-à-dire les années 1920 où les besoins de l'économie française en reconstruction (après la grande guerre) en produits de palme (principale richesse de la colonie) rendirent favorables les termes de l'échange à la colonie du Dahomey. Cette fois-ci, on alla jusqu'à évaluer le coût du transfert qui s'élevait à l'époque à 13 millions de francs courants (Dan-Koukpaki, 1986, p. 445). N'eussent été les difficultés financières dues à la crise économique de 1929-1934 et à la deuxième guerre mondiale, la capitale serait transférée à Cotonou où venait séjourner une fois par semaine le gouverneur de la colonie pour être mieux informé des nouvelles du reste du pays.

Que reprochait-on à Porto-Novo pour vouloir lui enlever le chef-lieu administratif de la colonie ? Dans les années 1920, Porto-Novo n'était reliée à Cotonou, chef-lieu économique que par la voie d'eau lagunaire sillonnée par des barques assurant le drainage des produits de palme de Porto-Novo à Cotonou, lieu d'embarquement. Ce trafic nécessitait des ruptures de charge et était malaisé et risqué. La liaison entre les deux villes par la route et le rail n'intervenant qu'à partir de 1930 voire 1938 (achèvement du pont de Porto-Novo), Porto-Novo des années 20 était donc une ville excentrée et vivait dans un enclavement qui isolait le gouverneur de la colonie.

Dans les années 1950, après que Cotonou fut équipée d'un dispositif d'adduction et de distribution d'eau³, l'administration coloniale rouvrit le dossier du transfert de la capitale de Porto-Novo à Cotonou. Voici en quels termes, le gouverneur Charles Henri Bonfils (1951-1955) demandait le transfert dans son rapport politique de 1951 adressé au haut commissaire de l'AOF à Dakar, Cornut-Gentille : « La répartition des services entre le chef-lieu administratif et le chef-lieu commercial, complique et

ralentit l'action administrative. Des tentatives successives de fixer le chef-lieu à Cotonou se sont heurtées à des difficultés financières ou politiques. Le dernier état de la question se résume dans un vœu du Conseil général en date du 22 avril 1950 demandant de maintenir le chef-lieu à Porto-Novo. J'estime cependant hautement souhaitable le transfert à Cotonou et comme indiqué plus haut, j'en étudie les modalités d'exécution sur les plans politique, administratif, économique et financier⁴ ».

Comme le témoigne le rapport du gouverneur, c'était les élus du peuple — les députés dirait-on aujourd'hui — à l'assemblée représentative appelée le Conseil général devenu assemblée territoriale en 1952, qui prirent la défense de Porto-Novo pour le maintien de la capitale dans cette ville considérée à l'époque coloniale comme une ville « autochtone » à l'opposé de Cotonou traitée de « ville européenne » par l'opinion dahoméenne. Au cours de ces années 1950 où les élections à répétition aux différents conseils (Conseil général à Porto-Novo, Grand Conseil à Dakar, Haut Conseil à Paris...) entretenaient une tension entre les gouverneurs et l'élite dahoméenne, le maintien de la capitale à Porto-Novo devint une revendication identitaire pour le « nationalisme » frémissant. Prudente, l'administration coloniale évitait toute crise ouverte avec les évolués du Dahomey. Mais les investissements des plans quadriennaux de développement (le troisième plan — FIDES de 1957 — 1961 et le premier plan du Dahomey indépendant de 1962-1966) allaient faire de Cotonou la capitale de fait du Dahomey.

