



MINISTÈRE DU CADRE DE VIE
ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

REPUBLIQUE DU BENIN

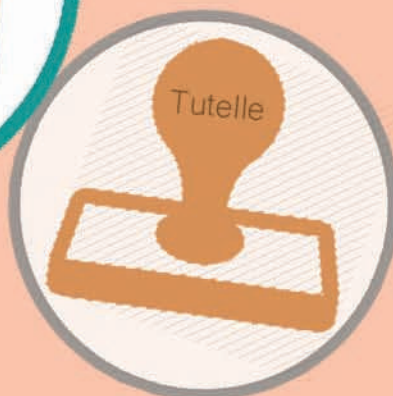


Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Direction du Développement
et de la Coopération DDC

Guide D'APPROBATION DU SDAC

Schéma Directeur d'Aménagement
de la Commune



Edition 2019



MINISTRE DU CADRE DE VIE
ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE

REPUBLIQUE DU BENIN

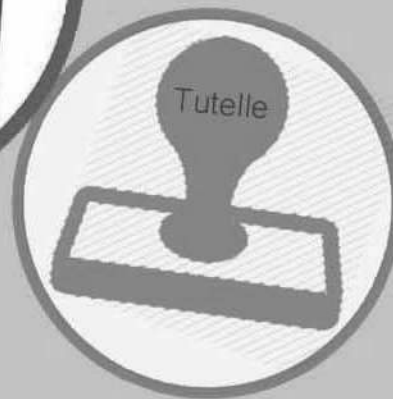


Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Direction du Développement
et de la Coopération DDC

Guide D'APPROBATION DU SDAC

Schéma Directeur d'Aménagement
de la Commune



Edition 2019

SOMMAIRE

AVANT- PROPOS	6
Liste des acronymes	7
Glossaire	8
Introduction	11
Première partie : Le contrôle de la légalité externe : le contrôle préalable	15
Deuxième partie : l'examen de la légalité interne du SDAC	21
Conclusion	55
Bibliographie	56

AVANT- PROPOS

En 2007, la Délégation à l'Aménagement du Territoire (DAT) éditait un Guide d'élaboration du Schéma Directeur d'Aménagement Communal (SDAC) et Intercommunal. Ce guide a servi comme document de base à l'élaboration de nombreux SDAC et des documents similaires au Bénin. Mais un vide a été constaté : l'absence **d'une grille de lecture par l'Autorité de tutelle pour apprécier et approuver les SDAC**. Or, l'approbation de ce document par la tutelle est une étape indispensable prévue par l'article 144 de la loi 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin. D'où, la nécessité de compléter ce guide, par un Guide d'Approbation des Schémas Directeurs d'Aménagement Communal (SDAC).

Ce second guide complète le premier et doit permettre l'analyse de la légalité du document. Il renseigne sur les textes législatifs et réglementaires avec lesquels le SDAC doit être conforme ou compatible.

Ce guide aborde succinctement dans une première partie, les questions liées à la légalité externe du SDAC, en se référant à la méthodologie et aux étapes de concertation nécessaires à son élaboration telles que prévues dans le premier Guide.

Il aborde dans une deuxième partie, la légalité interne. A cet effet, il présente douze (12) fiches conçues sous forme de grille d'appréciation pour orienter le comité technique chargé d'analyser les SDAC. Chaque fiche rappelle, pour chacune des grandes parties constitutives d'un SDAC, les éléments du cadre juridique et réglementaire auxquels il doit se conformer.

Aussi, pour faciliter l'établissement du Procès-Verbal de l'examen du SDAC par les membres du Comité Départemental du Contrôle de Légalité, il est proposé un tableau de notation par fiche et un tableau synthèse qui permet de donner une appréciation globale au document.

Je voudrais enfin indiquer, que ce guide n'est pas destiné qu'à la tutelle et aux membres du Comité Départemental du Contrôle de Légalité. Son usage est également recommandé aux différentes phases d'élaboration des SDAC. Dans ce cadre, le présent guide est également utile aux communes et aux experts qui les appuient dans l'élaboration de leur SDAC.

Salomon B. OKIRI
 Directeur Général de l'Agence Nationale
 d'Aménagement du Territoire

Liste des acronymes

ASECNA	: Agence pour la Sécurité de la Navigation Aérienne en Afrique et à Madagascar
CDCC	: Conseil Départemental de Concertation et de Coordination
CENAP	: Centre National d'Agro-Pédologie
CENATEL	: Centre National de Télédétection
C/SPAT	: Chef du Service Planification et Aménagement du Territoire
ANAT	: Agence Nationale d'Aménagement du Territoire
DDE	: Direction Départementale de l'Équipement
DDEMP	: Direction Départementale des Enseignements Maternel et Primaire
DDS	: Direction Départementale de la Santé
DDPD	: Direction Départementale de la Planification et du Développement
DEPONAT	: Déclaration de Politique Nationale d'Aménagement du Territoire
DRTT	: Direction Régionale des Transports Terrestres
EPCI	: Etablissement Public de Coopération Intercommunale
IGN	: Institut Géographique National
INSAE	: Institut National de la Statistique et de l'Analyse Economique
MDGL	: Ministère de la Décentralisation et de la Gouvernance Locale
OBRGM	: Office Béninois des Ressources Géologiques et Minières
OMS	: Organisation Mondiale de la Santé
ODD	: Objectifs pour le Développement Durable
PDC	: Plan de Développement Communal
PDES	: Plan de Développement Economique et Social
PDDI	: Plan Départemental de Développement Intersectoriel
PONADEC	: Politique Nationale de Décentralisation et de Déconcentration
SCRIP	: Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté
SDAC	: Schéma Directeur d'Aménagement Communal
TDR	: Termes De Références
VRD	: Voirie et Réseaux Divers
ZA	: Zone Agricole et Pastorale
ZAU	: Zone à Urbaniser
ZU	: Zone Urbaine
ZN	: Zone Naturelle

Glossaire

Carte

La carte est une représentation géométrique plane, simplifiée et conventionnelle d'une partie de la surface terrestre, dans un rapport de similitude appelé échelle.

Compatibilité

Dans le droit de l'urbanisme et de l'Aménagement du territoire, la compatibilité est un niveau de rapport entre deux normes qui pourraient entrer en conflit. L'obligation de compatibilité est une obligation négative de non-contrariété ; c'est-à-dire que tout document de planification ou de projet est jugé compatible avec une norme dès lors qu'elle n'y contrevient pas. Ce n'est donc pas une obligation de conformité, mais plutôt une obligation de respecter les principes essentiels de la norme dite supérieure. Autrement dit : la norme inférieure ne doit pas avoir pour effet, ni pour objet, d'empêcher ou freiner l'application de la norme supérieure. Cette notion est souvent utilisée pour régir les rapports entre les documents d'urbanisme.

Conformité

Elle est notamment utilisée pour régir les rapports entre les documents d'urbanisme. Dans ce cadre, l'obligation de conformité est une obligation positive de respect de la norme supérieure. C'est donc une obligation plus stricte que les obligations de prise en compte ou de compatibilité. La conformité est souvent liée à des éléments concrets tels que des biens ou des bâtiments. Exemple : une construction doit être conforme à la description qui est faite dans le permis de construire.

Document d'urbanisme

Dans le domaine de l'aménagement du territoire, les documents d'urbanisme sont des documents publics, plans, schémas, programmes et cartes qui cadrent l'aménagement et l'urbanisme à l'échelle d'un territoire ou d'un pays. Ils comprennent souvent, un rapport de présentation, un état des lieux, un argumentaire (pouvant comprendre un volet prospectif), une évaluation environnementale ou une étude d'incidence au regard du développement durable ou diverses annexes cartographiques, cadastrales ou écrites. Ces documents sont périodiquement mis à jour dans le cadre de la loi. Selon les cas, ils doivent être compatibles, conformes ou prendre en compte les documents de normes supérieures, ou les documents de portée territoriale supérieure et ils ont une opposabilité juridique plus ou moins forte pour les documents de norme inférieure. Ne pas les respecter peut conduire à des sanctions .

Installations et équipements classés

Selon l'article 74 de la loi n° 98-030 du 12 février 1999 portant loi-cadre sur l'environnement en République du Bénin, « on entend par "installations ou établissements classés", tous établissements industriels ou commerciaux qui présentent des causes de danger ou des inconvénients, soit pour la sécurité, la salubrité, la commodité ou la santé du voisinage. Ces établissements présentant des nuisances et des risques sont divisés en trois classes en fonction de leur éloignement par rapport aux habitations. » Les articles 75 à 82 de cette même loi, précisent les modalités d'autorisation desdits équipements et installations.