En effet, en domiciliait à Cotonou toutes les réalisations urbanistiques de ces deux plans, la France jusque-là seul bailleur de fonds, n'a-t-elle pas voulu trancher en faveur de Cotonou le vieux débat sur le transfert de la capitale de Porto-novo ? Sinon, comment comprendre que le plus grand hôpital du territoire, l'hôpital des 350 lits, entièrement financé (640 millions de F CFA) par le FIDES/FAC, soit implanté à Cotonou alors que la vétusté de celui de Porto-Novo, décrite dans les rapports de plusieurs gouverneurs, désignait la capitale comme lieu favori d'accueil d'un tel équipement ? Comment comprendre la construction, au lendemain de l'indépendance, du palais présidentiel pour plus de 600 millions CFA de crédits FAC à Cotonou, du nouveau quartier administratif de la Patte d'Oie qui a fini d'abriter

³ Au Dahomey... seule Cotonou reçut l'adduction et la distribution d'eau. A Porto-Novo et à Ouidah, en raison des contraintes budgétaires, on se limita au premier comme au second plan (1953-1957) à un forage dans chacune des deux villes. A l'indépendance du Dahomey (1960), le réseau de distribution d'eau courante, absent à Porto-Novo, couvrait le tiers de la superficie de la ville de Cotonou.

⁴ Extrait du rapport politique annuel de 1951 signé par le gouverneur du Dahomey, Charles Henri Bon fils, 200 Mi 1934, Sous-série 2G 51-37, bobine 803 CARAN, Paris, France.

aujourd'hui tous les grands services de l'administration centrale, dans la même ville ?

Enfin, à la faveur de la rivalité entre les trois leaders des trois grandes formations politiques du pays dans les années 50 et 60 : Marcellin Sourou-Migan Apithy, Justin Tomètin Ahomadégbé et Hubert Koutoukou Maga, celui-ci, devenu le premier président du Dahomey indépendant, choisit en 1960 d'installer — pour raison de sécurité personnelle — le siège de son gouvernement à Cotonou. Ce choix fut entériné par la France à voir l'ampleur des crédits octroyés pour construire entre 1959 et 1964 la nouvelle capitale qui ne dit pas son nom. Le transfert du siège du gouvernement de Porto-Novo à Cotonou allait accélérer l'exode des services d'intérêt national de la première ville vers la seconde.

L'exode des services de Porto-Novo

L'acquisition progressive de nouvelles fonctions par Cotonou s'accompagnait d'une délocalisation des services d'intérêt général de Porto-Novo qui, par ce processus de stérilisation, se vidait par vagues successives d'une bonne partie de sa population en faveur de la ville gagnante. Le repli des services de Porto-Novo à Cotonou — appelé l'exode des services — est une donnée permanente observée sur une période de plus d'un demi-siècle (1920-1995) entre les deux villes. Jugez-en plutôt.

Avec l'essor des activités du wharf⁵, essor qui fit périlcliter le trafic du port lagunaire de Porto-Novo, les maisons de négoce (les Frères Régis, Fabre, Valla et Richard, CFAO, John Holt, Walkden...) auparavant installées à Ouidah, Grand-Popo, Porto-Novo, domicilièrent leurs sièges à Cotonou à partir de 1920. Capitale-relais de ces maisons de commerce, Cotonou attira vers elle dès 1920 le siège de la Chambre de Commerce installé à Porto-Novo depuis 1908. Avec le choix de Cotonou pour abriter l'aérodrome en 1938 se déplacèrent le service de la radio (poste émetteur) et les services météorologiques. Puis suivirent pour s'implanter aussi à Cotonou, l'École pro-

fessionnelle Reste en 1930 (actuel Lycée Coulibaly), le Bureau économique en 1948, la Sûreté, la Justice et les Contributions directes en 1951 (Tossa, 1983; p. 61) ...

L'indépendance du Dahomey (actuel Bénin) ne mit pas fin à ce processus d'« Output-input » entre les deux cités. Le départ du siège du gouvernement de Porto-Novo à Cotonou en 1960 — pour des raisons de sécurité du président Hubert Maga — avait entraîné le repli vers Cotonou de nombreux services de l'administration centrale, des représentations des missions diplomatiques et d'Organisations internationales.

Le premier Conseil de gouvernement⁶ formé le 25 mai 1957 et codirigé par le chef du territoire, Casimir Biros (juin 1955-avril 1958) et Sourou Migan Apithy, vice-président et leader du parti majoritaire, comprenait douze (12) ministères dont huit à Porto-Novo et quatre à Cotonou. En 1972, la répartition inégale des ministères tournait à l'avantage de Cotonou qui, depuis lors, par acquisition cumulative, dépouillait Porto-Novo des ministères des finances en 1973, de l'Enseignement supérieur en 1976, du Développement rural et de l'Action Coopérative en 1985. En 1986, seuls demeurèrent encore à Porto-Novo deux Ministères : celui de l'Enseignement maternel et de base (entendez Enseignement primaire) et celui de la Jeunesse et du Sport qui à leur tour rejoignirent Cotonou en 1991.

Aujourd'hui, Cotonou abrite tous les ministères, toutes les nouvelles institutions nées à la faveur du renouveau démocratique (suite à l'effondrement en 1989 du régime monolithique militaro-marxisant) à savoir : La Cour constitutionnelle, le Conseil économique et social et la Haute Autorité de l'Audio-visuel et de la Communication. Le siège des cinq grandes centrales syndicales du pays⁷ (CSA, CGTB, UNSTB, CSTB, COSI), de tous les journaux (une soixantaine de quotidiens, hebdomadaires, bimensuels...) et de tous les partis politiques (plus d'une centaine) se trouve à

⁵Le wharf de Cotonou fut construit de 1891 à 1899 : mais il fut ouvert au trafic dès le 7 mars 1893.

⁶Avec la loi Gaston Defferre de juin 1956 accordant le suffrage universel à l'électorat indigène, chaque territoire de l'empire français d'Afrique noire fut doté d'un embryon d'organe exécutif, le Conseil de gouvernement, co-dirigé par le gouverneur de la colonie (président) et un vice-président qui est le leader du parti majoritaire à l'assemblée représentative.

⁷Le pluralisme politique intégral reconnu par la constitution de 1990 se traduit dans le domaine syndical par une multitude de syndicats affiliés à des centrales syndicales dont les cinq principales sont : CSA = Centrale syndicale autonome ; CGTB = Confédération générale des travailleurs du Bénin ; UNSTB = Union nationale des syndicats des travailleurs du Bénin ; CSTB = Centrale syndicale des travailleurs du Bénin ; COSI = Centrale des organisations syndicales Indépendantes.

Cotonou, ville universitaire qui garde le monopole des Centres culturels Français, Américain, Russe et Chinois. Porto-Novo n'a hérité de toute la kyrielle d'institutions du renouveau démocratique que du siège de l'Assemblée nationale (parlement béninois) mais garde toujours le titre honorifique de capitale du Bénin réaffirmé avec force par la Constitution béninoise du 11 décembre 1990 en son article 1^{er}, alinéa 2 qui stipule : « la capitale de la République du Bénin est Porto-Novo ».

Comment comprendre ce processus de stérilisation qui a fini de faire de Porto-Novo, une coquille vide tout en lui maintenant son étiquette de capitale du Dahomey devenu Bénin ?

Deux raisons essentielles de la « démétropolisation »

La répartition des services administratifs entre Porto-Novo et Cotonou date de l'époque coloniale. Le reflux des grands services d'intérêt national y compris le siège du gouvernement de la capitale à Cotonou relève — à l'examen des faits — de deux causes principales : les difficultés de liaison terrestre entre les deux villes et le caractère traditionnel de Porto-Novo.

Difficulté de liaison : une donnée permanente

Reliées naturellement par un système fluvio-lagunaire formé du lac Nokoué, du Canal Toché et de la lagune de Porto-Novo, les deux villes sont inégalement favorisées par leur positionnement géographique. Porto-Novo ou Ajacè⁸ situé en retrait, à 10 km de la côte, entre 6°33' de latitude Nord et 2°37' de longitude Est, dépourvue d'aérodrome/aéroport, communique par la lagune avec l'Océan Atlantique en territoire nigérian (ancienne colonie anglaise). Par contre, Cotonou (6°21' Lat. Nord et 2°26' Long. Est) riveraine de la mer, s'ouvre directement sur l'Océan Atlantique et sert ainsi de port de pénétration et d'évacuation des produits de traite pour toute l'économie du Dahomey-Bénin. Cette position privilégiée explique le reste : Cotonou est le noeud des voies de communication, la porte océane et aéroportuaire, la capitale-relais des maisons de commerce, le siège social des banques et des industries, le lieu d'implantation de la Chambre du Commerce et du plus grand