Normes

Selon le dictionnaire Larousse 2001, la norme est « un document établi suivant les procédures où se trouvent condensées les prescriptions techniques de toute nature relatives à un produit ou à une activité déterminée ». La norme peut donc être considérée comme une recommandation pour avoir une uniformisation des produits ou des activités quel que soit l'endroit où l'on se trouve. D'où l'idée de consensus que cette notion traduit. En effet, selon le guide ISO/CEI2 la norme est un « document établi par consensus, qui fournit, pour des usages communs et répétés, des règles, des lignes directrices ou des caractéristiques, pour des activités ou leurs résultats, garantissant un niveau d'ordre optimal dans un contexte donné ». Cette dernière définition ajoute une idée de qualité que traduiraient les normes.

Opposabilité aux tiers

L'opposabilité est une caractéristique d'un document d'urbanisme de portée juridique qui prescrit des permissions, des restitutions et des interdictions. Un document d'urbanisme est « opposable aux tiers » lorsque ses dispositions s'imposent à toute personne, publique ou privée, physique ou morale, qui envisage de réaliser une opération de nature à modifier l'occupation du sol (construction, démolition, lotissement, exploitation d'une carrière, coupe d'arbres).

Projections démographiques

Résultats de calculs d'estimation de l'évolution future d'une population dans une ou plusieurs hypothèses permettant de projeter les besoins futurs d'occupation du sol.

Servitudes d'Utilité Publique

Instituées par voie législative, les servitudes d'utilité publique, fondées sur la préservation de l'intérêt général, viennent limiter le droit de propriété. Elles ont des objectifs très spécifiques, soit pour garantir la pérennité, l'entretien, l'exploitation ou le fonctionnement d'une installation d'intérêt général qui a besoin d'un espace propre (exemples : conduites et égouts, voie de communication) soit pour protéger un espace particulièrement précieux pour la collectivité (exemples : réserves naturelles, monuments classés...) et peuvent consister en des servitudes de passage, d'implantation, d'appui, de survol et de circulation.

Zonage

Technique consistant à déterminer dans les documents de planification spatiale, des zones d'affectation du sol selon l'usage qui y sera autorisé et la nature des activités dominantes. Il existe quatre grandes catégories de zones : zones urbaines, zones à urbaniser, zones agricoles et zones naturelles.

Le zonage découle par ailleurs, des fonctions dédiées à chaque partie d'un territoire. Généralement, les trois fonctions qui guident un zonage sont celles de la préservation, de l'adaptation et de l'exploitation. Ces fonctions déterminent les modes d'aménagement ou la façon de valoriser un milieu.

Introduction

L'article 84 de la loi 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin, dispose : " la commune élabore et adopte son plan de développement. Elle veille à son exécution en harmonie avec les orientations nationales en vue d'assurer les meilleures conditions de vie à l'ensemble de la population. Dans ce cadre, elle élabore les documents de planification nécessaires dont le Schéma Directeur d'Aménagement de la Commune (SDAC)...". Le SDAC est donc prescrit comme le premier document de planification obligatoire dont les communes doivent se doter avant les autres que sont :

- ▶ le Plan de Développement Economique et Social (PDES) communément appelé PDC ;
- ▶ les plans d'urbanisme dans les zones agglomérées ;
- ▶ les plans de détail d'aménagement urbain et de lotissement.

Le SDAC est un document de planification qui fixe les orientations fondamentales à long terme de l'aménagement de l'espace communal ou intercommunal, en préservant l'équilibre entre l'extension urbaine, l'exercice des activités rurales, le développement des autres activités économiques, la protection et la préservation des espaces forestiers, des sites et des paysages naturels. Plusieurs communes peuvent décider de mettre en commun des moyens en vue d'élaborer un seul document de planification territoriale, qui sera appelé Schéma Territorial d'Aménagement et de Développement (STAD).

Le SDAC détermine l'affectation générale des sols, la localisation, la cohérence des grands équipements et infrastructures sur l'espace considéré (commune ou Espace de Développement Partagé), et assure une coordination spatiale du développement économique et social. Il a pour objectif essentiel de garantir une organisation cohérente de l'espace en servant de cadre à des politiques de développement, d'aménagement et de protection de l'environnement. Il détermine les différentes vocations de l'espace communal ainsi que les règles relatives à l'usage et à l'affectation des sols.

Le SDAC est le fruit de la vision prospective territoriale souhaitée par la commune tout en se conformant au cadre légal et réglementaire national. La vérification de la conformité ou la compatibilité du SDAC avec les instruments de planification nationale et les lois et décrets touchant à l'aménagement de l'espace national est assurée par l'Autorité de tutelle qu'est le Préfet. D'où l'importance du présent guide pour mieux encadrer le processus de contrôle de légalité des SDAC.

L'objectif de ce guide



Faciliter l'exercice du contrôle de légalité des SDAC par l'Autorité de tutelle.

Mettre à la disposition des membres du comité départemental chargé du contrôle de légalité, une grille d'appréciation simple et facile susceptible de les éclairer sur les avis à porter sur les SDAC.

A qui s'adresse ce guide ?



❖ Il est destiné :

- o aux Préfets des départements et à leurs services techniques ;
- o aux membres du comité départemental chargé du contrôle de légalité ;
- o aux services déconcentrés de l'Etat ;

❖ Il sera également utile :

- o aux Maires, aux conseillers communaux, aux secrétaires généraux ainsi qu'aux services techniques locaux ;
- o aux membres des organes politiques et des structures intercommunales ;
- o aux consultants et experts en charge de l'élaboration des SDAC ;
- o aux organisations de la société civile ;
- o aux Partenaires Techniques et Financiers.

Contenu du Guide



Après une partie consacrée à l'examen de la légalité externe du document, le guide propose une méthodologie d'examen de la légalité interne du SDAC. En 12 fiches, ce guide propose une définition et une grille d'analyse des différents éléments constitutifs du SDAC que sont :

- ❖ la présentation et l'orientation de la commune/des communes grâce aux informations que sont :
 - o la carte administrative ;
 - o le bilan diagnostique de la commune ;
 - o l'analyse prospective ;
 - o les options d'aménagement ;
 - o les infrastructures projetées.
- ❖ les différents types d'affectation des sols, synthétisés par la carte d'affectation des sols et ses différents zonages :
 - o zones urbaines ;
 - o zones à urbaniser ;
 - o zones agricoles et pastorales ;
 - o zones naturelles ;
 - o zones industrielles ; etc...
- ❖ les normes d'usage qui régissent chaque affectation que sont :
 - o caractérisation et définition de chaque catégorie d'usage (analyse fonctionnelle de l'espace) ;
 - o définition des normes d'usage (permissions, restrictions, interdictions).
- ❖ les documents annexes.

Chacune des fiches d'analyse est structurée comme suit :

- 1- **Définition** : ce paragraphe explicite la nature de l'élément étudié par la fiche.
- 2- **Contenu** : ce paragraphe détaille les composantes que l'élément doit comprendre.
- 3- **Clés de lecture** : ce paragraphe cite les principaux textes de référence et les autres documents à considérer lors de l'approbation du SDAC. Il est recommandé que ces documents soient disponibles le jour de la session du comité d'approbation.
- 4- **Appréciation** : cette rubrique propose une grille et un barème de notation pour l'élément considéré. Le nombre de points à affecter est fonction de l'importance du sujet traité. **Certains aspects sont considérés comme éliminatoires car le SDAC doit avant tout assurer la sécurité des habitants, la préservation des ressources naturelles, et ne doit pas entrer en conflit avec les projets nationaux.** Pour d'autres rubriques, un seuil de qualité est à atteindre (c'est notamment le cas pour le diagnostic car un document ne saurait être approuvé, s'il se base sur un diagnostic erroné, quand bien même l'ensemble du document aurait reçu 60 points ou plus).

En fonction du nombre total de points obtenus, le comité de contrôle de légalité va recommander à la tutelle la position à adopter :

- a. L'approbation : si le document a obtenu entre 90 et 100 points ;
- b. L'approbation sous réserve de la prise en compte des recommandations : si le document a obtenu entre 60 points et 89 points ;
- c. Le refus d'approbation : si le document a obtenu moins de 60 points ou s'il comporte au moins un seuil non atteint ou un élément éliminatoire.

NB : ce guide n'a pas la prétention d'être exhaustif sur tous les éléments d'appréciation pour orienter les avis des membres du comité de contrôle de légalité.

Il convient de signaler que la mission d'Assistance-Conseil du Préfet à travers les services déconcentrés de l'Etat en amont, lors de la phase d'élaboration du SDAC est fondamentale.