marché du pays, le marché Dantokpa au rayonnement international. Un tel pôle de développement (Cotonou) ne peut durablement partager les services de l'administration centrale avec Porto-Novo, distante de 30 km environ, que si la liaison est aisée et rapide entre les deux cités (Cotonou et Porto-Novo) étant donné que l'administration est au service de l'économie. Or depuis l'aube de la colonisation au Dahomey (1894) jusqu'au crépuscule du XX^e siècle (1999), le contact entre les deux localités ne peut être assuré en temps normal par un moyen de transport (automobile, train...) en moins d'une demi-heure ou trois quarts d'heure. Ce délai semble trop long pour le fonctionnement efficace des interfaces Cotonou-Porto-Novo, « deux villes aux fonctions complémentaires » (N'Bessa, 1997).

Les difficultés de circulation par le rail et la route entre les deux principales villes est une permanence dont les causes ont varié à travers le temps.

Jusqu'en 1930, les deux villes n'étaient reliées que par voie d'eau lagunaire nécessitant des ruptures de charge qui retardaient les échanges. Cet enclavement relatif de Porto-Novo par rapport à Cotonou était à peine brisé par le rail et la route à partir de 1930 où fut posée une ligne ferrée métrique et ouverte une route en terre de barre battue sous un climat subéquatorial (1 300 à 1 350 mm d'eau de pluie par an). Les trains à vitesse nécessairement ralenties par l'écartement étroit (1 m) des rails et la route latéritique difficilement praticable pendant sept mois sur douze de pluies tropicales perpétuèrent à coup sûr les difficultés de liaison entre les deux villes.

Enfin aménagée et bitumée entre 1948 et 1955 grâce aux crédits libérés par le premier plan du FIDES, la route intercoloniale Hillacondji-Igolo ou Togo-Nigeria, longue de 180 km environ et large de 5,10 à 6 m par endroits, était ainsi dimensionnée en fonction du trafic de l'époque⁹. Le trafic de 100 véhicules par jour prévu fut vite dépassé car dès la fin des travaux en juin 1955, il s'éleva à 926 véhicules par jour ; ce dépassement provoqua des déformations de plusieurs tronçons ou sections de la route et nécessita des travaux de grosses réparations et de renforcement évalués en janvier 1957 à 80 millions de F CFA pour le seul tronçon Porto-Novo-Cotonou.

⁸ Porto-Novo, Ajacè et Xogbonu sont respectivement les noms portugais, yoruba et gun de la même localité.

⁹ Sur le tronçon Cotonou-Porto-Novo de la route Togo-Nigeria, le trafic était 73 véhicules par jour en 1950, ANSOM, Carton 369 FIDES 2^e série, Dos.M22/128

La largeur de la route Togo-Nigéria n'ayant connu aucune modification jusqu'à l'ouverture du chantier (en cours) de l'autoroute Cotonou-Porto-Novo (fin 1998) alors que le trafic a énormément augmenté, le tronçon Cotonou-Porto-Novo est depuis longtemps devenu l'un des axes routiers les plus meurtriers du Bénin et demeure par surcroît le siège d'un embouteillage chronique à l'approche des deux ponts de Cotonou. Les difficultés de circulation entre Cotonou et Porto-Novo sont donc une donnée constante qui explique en grande partie l'exode échelonné (sur plus d'un demi-siècle) des services de Porto-Novo à Cotonou pour rendre l'administration plus efficace en étant rapprochée et concentrée dans la capitale économique, Cotonou. La démétropolisation de Porto-Novo reste également liée au caractère traditionnel de la ville.

Porto-Novo, une ville traditionnelle

Par ville traditionnelle, nous entendons une ville à fort pourcentage de natifs parce que dépendante de l'arrière pays immédiat en matière de peuplement et peu réceptrice de migrants provenant des autres régions du pays. La relative pureté ethnique d'une telle ville et ses relations suivies avec la campagne environnante entretiennent chez les citoyens natifs une mentalité respectueuse des us et coutumes du monde rural. Porto-Novo, de par la structure ethnique de sa population (comme l'in-

diquent les deux tableaux ci-dessous) répond à cette définition de ville traditionnelle.

Le tableau n° 2 indique que la population de Porto-Novo est constituée à 93,22 % de Goun, Fon et Yoruba et seulement de 5,38 % d'autres ethnies du Sud (Aja, Houéda, Mina) et du septentrion (Bariba, Djougou, Peulh, Otamary). La population de Cotonou est faite de moins de 75 % de Fon, Goun et Yoruba (71,94 %) et de 23,98 % des autres groupes socio-culturels ou ethnies. Ainsi à Cotonou, à part les grandes ethnies (fon, goun, yoruba) communes aux deux villes, les autres ethnies y sont mieux représentées qu'à Porto-Novo.

Le tableau n° 3 souligne que Porto-Novo reçoit l'essentiel des migrants du département de l'Ouémé (son arrière-pays) où elle est implantée, soit 85,8 % contre 1,6 % du septentrion et 12,6 % des autres départements du Sud (Atlantique, Mono, Zou). Cotonou, en dehors des 62,9 % de migrants originaires de l'Atlantique, accueille 2,7 % de ressortissants du septentrion et 34,6 % des autres départements du Sud soit au total 37,3 % des migrants extra-Atlantiques. En d'autres termes, plus d'un Cotonnois sur trois provient d'un autre département que celui de l'Atlantique (où se trouve Cotonou) alors que moins d'un Porto-Novien sur trois est d'un autre département que celui de l'Ouémé. Ces résultats sont confirmés par une enquête-ménages effec-

Tableau II : Structure ethnique de la population de Cotonou et de Porto-Novo en 1979.

Principales ethnies du Bénin	COTONOU		PORTO-NOVO	
	TOTAL	(%)	TOTAL	(%)
Aja	31 666	12,85	4 374	3,55
Fon, Goun et assimilés	149 091	60,48	80 271	65,22
Bariba	872	0,35	450	0,36
Dendi	1 293	0,52	373	0,30
Djougou	696	0,28	147	0,12
Houéda et Mina	23 849	9,68	1 114	0,90
Peulh	159	0,07	39	0,03
Otamary	575	0,23	153	0,12
Yoruba-Nago	28 260	11,46	34 450	28,00
Autres*	10 036	4,08	1 690	1,4
Total	246 517	100	123 070	100

Source : INSAE, Recensement de 1979, cité par N'BESSA, 1997, p. 142.

* Autres = autres Béninois non déclarés et étrangers.

Tableau N° III : Répartition des migrants entre les trois principales villes du Bénin (en %) en 1979.

Destination	COTONOU		PORTO-NOVO		PARAKOU	
	TOTAL	(%)	TOTAL	(%)	TOTAL	(%)
Origines des migrants						
Atacora	3 874	1,3	900	0,7	4 871	8,4
Atlantique	186 666	62,9	8 460	6,8	3 677	6,3
Borgou	4 179	1,4	1 107	0,9	39 107	67,2
Mono	25 523	8,6	2 476	1,9	823	1,4
Ouémé	39 187	13,3	106 980	85,8	1 681	2,9
Zou	37 114	12,5	4 796	3,9	8 029	13,8
Total	296 543	100	124 659	100	58 188	100

Source : Nos calculs à partir des résultats du RGPH, I, II, pp. 109 - 11.