Il est par ailleurs nécessaire que la Préfecture sollicite les services compétents de l'Agence Nationale d'Aménagement du Territoire lors de l'examen des SDAC soumis pour approbation. La mission de l'ANAT à cette étape est de rappeler aux membres du comité chargé d'apprécier le SDAC, les étapes et le contenu technique attendu d'un rapport SDAC.

1^{ère} partie

**LE CONTRÔLE DE LA
LÉGALITÉ EXTERNE**

DU

SDAC

La tutelle va prioritairement examiner la légalité externe du document avant de se pencher sur son contenu proprement dit. Les aspects à examiner sont :

- ▶ La compétence de l'auteur ;
- ▶ Le respect des procédures d'élaboration ;
- ▶ Les formes de l'acte.

1 - La compétence de l'auteur

L'acte administratif n'est valable que si son auteur a compétence pour le prendre. Selon l'article 84 de la loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des Communes, «La Commune élabore et adopte son plan de développement. (...). Dans ce cadre, elle élabore les documents de planification nécessaires dont le Schéma Directeur d'Aménagement de la Commune ».

Si cette compétence a été transférée à un Etablissement Public de Coopération Intercommunale, alors les communes ne sont plus compétentes pour élaborer un schéma : c'est au Conseil de Communauté de le faire.

2 - Les procédures d'élaboration du SDAC

La loi n'a pas prévu de disposition spécifique quant aux procédures d'élaboration du SDAC.

Cependant, le guide d'élaboration du SDAC recommande une méthodologie comportant 4 phases devant aboutir à l'adoption du document en conseil communal :

Phase 1 : phase préparatoire.

La première étape est la prise de décision d'élaborer un SDAC qui est matérialisée par **une délibération en Conseil Communal** (ou Conseil de territoire) autorisant le(s) Maire(s) à s'engager dans le processus. Le guide recommande la mise en place d'un **comité de pilotage** (dont la composition est précisée par un arrêté du Maire), qui assurera le suivi du processus en lien avec le prestataire sélectionné pour la réalisation du SDAC.

A cette phase, il est également recommandé de mettre en place une démarche d'information et de sensibilisation des populations au travers des radios locales ou des séances d'information au niveau des arrondissements.

La tutelle s'assurera que la phase préparatoire du guide a effectivement permis de remplir ces trois étapes : délibération en Conseil Communal (ou de territoire) approuvée par la Tutelle, mise en place du comité de pilotage; mise en œuvre d'une démarche d'information et de sensibilisation des populations.

Phase 2 et 3 : Bilan – diagnostic, problématique d'aménagement du territoire et élaboration du SDAC

Pour ces deux étapes, le guide méthodologique a recommandé une démarche participative.

La tutelle s'assurera que la méthodologie d'élaboration du SDAC a effectivement été participative aux différentes échelles que sont la commune, l'arrondissement et le village et prend en compte l'approche genre.

Phase 4 : Validation et adoption du SDAC.

Il convient à cette étape de s'assurer que le SDAC a fait l'objet d'un atelier communal (intercommunal) de validation qui a réuni l'ensemble des parties prenantes de la commune, avant son adoption.

La tutelle s'assurera que le document adopté en conseil communal (ou en conseil de territoire) a bien préalablement fait l'objet d'un processus de validation impliquant toutes les parties prenantes.

3 - Les formes de la délibération d'adoption du SDAC

Les formes de l'acte sont relatives à sa présentation et à sa signature.

Comme toute délibération, la délibération d'adoption du SDAC doit comporter :

- ▶ le nom de la commune (ou de l'intercommunalité) ;
- ▶ la date et le lieu de la tenue du conseil ;
- ▶ le nombre des conseillers présents, absents, ou représentés. En effet, « le conseil municipal ne peut délibérer valablement quand la majorité de ses membres est réunie » (article 20 aliéna 1er de la loi 97-029) ;
- ▶ le nom du secrétaire de la séance ;
- ▶ le titre de la délibération ;
- ▶ le visa des textes juridiques dont il est fait application ;
- ▶ l'exposé de motifs ou la présentation des raisons générales ayant poussé le conseil communal à adopter le SDAC ;
- ▶ l'avis des commissions préparatoires ;
- ▶ le vote de la délibération ;
- ▶ les décisions prises et résultant du vote de la décision.

Tableau récapitulatif des pièces à vérifier :

Point à analyser	Source de vérification
Compétence de l'auteur	Si l'auteur est une commune : s'assurer que la compétence n'a pas été transférée à un EPCI. Si l'auteur est un EPCI : s'assurer que la compétence a été transférée à l'EPCI. (confère : archives tutelle)
Formes de l'acte	Délibération d'adoption du SDAC soumise à approbation.
Délibération autorisant à élaborer le SDAC	Vérifier dans les archives de la tutelle l'existence d'une délibération de la commune / de l'EPCI, approuvée par la tutelle, d'engager la réalisation d'un SDAC
Mise en place d'un comité de pilotage	Vérifier dans le SDAC transmis que les TDR d'élaboration (annexés au document) et la partie sur la présentation de la méthodologie ont mentionné l'existence d'un comité de pilotage.
Mise en place d'une démarche d'information et de communication	Doit figurer dans le rapport du comité de pilotage annexé au SDAC
Mise en place d'une démarche participative	Doit figurer dans le rapport du comité de pilotage annexé au SDAC
Validation du SDAC en atelier	Rapport de séance de validation annexé au document

Si le **SDAC** soumis à approbation satisfait aux exigences de l'examen de la légalité externe, le comité pourra alors se pencher sur la légalité interne du document.

2^{ème} partie

EXAMEN DE LA LÉGALITÉ INTERNE

DU

SDAC

Fiche n°1 La carte administrative

1 - Définition

La carte administrative est le document graphique qui représente le découpage administratif de la commune et de ses unités administratives. Elle constitue l'élément de l'analyse spatiale.

2 - Contenu

La carte administrative doit faire apparaître les limites communales et les limites des arrondissements. Elle doit situer chaque localité avec son nom.

3 - Clés de lecture

Il s'agit de vérifier que :

- ▶ La dénomination et la délimitation des communes reprennent celles définies par les articles 7 et 22 de la loi n° 97-28 du 15 janvier 1999 portant organisation de l'administration territoriale de la République du Bénin ;
- ▶ Le découpage interne des communes en unités administratives est conforme à celui prévu par la loi n° 2013-05 du 27 mai 2013 portant création, organisation, attributions et fonctionnement des unités administratives locales en République du Bénin.

D'une façon générale, il faut s'assurer que la carte administrative est conforme à la carte topographique actualisée de l'Institut Géographique National (IGN).

4 - Appréciation (sur 3 points)

Analyse	Notation
- Rien à signaler	3
- La carte administrative comporte des erreurs de toponymie. - Les limites des arrondissements, villages et quartiers de ville ne sont pas conformes à la loi n° 2013- 05 du 27 mai 2013 portant création, organisation, attributions et fonctionnement des unités administratives locales en République du Bénin et/ou à la carte de la commune telle qu'établie par l'IGN.	Entre 3 et 1 point selon la gravité des problèmes constatés.
- Les limites communales représentées sur la carte diffèrent par rapport à la loi n° 97-28 du 15 janvier 1999 et/ou à la carte de la commune telle qu'établie par l'IGN.	0
- Il n'y a pas de carte administrative. - Les limites communales représentées sur la carte diffèrent de façon conséquente par rapport à la loi n° 97-28 du 15 janvier 1999 et/ou à la carte de la commune telle qu'établie par l'IGN.	Eliminatoire

Fiche n°2 Le diagnostic territorial

1 - Définition

Le diagnostic territorial consiste à faire un état des lieux, une synthèse des données et des informations collectées sur la situation actuelle et son évolution par grands secteurs : milieu physique ; milieu humain ; activités économiques ; infrastructures ; environnement et cadre de vie ; organisation administrative ; ressources naturelles. Le diagnostic territorial doit présenter, en grandes lignes, les forces, les faiblesses, les opportunités et les menaces de la commune.

2 - Contenu

A titre indicatif, voici une liste des informations que le diagnostic territorial peut comporter :

- ▶ Caractéristiques physiques : géomorphologie et hydrographie, climat, ressources naturelles, sols, végétation, faune ;
- ▶ Milieu humain : population et densité, taux de croissance, répartition de la population et stratification spatiale et sociale, habitat et structure sociale, dynamique urbaine (taux d'urbanisation), nombre de villes ou d'arrondissements urbains, niveau d'équipement, analyse de la situation socio-foncière de la commune ;
- ▶ Système économique : les secteurs prioritaires d'activités et leur contribution à l'économie locale (PIB local), les potentialités économiques et leur contribution à l'économie locale, répartition spatiale des activités économiques ;
- ▶ Infrastructures et équipements : nature, type et répartition spatiale des services et infrastructures sanitaires, éducatifs et culturels, administratifs, marchands, hydrauliques et assainissement, transport, voirie, électricité, communication, tourisme...
- ▶ Gouvernance locale ;

- ▶ Forces, faiblesses, opportunités et menaces dans chaque secteur. Pour une bonne lisibilité, il est souhaitable que le rapport du diagnostic soit illustré par des cartes thématiques : carte d'occupation du sol, carte des infrastructures, etc.

3 - Clés de lecture

Il est recommandé de vérifier la fiabilité des informations figurant dans le diagnostic territorial sur la base des données de référence que sont (liste non exhaustive) :

- ▶ Pour les données démographiques : les résultats du dernier recensement général de la population et de l'habitat produits par l'Institut National de la Statistique et de l'Analyse Economique (INSAE) ;
- ▶ Pour les données géologiques : cartes de l'Office Béninois des Ressources Géologiques et Minières (OBRGM) ;
- ▶ Pour les données sur la végétation et l'agriculture : cartes du Centre National de Télédétection (CENATEL) ;
- ▶ Pour les données sur les sols et l'agriculture : données du Centre National d'Agro-Pédologie (CENAP) ;
- ▶ Pour le climat : données de l'Agence pour la Sécurité de la Navigation Aérienne (ASECNA) ;
- ▶ Pour les infrastructures sanitaires : données du Ministère en charge de la Santé ;
- ▶ Pour les infrastructures scolaires : données des Ministères en charge de l'Education ;
- ▶ Pour les cartes routières : cartes de la Direction Régionale des Transports Terrestres (DRTT) ;
- ▶ Pour les potentialités en eau : données de la Direction en charge de l'Hydraulique ;
- ▶ Pour les télécommunications : information de l'Office Public des Télécommunication (OPT) et de l'Autorité de Régulation des Postes et Télécommunication en ce qui concerne les données liées aux GSM.

4 - Appréciation (sur 08 points)

Analyse	Notation
- Rien à signaler	8
<ul style="list-style-type: none"> - Le rapport diagnostic comporte quelques erreurs factuelles. - Les données ne sont pas présentées sous forme de cartes. - La fiabilité des sources de données n'est pas attestée. - Les données présentées sont dépassées 	Entre 6 et 1 point selon la gravité des problèmes constatés
- Le bilan diagnostic comporte des erreurs ou des lacunes importantes qui ne permettent pas de garantir la pertinence des orientations d'aménagement qui en découlent.	0
- Il n'y a pas de diagnostic.	Eliminatoire

Fiche n°3 L'analyse prospective

1 - Définition

La prospective territoriale est la démarche qui vise à projeter le devenir possible du territoire à aménager. Elle consiste à élaborer des scénarii possibles pour le futur afin d'identifier les meilleurs choix pour l'avenir. Elle se base sur l'analyse des données disponibles (état des lieux, tendances lourdes, phénomènes émergents, principaux projets programmés par les maîtres d'ouvrages publics, etc.).

La fonction première de la prospective est d'aider à la prise de décisions stratégiques.

2 - Contenu

L'analyse prospective du SDAC doit présenter différents scénarii à un horizon de 15 ans en tenant compte des projections qu'il est possible d'établir, notamment quant à l'évolution démographique, ainsi que ses conséquences projetées sur l'environnement, et les besoins à couvrir en logements, en équipements et services publics de proximité, en foncier agricole, etc. L'analyse prospective doit porter sur un certain nombre de variables importantes, par exemple :

- ▶ Population : taux de mortalité, taux de fécondité, solde migratoire ;
- ▶ Urbanisation : taux d'urbanisation, densité, manifestations du phénomène de la périurbanisation et de conurbation, niveau de couverture par les réseaux divers, taux de couverture en besoin de logements (en nombre et type de logements) ;
- ▶ Santé : taux de couverture en infrastructures sanitaires, taux de couverture en médecins, en infirmiers, en sages-femmes rapporté à la norme OMS, pourcentage de la population ayant accès aux soins de santé primaire, pourcentage de la population ayant accès aux médicaments essentiels, taux de fréquentation des centres de santé ;
- ▶ Education : taux de scolarisation, taux de couverture en infrastructure scolaire, taux de couverture en enseignants qualifiés ;
- ▶ Hydraulique villageoise : taux de couverture des besoins en eau potable ;

- ▶ Agriculture : évaluation des terres arables, taux d'occupation des terres cultivables, niveau de saturation foncière, taux de couverture en besoin alimentaire, transhumance et mouvements migratoires ;
- ▶ Environnement : taux de régression du couvert forestier, taux de pollution atmosphérique, taux de pollution des eaux, effets des phénomènes de changement climatique sur le mode de vie des populations et les mesures adaptatives ;
- ▶ Organisation des transports : taux de couverture du réseau routier et mode de transport.

La situation de ces taux par rapport à la norme admise et à l'atteinte des ODD, l'évolution spontanée de ces taux et les tendances aménagées en fonction des scénarii retenus sont des calculs utiles à l'analyse prospective.

L'analyse prospective et les différents scénarii qui en découlent peuvent être illustrés par des cartes prospectives.

3 - Clés de lecture

Il est recommandé :

- ▶ de s'assurer que le mode de calcul des données projetées est crédible et se fonde sur des données fiables (taux d'accroissement intercensitaires calculés par l'INSAE, taux de couverture des besoins en équipements sociaux produits par les services de l'Etat) et sur des tendances lourdes ou des phénomènes émergents documentés par des références bibliographiques fiables ;
- ▶ de vérifier la cohérence entre les scénarii présentés et les projections établies.

4 - Appréciation (sur 08 points)

Analyse	Notation
- Rien à signaler	8
- Il y a des imprécisions dans les données sur lesquelles se fondent les projections. - Il y a des incohérences mineures entre les données et les projections. - Il y a des incohérences mineures entre les projections et les scénarii établis.	Entre 6 et 1 point selon la gravité des problèmes constatés
- Les données sur lesquelles se fondent les projections sont erronées. - Les tendances lourdes et phénomènes émergents sur lesquels se fondent les projections ne sont pas avérés.	0
- Il n'y a pas de diagnostic.	Eliminatoire

Fiche n°4 Définition des grandes orientations et objectifs d'aménagement

1 - Définition

Les grandes orientations d'aménagement s'expriment en un ou des choix politiques et traduisent le consensus que les élus locaux en concertation avec les corps sociaux ont établi, la vision partagée qu'ils ont de leur territoire à l'horizon du schéma.

Ainsi, les grandes orientations indiquent la direction à suivre sans pour autant préciser les moyens. Une orientation peut, par exemple, être formulée de la façon suivante : « sauvegarder le potentiel agro-pastoral ».

2 - Contenu

Les orientations d'aménagement peuvent être déclinées en axes d'aménagement par thèmes avec des objectifs respectant un échéancier. Des cartes permettent de mettre en relief les orientations d'aménagement retenues. Il peut s'agir du schéma d'orientation spatiale (options choisies d'après les scénarii), du schéma de voirie, de pistes de desserte rurale et d'équipements à l'horizon de 15 ans, de la carte d'occupation future des sols, (à un horizon de 15 ans). Une carte de synthèse, établie par la superposition de ces différentes cartes donne la physionomie globale de ce que devra être le territoire à l'horizon du SDAC. La planification des objectifs d'aménagement et par zone doit être clairement établie.

3 - Clés de lecture

Il s'agit de s'assurer que le document a bien exposé des orientations retenues par les populations et portées par les élus pour le devenir de leur commune. Il faut s'assurer que ces orientations sont cohérentes avec le diagnostic établi, d'une part, et avec les grandes orientations nationales, d'autre part. Les grandes orientations d'aménagement au niveau national sont définies dans le Schéma National d'Aménagement du Territoire (SNAT) et dans les autres documents de stratégies sectoriels.

Chaque objectif d'aménagement est planifié à l'horizon du schéma. Les orientations du SDAC doivent être aussi cohérentes avec celles contenues dans les autres documents, tels que :

- ▶ les Objectifs de Développement Durable (ODD) ;
- ▶ Le Plan National de Développement ;
- ▶ la Déclaration de Politique Nationale d'Aménagement du Territoire (DEPONAT) ;
- ▶ la Politique Nationale de Décentralisation et de Déconcentration (PONADEC) ;
- ▶ la Politique Nationale de Développement des Espaces Frontaliers (PNDEF) ;
- ▶ la Loi Cadre sur l'Environnement ;
- ▶ le Plan Stratégique de Relance du Secteur Agricole (PSRSA) ;
- ▶ la Stratégie Nationale de Gestion des Déchets ;
- ▶ la Stratégie Nationale d'Assainissement des Eaux Usées en milieu urbain ;
- ▶ la Stratégie de Promotion de l'Hygiène et de l'Assainissement de Base (PHA), etc.