tuée en 1983 par un bureau d'étude français, Urbanor, sur huit villes béninoises dont Cotonou, Porto-Novo. Cotonou est reconnue être une ville dont la population a un faible pourcentage de natifs (19,4 %) et un fort pourcentage de migrants (80,6 %) tandis que Porto-Novo présente la structure inverse : 65,5 % de natifs et 34,5 % de migrants (Urbanor, 1984, p. 27). Les deux ethnies fondatrices du royaume de Xogbonou donc de la ville de Porto-Novo à savoir les Yoruba et les Goun font respectivement 26 % et 46 % environ (ONG Vredeseilanden, 1998, p. 13.) de la population citadine. Si cette primauté numérique des descendants des fondateurs de la ville permet de comprendre le chauvinisme porto-Novien qui clame haut et fort que Porto-Novo est la ville des Aïnonvi (entendez propriété des Goun qui se réclament propriétaires des terres donc possesseurs de la ville), elle a jusqu'à présent fonctionné au détriment des intérêts de cette cité. En effet, n'est-ce pas cette appropriation de la ville qui explique en partie le collapsus des investissements publics urbains dont souffre Porto-Novo depuis l'indépendance ? Étant entendu que tout investissement — pensait-on au cours de la décennie 60 — serait exploité politiquement en faveur de Sourou Migan Apithy, fils du terroir, leader du parti PRD en rivalité pour la conquête du pouvoir avec les deux autres partis, le RDD de Hubert Maga et l'UDD¹⁰ de Justin Ahomadégbé. Sinon, comment comprendre le refus de la dernière heure imposé à Porto-Novo d'accueillir sur

son sol la construction des infrastructures de l'Université au début des années 1970 ? Le délit d'initié brandi à l'époque pour tenter de justifier le transfert de l'université nationale de Porto-Novo à Abomey-Calavi (autre fief électoral de Sourou Migan Apithy) cachait d'un voile transparent la volonté de la classe politique d'alors de fragiliser la position électorale d'un de ses membres¹¹, Sourou Migan Apithy, un Aïnonvi, dans son fief électoral Porto-Novo. De plus, le transfert du siège du gouvernement en 1960 de Porto-Novo à Cotonou par le premier Président du Dahomey indépendant, Hubert Maga, originaire du septentrion, ne traduit-il pas aussi l'insécurité qu'inspire aux migrants minoritaires une ville où la structure ethnique reste dominée par les natifs ? En période de crises politiques et sociales une telle ville est soupçonnée de basculer dans des manifestations chauvino-régionalistes parce que le melting-pot ethnique n'étant pas achevé, Porto-Novo ne jouait pas encore son rôle de cité-nation qui sécurise toute la population citadine comme à Cotonou, ville cosmopolite qui n'appartient à personne.

Au total, l'histoire des villes de Porto-Novo et de Cotonou, depuis la colonisation (1894) jusque vers la fin du XX^e siècle reste dominée par la stérilisation de l'une (Porto-Novo) par l'autre (Cotonou) en raison du mauvais fonctionnement de la complémentarité entre les deux cités mal reliées par l'eau, le chemin

¹⁰ PRD = Parti républicain du Dahomey ; UDD = Union démocratique dahoméenne ; RDD = Rassemblement démocratique dahoméen..

¹¹ Apithy appartient à l'ethnie majoritaire goun et était maire de Porto-Novo de 1956 à 1961.

de fer et la route. Avec la construction en cours de l'autoroute Cotonou-Porto-Novo commence pour les deux villes une nouvelle ère qui sera à coup sûr, moins frustrante pour les Porto-Noviens dont la résignation devant la déliquescence de leur ville s'exprimait dans cette boutade pleine d'humour en langue goun « yé Zé nu lè kpo.Yé ma gan Zé tè » ou « ils peuvent tout emporter, mais ils ne peuvent pas emporter le cimetière¹² ». La réduction du temps de voyage entre les deux villes après l'ouverture de l'autoroute au trafic, établira à coup sûr des relations plus équilibrées entre elles et atténuera la pression démographique sur le foncier à Cotonou. □

Références bibliographiques.

Sources d'archives

Carton 369, FIDES 2^e série, Dossier M22/128, ANSOM, Aix-en-Provence, France.

200 Mi 1934, Sous-série 2G 51-37, bobine 803, CARAN, Paris, France.

Carton 3D16, Rapport sur l'activité des services par Charles Henri Bonfils 1951-1953 ; 1953-1956, ANB Porto-Novo, Bénin.