NB : Il est vivement conseillé que tous les documents de stratégie nationale soient disponibles dans toutes les Préfectures afin de faciliter la mission de contrôle de légalité.

4 - Appréciation (sur 10 points)

Analyse	Notation
- Rien à signaler	10
<ul style="list-style-type: none"> - Bien que des orientations et des objectifs d'aménagement soient définis, il n'y a pas de carte de synthèse indiquant la vision souhaitée pour le territoire à l'horizon du SDAC. - Les orientations retenues par les élus sont partiellement incohérentes par rapport au diagnostic posé et/ou aux projections établies et/ou aux scénarii présentés. - La vision définie, sans être incompatible, ne rejoint pas celle du Gouvernement sur certains aspects. 	Entre 8 et 1 point selon la gravité des problèmes constatés
<ul style="list-style-type: none"> - Les orientations et les objectifs d'aménagement ne sont pas définis. - Les orientations retenues par les élus sont totalement incohérentes par rapport au diagnostic posé et/ou aux projections établies et/ou aux scénarii présentés. - La vision définie est incompatible avec la vision nationale et les objectifs de développement du Gouvernement. - Absence de la planification des objectifs d'aménagement du territoire. 	Eliminatoire

Fiche n°5 La carte des infrastructures projetées

1 - Définition

L'infrastructure est l'ensemble des installations utiles au fonctionnement de la ville. Selon cette définition, infrastructures et équipements sont considérés comme un tout : il s'agit des infrastructures de transports, d'eau potable, d'électricité et des équipements scolaires, sanitaires, récréatifs...

2 - Contenu

Les infrastructures doivent s'adapter aux besoins quantitatifs et qualitatifs (coût, qualité de service, gestion, qualité du produit) des populations. Par exemple pour l'eau :

- ▶ Besoins quantitatifs : un seuil minimal peut être de 30 m³ d'eau par jour et par habitant ;
- ▶ Besoins qualitatifs : coût, qualité, régularité de disponibilité de l'offre, (par exemple on peut avoir beaucoup d'eau, de très bonne qualité, mais seulement une heure par semaine ou 24h sur 24h beaucoup d'eau de qualité médiocre)

Un certain nombre d'équipements ont fait l'objet de normes. Ces normes peuvent concerner la distance à parcourir pour accéder à l'équipement, le seuil de population à desservir, la surface minimale de l'infrastructure.

Les documents édictant ces normes sont recensés dans une étude élaborée en 2009 par le Ministère en charge de la décentralisation et intitulée 'Etude pour l'élaboration d'un recueil des normes et coûts standards utiles dans les processus de planification communale'. On peut citer par exemple :

- ▶ Ecole de Qualité Fondamentale (disponible à la DDEMP) ;
- ▶ Normes plans et standards de construction des infrastructures scolaires (disponible à la DDEMP) ;
- ▶ Normes et standards pour la construction et l'équipement des centres de santé (disponible à la DDS) ;

- ▶ Stratégie nationale de l'approvisionnement en eau potable en milieu rural du Bénin (disponible dans les services régionaux de l'eau) ;
- ▶ Décret N°2001-094 du 20 Février 2001 fixant les normes de qualité de l'eau (disponible dans les services régionaux de l'eau) ;
- ▶ Stratégie Nationale de Transport Rural qui fixe les normes pour les dimensions des voies et autres normes dans le domaine du transport rural.

3 - Clés de lecture

Il s'agit de vérifier si les équipements projetés permettront, compte tenu de l'analyse prospective du territoire, d'avoir le niveau de service minimal requis.

Si les normes et standards en vigueur doivent être un point d'appréciation, il convient cependant de relever que l'appréciation des infrastructures projetées doit être faite au regard du bon sens et qu'il ne s'agit pas ici d'appliquer strictement des éléments normatifs.

En effet, il faut noter une grande disparité entre le milieu urbain et le milieu rural, et entre quartiers d'une même ville. Il y aura donc autant de situation qu'il existe de quartiers :

- ▶ Ainsi, l'étude pour l'élaboration d'un recueil de normes et coûts relève que « Dans le secteur de l'eau, la norme à objectif est de 250 habitants pour un point d'eau. Mais cette norme est diversement appliquée à cause de la densité de la population qui varie d'une localité à une autre. Dans les zones où l'habitat est dispersé, l'on essaie de répondre à la demande des populations même si l'agglomération ne compte pas 250 habitants.». Actuellement, il est appliqué l'approche par la programmation.
- ▶ Les infrastructures projetées doivent permettre de trouver un équilibre entre un coût accessible pour le consommateur et la rentabilité pour le producteur du service ;
- ▶ De plus, les infrastructures consomment de l'espace et renchérissent le coût du foncier : il faut donc apprécier le risque de créer des phénomènes d'exclusion par le renchérissement du coût du foncier.

4 - Appréciation (sur 10 points)

Analyse	Notation
- Rien à signaler	10
<ul style="list-style-type: none"> - Des infrastructures sont projetées mais en deçà des besoins ou ne respectent pas les normes en vigueur. - Les infrastructures projetées ne sont pas réalistes financièrement, par rapport aux prévisions budgétaires, notamment les charges d'entretien. - Le schéma de voirie ne permet pas une desserte de l'ensemble de la ville. - Le schéma de voirie n'est pas hiérarchisé. - Les équipements prévus sont répartis de façon inéquitable sur le territoire communal. - Les infrastructures projetées ne vont pas servir à long terme. 	Entre 8 et 1 point selon la gravité des problèmes constatés
<ul style="list-style-type: none"> - Il n'y a pas de schéma de voirie. - Le document n'a pas projeté de nouveaux équipements sociocommunautaires. 	0

Fiche n°6 La carte d'affectation du sol

1 - Définition

La carte d'affectation des sols indique les différents types d'affectation du sol de l'espace communal. Les caractéristiques et l'affectation de l'espace communal se font par le biais d'un zonage qui détermine les zones d'affectation du sol selon l'usage qui y sera autorisé et la nature des activités dominantes après analyse de compatibilité.

2 - Contenu

Quatre (04) grandes catégories de zones d'affectation du territoire doivent obligatoirement figurer sur cette carte. Il s'agit des zones urbaines (ZU), des zones à urbaniser (ZAU), des zones agricoles et pastorales (ZAP) et des zones naturelles (ZN). Chacune de ces quatre grandes catégories de zone fait l'objet de déclinaison en fonction de leur spécificité (ainsi, peuvent figurer sur la carte, plusieurs zones à urbaniser (ZAU) : ZAU1, ZAU2, ZAU3... dont chacune aura un règlement spécifique).

3 - Clés de lecture

Il s'agit de vérifier l'existence de cette carte et d'un zonage comportant au moins les quatre grandes catégories de zones. Cette carte doit être établie sous un format qui facilite la lisibilité des différentes unités spatiales.

NB : A cette étape, il s'agit seulement de noter la présence ou non d'une carte de zonage. Il ne s'agit pas d'évaluer la pertinence de l'affectation du sol, l'analyse de l'affectation des sols étant détaillée par zone dans les fiches 7 à 10.

4 - Appréciation (sur 10 points)

Analyse	Notation
- Rien à signaler.	10
- La carte d'affectation des sols est imprécise. - La légende est non conforme aux affectations.	Entre 8 et 1 point selon la gravité des problèmes constatés
- La carte d'affectation des sols n'est pas cohérente avec les orientations et les objectifs d'aménagement, et/ou avec la carte de synthèse de ces orientations et objectifs. - La carte d'affectation des sols ne comporte pas l'une des quatre (04) catégories de zones.	0
- Il n'y a pas de carte d'affectation des sols.	Eliminatoire

Fiche n°7 Les zones urbaines

1 - Définition

Les zones urbaines sont celles où la capacité des équipements publics existants ou en cours de réalisation et de la voirie et des réseaux divers (VRD) de base (voies carrossables, réseaux d'eau et d'électricité) permet d'admettre immédiatement des constructions. Leur densification constitue un enjeu majeur compte tenu de la pression urbaine croissante.

2 - Contenu

Les zones urbaines sont généralement divisées en plusieurs zones, par exemple :

- ▶ le noyau urbain,
- ▶ les zones périurbaines,
- ▶ les zones à dominante d'habitat, qui peuvent être diversifiées selon la densité autorisée,
- ▶ les zones à dominante économique, voire des zones spécialisées dans l'accueil d'une activité spécifique (par exemple, zone portuaire ou zone industrielle),
- ▶ les zones de services publics et d'équipements collectifs,
- ▶ les zones d'espaces verts ou de parcs de loisirs.

3 - Clés de lecture

Il s'agit de s'assurer que :

- ▶ les zones urbaines délimitées correspondent à la réalité du périmètre urbain existant ;
- ▶ les affectations entre les différents usages (résidentiel, économique...) sont conformes à l'existant ou s'il y a réaffectation d'usage, que celles-ci ne soient pas sources de risques ou de nuisance (pour le cas de la réaffectation d'usage : à étudier selon les mêmes critères que les zones à urbaniser (ZAU, fiche n°8).
- ▶ que les équipements projetés sur ces zones sont conformes aux affectations de ces zones :
 - Les zones de services publics ou administratives doivent être aisément accessibles à l'ensemble des habitants et doivent disposer d'un réseau routier carrossable ;
 - Les réserves foncières d'intérêt national dédiées aux grands projets d'Etat (se référer au Programme d'Investissements Publics) ont été prévues dans les ZU ou dans les zones à urbaniser (cf. fiche suivante) ;
 - Les ZU comportent des zones d'espaces verts et de parcs de loisirs conformément à l'article 60 de la loi-cadre sur l'environnement qui dispose que « toute agglomération urbaine doit comporter des terrains à usage récréatif et des zones d'espace vert, selon une proportion harmonieuse fixée par les documents d'urbanisme, compte tenu des superficies disponibles, du coefficient d'occupation du sol et de la population résidentielle ».
- ▶ Les sites et monuments classés autour desquels une aire de protection est établie conformément au décret du 25 août 1935¹ apparaissent avec leur aire de protection.

¹ Décret du 25 août 1935 tendant à la protection des monuments naturels et des sites, de caractère scientifique, historique, légendaire ou pittoresque des colonies, pays de protectorat et territoires sous mandat relevant du Ministère des colonies.

4 - Avis motivé (sur 09 points)

Analyse	Notation
- Rien à signaler.	09
<ul style="list-style-type: none"> - Les zones urbaines délimitées ne correspondent que partiellement aux contours de l'urbanisation existante. - Les affectations entre les différents usages (résidentiels/ économiques...) ne correspondent pas à la réalité des usages existants. S'il s'agit de réaffectation d'usage au sein de la ZU, se reporter aux critères d'analyse de la fiche n°8 sur la ZAU. - Les aires de protection des sites et monuments classés ne sont pas représentées. - Les espaces verts et de loisirs dans les zones d'habitat ne sont pas suffisamment importants au regard de la population qu'ils desservent. 	Entre 7 et 1 point selon la gravité des éléments constatés
- Il n'y a pas d'espaces verts et de loisirs dans les zones urbaines.	0
- Les réserves administratives d'intérêt national pour les grands projets de l'Etat ne sont pas prévues.	Eliminatoire

Fiche n°8 Les zones à urbaniser

1 - Définition

Les zones à urbaniser (ZAU) correspondent aux secteurs à caractère naturel destinés à être ouverts à l'urbanisation.

2 - Contenu

Les zones à urbaniser comprennent :

- ▶ les principales zones d'extension de la ville ;
- ▶ les zones d'aménagement concerté ou de lotissement résidentiel ;
- ▶ la zone de décharge contrôlée.

Les zones à urbaniser peuvent avoir différentes vocation : résidentielle, économique, de service public, de loisirs.

3 - Clés de lecture

Les éléments à considérer pour l'analyse de ces zones sont :

- ▶ les aires réservées aux grands projets de l'Etat (se référer au Programme d'Investissements Publics) qui sont prévus dans les ZAU ou les ZU (cf. fiche précédente),
- ▶ le principe de continuité urbaine : les ZAU doivent se situer en continuité avec les ZU,

- ▶ la surface prévue pour l'extension urbaine n'est pas surdimensionnée : s'assurer qu'il n'y aura pas de conflit d'usage, notamment avec les besoins agricoles et les impératifs de protection du patrimoine naturel lors de l'affectation de sol en ZAU. De plus, d'importantes surfaces d'extension urbaine ne permettent pas une bonne accessibilité des populations en services publics de base (voirie, eau, électricité, assainissement) en raison de leur coût excessif de viabilisation. L'extension urbaine a également un impact sur le changement climatique (production de gaz à effet de serre lors des trajets entre les quartiers périphériques et le centre urbain),
- ▶ les ZAU ne sont pas définies sur des zones impropres à l'habitation telles que définies par l'arrêté n°002/MEHU/DC/DUA du 7 février 1992 définissant les zones impropres à l'habitation en son article 2 à savoir :
 - les mines et carrières ;
 - les terrains marécageux et mouvants ;
 - les lits des cours d'eau ;
 - les berges des cours d'eau, des lacs permanents et saisonniers, sauf disposition administrative contraire, sur une distance de 100m à partir de la limite des plus hautes eaux ;
 - les portions de littoral situées à moins de 100m de la ligne des marées hautes ;
 - les zones inondables ;
 - les zones sujettes à des pollutions nocives au bon déroulement de la vie humaine.
- ▶ les impératifs de protection de l'environnement et les risques : l'article 59 de la loi 98-030 du 12 février 1999 portant loi-cadre sur l'environnement en République du Bénin dispose : « Les plans d'urbanisme prennent en compte les impératifs de protection de l'environnement, les risques dans les choix d'emplacement et la réalisation des zones d'activités économiques, de résidence et de loisirs. »
 - **Au titre des impératifs de protection de l'environnement** devant être pris en compte, relevons : la protection des eaux de surface ou souterraines, des eaux maritimes et de leurs ressources, de l'air, de la faune et de la flore. Les nuisances liées à l'établissement humain sur certaines zones du territoire sensibles écologiquement doivent donc être appréciées par le comité technique, surtout s'il s'agit de ZAU ayant une vocation spécifique comme l'accueil de déchets, d'installations ou d'établissements classés, de substances chimiques nocives ou dangereuses.
 - **Au titre des risques** : les sols affectés à l'habitat dans les ZAU ne doivent pas être :

- des zones de risques naturels tels que les inondations, les éboulements, l'érosion côtière. Les risques futurs liés au changement bioclimatique doivent être anticipés, puisque ce changement aura pour conséquence, la montée du niveau de la mer et de la lagune côtière : le principe de précaution sera donc de mise ;
 - des zones de risques industriels tels que les risques liés au stockage de produits dangereux (carburant, explosif...).
- ▶ l'exposition aux nuisances : l'implantation des futures zones d'habitat doit permettre de limiter l'exposition aux nuisances, notamment le bruit (zone aéroportuaire), la circulation de poids lourds (zone portuaire), ou les rejets de fumée...
 - ▶ la protection du patrimoine : aux termes de l'article 58 de la loi-cadre sur l'environnement : « La protection, la conservation et la valorisation du patrimoine culturel et architectural sont d'intérêt national. Elles sont partie intégrante de la politique nationale de protection et de mise en valeur de l'environnement. »
- Ainsi, la protection du patrimoine est un impératif dans le choix d'emplacement des ZAU, au même titre que la protection de l'environnement. Les sites et monuments classés autour desquels une zone de protection est établie, conformément au décret du 25 août 1935², doivent être mentionnés sur la carte avec leur zone de protection.
- ▶ les ZAU prennent en compte la nécessité d'avoir des zones d'espace vert en zone urbaine : selon les dispositions de l'article 60 : « Toute agglomération urbaine doit comporter des terrains à usage récréatif et des zones d'espace vert, selon une proportion harmonieuse fixée par les documents d'urbanisme, compte tenu des superficies disponibles, du coefficient d'occupation du sol et de la population résidentielle ».

² Décret du 25 août 1935 tendant à la protection des monuments naturels et des sites, de caractère scientifique, historique, légendaire ou pittoresque des colonies, pays de protectorat et territoires sous mandat relevant du Ministère des colonies.