Sources imprimées

INSAE Recensement général de la population et de l'habitation (RGPH), Résultats définitifs, 1979 ; Résultats définitifs, Vol. I, 1993.

Revue spécialisée

Le courrier de l'UNESCO, février 1999

LACOSTE, Y., 1983 : " L'implosion urbaine ? ", in *Hérodote* n° 31, pp. 3-8.

LACOSTE, Y., 1984 : " Villes, la course folle... ", in *Actuel développement*, n° 58, pp. 33-38.

Industries et Travaux d'Outre-Mer, n° 100, mars 1962.

Marchés Coloniaux du Monde, n° 328, février 1952.

Vredeseilanden, 1998 : " Porto-Novo : Humour et développement ", in *Interfaces*, n° 1, 28p. + 20 p. de dessins animés.

Autres

DAN-KOUKPAKI, R., 1986 : Cotonou des origines à 1945. Développement et mutations sociales, Thèse de 3^e cycle en Histoire, 2 vol., Dakar, 685 p.

DULUCQ S. et GOERG O. (sous dir. de), 1989 : Les investissements publics dans les villes africaines 1930-1985, Paris, l'Harmattan, 222 p.

N'BESSA, B., 1997 : Porto-Novo et Cotonou (Bénin) : Origine et évolution d'un doublet urbain, Thèse d'Etat en géographie, Bordeaux, 456 p.

SOTINDJO, D. S., 1995 : Cotonou, l'explosion d'une capitale économique (1945-1985), Thèse de doctorat unique en histoire, Paris 7, 483 p.

TOSSA, I., 1983 : Cotonou (au Bénin) Recherches sur les problèmes d'environnement urbain et des conditions de vie, Thèse de 3^e cycle en géographie et aménagement, Besançon, 510 p. + annexes.

Urbanor, 1984 : Etude socio-urbaine. Rapport de synthèse, 44 p. + annexes.

¹² ONG Vredeseilanden, op. Cit., p. 17

Résumé

Le doublet urbain Cotonou - Porto-Novo : les raisons de deux capitales à deux vitesses

L'urbanisation constitue l'un des faits marquants de l'évolution des pays du Tiers Monde depuis la deuxième moitié du XX^e siècle. S'inscrivant dans cette dynamique, les deux principales villes du Bénin : Porto-Novo (capitale administrative) et Cotonou (capitale économique) connaissent une croissance à deux vitesses dans un processus de dépouillement ou de stérilisation de l'une des deux villes par l'autre. Le présent article étudie les raisons de la croissance accélérée de Cotonou et du cumul par celle-ci, au détriment de Porto-Novo, des fonctions de commandement économique, politique et administratif. Pour cela, l'auteur utilise trois analyseurs :

- l'inégale répartition des investissements publics urbains permet d'expliquer le dynamisme de Cotonou et l'accroissement modéré de Porto-Novo ;
- les difficultés de liaison entre les deux villes ;
- et leur composition ethnique sont à la base de l'exode des services administratifs de Porto-Novo vers Cotonou.

Au total, Cotonou est, de fait, la capitale économique et administrative de la République du Bénin.

Mots-clés : Cotonou, Porto-Novo, cité-palais, capitale, dépouillement, exode, liaison

Abstract

Since the 1950^s, urbanization has been a striking fact in the evolution of developing countries. Thus, Porto-Novo — the administrative capital city — and Cotonou — generally referred to as the economic capital city — grow in two different ways as the former is losing most of its assets to the latter.

This article studies the fast growth of Cotonou and shows why it is becoming in actual fact the economic, political, and administrative capital city of the Republic of Benin. To do this, the researcher has drawn on the following data :

- the unequal urban public investments account for the fast growth of Cotonou as opposed to the slackness of Porto-Novo ;
- Due to the lack of efficient means of communication between the two cities, most administrative services have been transferred from Porto-Novo to Cotonou ;
- The ethnic line-up of both cities has also been taken into account.

All in all, Cotonou has become de facto the economic and administrative capital of the Republic of Benin.