4 - Appréciation (sur 09 points)

Analyse	Notation
<ul style="list-style-type: none"> - Rien à signaler. 	09
<ul style="list-style-type: none"> - Les zones d'extension urbaine programmées sont susceptibles de générer des conflits d'usage avec d'autres types d'affectations. - Les zones de protection des sites et monuments classés ne sont pas représentées. 	Entre 7 et 1 point selon la gravité des éléments constatés
<ul style="list-style-type: none"> - La surface prévue pour l'extension urbaine est surdimensionnée. - Il n'y a pas de continuité urbaine. - Les impératifs de protection de l'environnement n'ont pas été pris en compte. - Les impératifs de protection du patrimoine n'ont pas été pris en compte. - Aucune zone d'espaces verts ou de loisirs n'a été prévue dans les zones d'habitat. - Les zones d'habitat sont exposées à des nuisances comme le bruit. - Les espaces verts et de loisirs dans les zones d'habitat ne sont pas suffisamment importants au regard de la population qu'ils desservent. - Les zones de services publics ou administratives ne sont pas aisément accessibles. 	0
<ul style="list-style-type: none"> - Des zones impropres à l'habitation sont comprises dans les ZAU. - Les risques n'ont pas été pris en compte dans la délimitation des ZAU. - Les aires réservées pour les grands projets de l'Etat n'ont pas été respectées. 	Eliminatoire

Fiche n°9 Les zones agricoles et pastorales

1 - Définition

Les zones agricoles ou pastorales correspondent aux secteurs équipés ou non, à protéger et/ou à aménager pour une exploitation rationnelle en raison de leurs potentialités de production agricole, animale, biologique et économique. Les constructions de bâtiments à usage agricole ou les logements des agriculteurs y sont les seules admises.

2 - Contenu

Elles peuvent comprendre :

- ▶ les zones agricoles ;
- ▶ les zones pastorales ;
- ▶ les zones agro-pastorales, sylvo-pastorales, agro-forestières, agro-sylvo-pastorales ;
- ▶ les zones de bas-fond et marais aménageables ou zones inondables ;
- ▶ les zones de pêche et d'aquaculture.

3 - Clés de lecture

Il s'agit de vérifier que :

- ▶ le domaine privé rural de l'Etat et des collectivités locales, tel que défini à l'article 348 du Code Foncier et Domaniale, est bien compris dans le périmètre des ZAP ou des ZAU ;
- ▶ des couloirs de passage pour la transhumance sont matérialisés ou prévus au titre du règlement des zones agricoles : ces couloirs sont connectés entre eux, connectés avec les aires de pâturage et avec les couloirs de passage des communes limitrophes (dimension intercommunale) ;

- Les sites et monuments classés autour desquels une zone de protection est établie, conformément au décret du 25 août 1935³, apparaissent avec leur zone de protection.

4 - Appréciation (sur 09 points)

Analyse	Notation
- Rien à signaler.	09
- Les couloirs de passage ne sont pas connectés entre eux, avec les aires de pâturages ou avec les couloirs de passage des communes limitrophes. - Les zones de protection des sites et monuments classés ne sont pas représentées.	Entre 7 et 1 point selon la gravité des éléments constatés
- Il n'y a pas de couloirs de passage pour la transhumance (dans les communes concernées par le phénomène).	0
- Les périmètres d'aménagement agricole de l'Etat ne sont pas identifiés. - La programmation des zones agricoles et les couloirs de transhumance sont sources potentielles de conflits.	Eliminatoire

³ Décret du 25 août 1935 tendant à la protection des monuments naturels et des sites, de caractère scientifique, historique, légendaire ou pittoresque des colonies, pays de protectorat et territoires sous mandat relevant du Ministère des colonies.

Fiche n°10 Les zones naturelles

1 - Définition

Ce sont des zones équipées ou non, à protéger et /ou aménager en raison soit de la qualité des sites ou des paysages, soit de l'existence d'exploitation forestière, ou soit de leur caractère d'espace naturel. Dans ces zones, l'urbanisation est interdite.

2 - Contenu

Elles peuvent comprendre :

- ▶ les zones d'exploitation forestière ou minière ;
- ▶ les zones classées (forêts classées, parcs zoologiques ou réserves de faune...) ;
- ▶ les zones de protection intégrale ou de mise en défens (bordures des plans d'eau, zone à risque) ;
- ▶ les zones de montagne ou toutes autres zones particulièrement esthétiques et devant être aménagées et ouvertes au tourisme.

3 - Clés de lecture

Il s'agit de s'assurer que les zones naturelles incluent :

- ▶ le domaine public naturel dont font partie notamment, aux termes de l'article 264 du Code Foncier et Domanial :
 - le rivage de la mer jusqu'à la limite des plus hautes marées ainsi qu'une zone de cent (100) mètres mesurés à partir de cette limite ;

- les cours d'eau navigables ou flottables dans la limite déterminée par les eaux coulant à plein bord avant de déborder, ainsi qu'une zone de passage de vingt-cinq (25) mètres de large à partir de ces limites sur chaque rive et sur chacun des bords ;
 - les sources et les cours d'eau non navigables, non flottables dans les limites déterminées par la hauteur des eaux coulant à plein bord avant de déborder ;
 - les lacs, étangs et lagunes dans les limites déterminées par le niveau des plus hautes eaux avant débordement, avec une zone de passage de vingt-cinq (25) mètres de large à partir de ces limites sur chaque rive extérieure et sur chacun des bords ;
 - les terres et zones inondables, marécageuses ou mouvantes.
- ▶ le domaine forestier classé de l'Etat, qui comprend, aux termes de l'article 10 de la loi 93-009, portant régime des forêts en République du Bénin : les forêts classées, les forêts protégées, les parcs nationaux et autres aires de protection, les zones cynégétiques, les réserves partielles ou totales, les périmètres de reboisement, les reboisements effectués par l'Etat en vue de la protection de l'environnement ;
 - ▶ le domaine forestier protégé de l'Etat qui comprend le reste des forêts des domaines de l'Etat n'ayant pas fait l'objet d'un acte de classement (article 10 de la loi 93-009) ;
 - ▶ le domaine forestier des collectivités locales, tel que défini à l'article 286 du Code Foncier et Domanial.
 - ▶ les mines et carrières telles que définies aux articles 340 à 346 du Code Foncier et Domanial.

Les périmètres desdits domaines sont à vérifier avec les documents disponibles à la Direction Départementale des Forêts et des Ressources Naturelles et aussi conformément aux dispositions du Code Foncier et Domanial.

Il faut aussi s'assurer que le tracé des couloirs prévus pour la transhumance respecte les dispositions des articles 58 et 59 de la loi 93-009 du 02 juillet 1993 portant régime des forêts selon lesquels : « la transhumance dans les forêts classées est soumise à autorisation de l'administration forestière » et « les Parcs Nationaux et Réserves de faune sont interdits de tous droits de parcours ».

Il s'agit enfin de s'assurer que les sites et monuments classés autour desquels une zone de protection est établie conformément au décret du 25 août 1935⁴ apparaissent avec leur zone de protection.

⁴Décret du 25 août 1935 tendant à la protection des monuments naturels et des sites, de caractère scientifique, historique, légendaire ou pittoresque des colonies, pays de protectorat et territoires sous mandat relevant du Ministère des colonies.

4 - Appréciation (sur 09 points)

Analyse	Notation
- Rien à signaler.	09
- Les zones de protection des sites et monuments classés ne sont pas représentées.	Entre 7 et 1 point selon la gravité des éléments constatés
- Aucune zone naturelle n'a été prévue.	0
- Le domaine public naturel, le domaine forestier de l'Etat et des collectivités locales, les mines et carrières ne figurent pas intégralement dans les zones naturelles. - Des parcours de transhumance ont été prévus dans les parcs nationaux ou réserves de faune.	Eliminatoire

Fiche n°11 Les normes d'usage liées à chaque affectation : note de réglementation

1 - Définition

Les normes d'usage ou les règlements liés à chaque affectation constituent un des instruments réglementaires et techniques de mise en œuvre du SDAC. Ils définissent ce que chacun peut ou ne peut pas réaliser sur un terrain en fonction de la zone dans laquelle il est situé. Ces normes et règlements d'usage sont opposables aux tiers.

2 - Contenu

Les règlements sont spécifiques à chaque zone. Ils peuvent prévoir :

- ▶ les types d'utilisation des sols autorisés ou non ;
- ▶ l'accès à la voirie, le stationnement, les réseaux (eau, électricité, assainissement) ;
- ▶ les caractéristiques des terrains, les plantations qui y sont admises ;
- ▶ les mesures de protection de l'environnement, du paysage ou du patrimoine.

3 - Clés de lecture

Il s'agit de s'assurer que, pour chacune des zones :

- ▶ le règlement est cohérent avec la vocation assignée à la zone en tenant compte des permissions, des restrictions et des interdictions ;
- ▶ la densification des zones urbaines est prévue. En effet, la densification constitue un enjeu majeur de l'urbanisation en raison du phénomène d'étalement urbain auquel les villes d'Afrique sont de plus en plus confrontées ;

- Le règlement ne comporte de dispositions contraires aux autres dispositions opposables sur la commune que sont :
- les servitudes d'utilité publique,
 - les emplacements réservés pour les futurs équipements publics,
 - le(s) plan(s) d'aménagement des forêts classées et leur règlement,
 - le Plan d'Hygiène et d'Assainissement Communal (PHAC),
 - le Plan de Prévention des Risques (PPR),
 - le Plan de Gestion des Déchets (PGD),
 - les dispositions spécifiques aux secteurs sauvegardés, aux zones forestières, au périmètre minier....

4 - Appréciation (sur 10 points)

Analyse	Notation
- Rien à signaler.	10
- Les règlements manquent de précision par rapport aux permissions, restrictions et interdictions. - Le règlement de zones U et AU n'a pas pris en compte la nécessité de densification, l'infiltration des eaux pluviales. - Les règlements comportent des dispositions présentant des incohérences mineures avec les autres dispositions opposables sur ces zones.	Entre 8 et 1 point selon la gravité des éléments constatés
- Il y a des incohérences notoires entre le contenu du règlement de certaines zones et la vocation assignée à ces zones.	0
- Il n'y a pas de règlements. - Non constructibilité des zones à risques et des zones impropres à l'habitation ne transparaît pas dans le règlement. - Les règlements comportent des dispositions contraires aux autres dispositions opposables sur la commune.	Eliminatoire

Fiche n°12 Annexes

1 - Définition

Les annexes sont des documents et informations nécessaires à apporter pour une meilleure compréhension du SDAC.

2 - Contenu

En annexe du SDAC, il doit figurer nécessairement une note sur les conditions de mise en œuvre, de suivi-évaluation et de révision du SDAC.

A titre facultatif, on peut insérer en annexes, les principaux documents cartographiques issus des documents ci-après :

- le (s) plan(s) des servitudes d'utilité publique, telles que définies aux articles 268 à 272 du Code Foncier et Domanial ;
- le (s) plan(s) d'aménagement des forêts classées ;
- le Plan Communal Eau (PC-Eau) ;
- le Plan d'Hygiène et d'Assainissement Communal (PHAC) ;
- le Plan de Prévention des Risques (PPR) de la commune ;
- le Plan de Gestion des Déchets (PGD) de la commune.

3 - Clés de lecture

Il s'agit de s'assurer que :

- ▶ La note sur les conditions de mise en œuvre, de suivi-évaluation et de révision du SDAC s'y trouve;
- ▶ L'ensemble des dispositions du SDAC est compatible avec les dispositions des autres documents annexés.

4 - Appréciation (sur 05 points)

Analyse	Notation
- Rien à signaler.	5
- Certaines dispositions mineures du SDAC ne sont pas compatibles avec les dispositions des documents annexés. - Certains des documents qui devraient figurer parmi les annexes ne s'y trouvent pas (note sur les conditions de mise en œuvre, de suivi évaluation et de révision).	Entre 4 et 1 point selon la gravité des éléments constatés
- Certaines dispositions majeures du SDAC ne sont pas compatibles avec les dispositions des documents annexés. - Absence de la note sur les conditions de mise en œuvre, de suivi évaluation et de révision du SDAC.	0

TABLEAU SYNTHÈSE DE NOTATION

Les membres du comité technique chargé de l'appréciation des SDAC sont invités à recopier et à compléter un tableau suivant le modèle ci-dessous avant de se réunir en séance.

Fiche	Éléments étudiés	Analyse	Points	Seuil à atteindre
1-	Carte administrative		/3	3/3
2-	Bilan diagnostic		/08	6/8
3-	Analyse prospective		/08	7/8
4-	Orientations		/10	9/10
5-	Infrastructures projetées		/10	9/10
6-	Carte d'affectation des sols		/10	9/10
7-	Zones urbaines		/09	8/09
8-	Zones à urbaniser		/09	8/09
9-	Zones agricoles et pastorales		/09	8/09
10-	Zones naturelles		/09	8/09
11-	Règlements		/10	9/10
12-	Annexes		/5	4/5
Total			/100	

L'avis rendu sur le document se conformera au barème suivant :

Résultat obtenu	Avis sur le document
90 à 100	Approbation
Note comprise entre 70 et 89	Approbation sous réserve de la prise en compte des observations.
Note inférieure à 70 Ou 1 élément éliminatoire Ou 1 seuil non atteint	Refus d'approbation motivé

Conclusion

Ce guide est un outil d'aide au contrôle de légalité par l'autorité de tutelle des communes. Il vise à faciliter la mission d'approbation des SDAC. Il sert au renforcement des capacités des membres du comité départemental chargé du contrôle de la légalité. C'est pourquoi, il est recommandé de joindre à l'invitation des membres du comité d'approbation, le présent guide et une photocopie du tableau d'analyse synthétique de notation.

Pour faciliter le travail d'étude en séance, il conviendrait que ce tableau d'analyse synthétique soit pré-rempli par les membres du comité, chacun dans son domaine de compétences.

Enfin, il convient d'inviter les membres du comité à se rendre en séance munis, chacun dans son domaine respectif, des différents documents de référence cités dans le présent guide, la tutelle s'assurant quant à elle, de la présence des textes juridiques.

Nous recommandons aux Préfectures de se doter de l'ensemble des documents de politique d'orientation du Gouvernement ainsi que des documents de référence qui relèvent de chaque secteur de développement.

Par ailleurs, la loi a prévu un délai d'approbation de deux mois au terme duquel, le SDAC est tacitement considéré comme approuvé. Des efforts doivent être faits pour que ce délai soit respecté.

L'Agence Nationale d'Aménagement du Territoire (ANAT) est disponible à apporter son assistance technique aux Préfectures dans le processus d'approbation des schémas directeurs.

Bibliographie

Ouvrages :

- MERLIN Pierre, CHOAY Françoise, Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement, PUF, 2005 ;
- ODIDI C. Edmond, Maîtrise d'ouvrage communale et maîtrise des opérations d'aménagement foncier : guide pratique à l'usage des collectivités locales, Laha Edition, août 2018.

Publications des Ministères :

- DAT, Guide Méthodologique d'élaboration et de mise en œuvre du SDAC, 2018.
- MAEP, Répertoire des textes sur le foncier et les ressources naturelles renouvelables, avril 2003.
- MEHU : Recueil des textes principaux en matière de droit domanial, de droit de l'urbanisme et de droit foncier.
- MDGLAAT, Guide de contrôle de légalité des actes des autorités communales, juin 2005.
- MDGLAAT, Guide d'assistance conseil aux communes, non daté.
- MDGLAAT, Etude pour l'élaboration d'un recueil des normes et coûts standards utiles dans les processus de planification communale, 2009.
- MS/DHAB, Guide d'Elaboration et de Mise en Œuvre du Plan d'Hygiène et d'Assainissement Communal, mai 2010.

Documents juridiques :

Lois :

- Loi n° 87-015 du 21 sept 87 portant code de l'hygiène publique.
- Loi 93-009 du 2 juillet 1993, portant régime des forêts en République du Bénin.
- Loi n° 97-28 du 15 janvier 1999 portant organisation de l'administration territoriale de la République du Bénin.
- Loi 98-030 du 12 février 1999 portant loi-cadre sur l'environnement en République du Bénin.

- Loi n° 2017-15 modifiant et complétant la loi n° 2013-01 du 14 août 2013 portant code foncier et domanial en République du Bénin.
- Loi n°2013-05 du 15 février 2013 portant création, organisation, attributions et fonctionnement des unités administratives locales en République du Bénin.

Décrets :

- Décret du 25 août 1935 portant protection des monuments naturels et des sites, de caractère scientifique, historique, légendaire ou pittoresque des colonies, pays de protectorat et territoires sous mandat relevant du Ministère des colonies.

Arrêtés :

- Arrêté n°002/MEHU/DC/DUA du 7 février 1992 définissant les zones impropres à l'habitation.

Circulaires :

- Circulaire n°984/MDGLAAT/DC/SG/DGAE/DDT/STAJ du 22 octobre 2012.

Documents d'orientations :

- Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD).
- Politique Nationale de Décentralisation et de Déconcentration (PONADEC).
- Déclaration de Politique Nationale d'Aménagement du Territoire (DEPONAT).
- Schéma National d'Aménagement du Territoire (Agenda Spatial)
- Plan National de Développement.



IMPRIMERIE DJELMO

03 BP 910

TEL : 21.32.68.13

E-mail : djelmomercantile@yahoo.fr

Equipe de rédaction

Edmond C. ODIDI

Chef Département Action Régionale
et Développement des Territoires à l'ANAT

Emmanuelle BERNI

Assistante Technique

Relecture et mise en forme

Jérôme HOUNGBO

Chargé du Marketing Territorial
avec l'appui des cadres de l'ANAT

Coordination

Salomon B. OKIRI

Directeur Général de l'ANAT



01 BP 6721 Cotonou

Tél. : + 229 21 30 98 74 ou 21 30 98 75