

PREFACE DE LA DEPONAT

Le gouvernement de la République du Bénin vient de franchir une étape décisive dans la rationalisation des choix de développement en se dotant d'un document de référence pour la planification spatiale du développement de notre pays : la Déclaration de Politique Nationale d'Aménagement du Territoire (DEPONAT).

Pendant longtemps, les structures en charge de l'Aménagement du territoire n'ont pas bénéficié de la synergie nécessaire à la mise en œuvre de stratégies cohérentes dans le cadre d'une politique claire et préalablement définie. La planification, caractérisée par des actions éparses sans interaction se faisait par secteur à plus ou moins court terme et ne répondait à aucune politique globale au plan spatial.

Ainsi les nombreux plans de développement économique, social et régional élaborés depuis les indépendances, malgré une volonté politique manifeste pour amorcer un développement, ont donné en général, des résultats maigres, parfois négatifs.

La Conférence des Forces Vives de la Nation de février 1990, a été marqué par une prise de conscience de la nécessité et des enjeux d'une politique de développement national équilibré. Depuis lors, l'Etat béninois s'est employé à la conception et à la mise en œuvre d'une véritable Politique d'Aménagement du Territoire qui prend appui sur une vision globale et une approche intégrée.

Cette volonté, clairement affirmée à travers les différents Programmes d'Actions du Gouvernement (PAG), accorde à l'Aménagement du Territoire une place de choix comme outil d'initiation et de suivi du processus de développement du pays.

De par ses fondements, la DEPONAT est aujourd'hui un repère et un socle pour canaliser et asseoir le développement du pays. Elle tire sa justification des textes fondamentaux qui régissent aujourd'hui le Bénin.

Ses orientations visent à combler les attentes du citoyen béninois par :

- la promotion de la planification territoriale et la gestion rationnelle des ressources ;
- la promotion de la décentralisation et de la déconcentration ;
- le renforcement du niveau d'équipement à l'échelle locale.

Les objectifs de la Déclaration de Politique Nationale d'Aménagement du Territoire épousent parfaitement les conclusions des Etudes Nationales de Perspective à Long Terme, Bénin 2025 en matière d'Aménagement du Territoire.

Pour soutenir et concrétiser cette orientation, un nouveau cadre institutionnel est préconisé à travers la création de nouvelles structures qui interviendront à tous les niveaux pour une véritable planification de l'espace.

Ainsi :

- au niveau national, le Conseil National d'Aménagement du Territoire (CNAT), présidé par le Ministre chargé de l'Aménagement du Territoire, constituera le lieu de synthèse, d'arbitrage et d'impulsion où se prépareront les décisions du Gouvernement en matière d'aménagement du territoire ;
- au niveau départemental, le Conseil Départemental de Concertation et de Coordination (CDCC) sera le premier cadre de déconcentration des décisions du Conseil National d'Aménagement du Territoire et ;
- au niveau des communes, le Conseil Communal et le Maire se chargeront de l'élaboration et de la mise en œuvre des différents plans et prescriptions en matière d'aménagement du territoire dans le respect des normes nationales et en cohérence avec les orientations en vue d'assurer les meilleures conditions de vie à l'ensemble de la population.

Le Secrétariat Technique Permanent (CNAT) est assuré par la Délégation à l'Aménagement du Territoire (DAT).

La Délégation à l'Aménagement du Territoire est l'agence d'exécution de la Politique Nationale d'Aménagement du Territoire au Bénin. Elle est l'actrice principale dans l'élaboration des instruments de conception de l'Aménagement du Territoire que les Schémas Directeurs d'Aménagement des Départements (SDAD), les Schémas des Services Collectifs (SSC) et enfin les instruments de mise en œuvre et de suivi-évaluation.

Au total, la Déclaration de la Politique Nationale d'Aménagement du Territoire procède d'une vision participative du développement et vient corriger les insuffisances observées dans le domaine de l'aménagement du territoire, surtout au moment où s'installent les organes locaux que sont le Conseil Communal et le Maire. Elle est l'expression de la volonté politique du Gouvernement du Bénin de se doter d'un outil de planification spatiale dans les domaines de compétences de l'Etat, des Départements et des Communes.

Je souhaite que la Déclaration de la Politique Nationale d'Aménagement du Territoire vienne combler les insuffisances et corriger les disparités et déséquilibres constatés au niveau du processus de développement de notre pays et qu'elle soit le repère pour les décideurs à différents échelons.

Ministre de l'Environnement,
de l'Habitat et de l'Urbanisme,

Luc-Marie Constant GNACADJA

I. PRESENTATION

L'Aménagement du Territoire est la recherche dans le cadre géographique national d'une meilleure répartition des utilisateurs de l'espace en fonction des ressources naturelles, des activités des hommes et des femmes et de l'affectation des investissements. Le Gouvernement mû par cette finalité a pris l'initiative de doter la République du Bénin d'une Politique cohérente d'Aménagement du Territoire pour combler le vide existant depuis son accession à la souveraineté internationale en 1960. En effet, nonobstant l'existence depuis les années 1970 de structures étatiques dont les actions sectorielles ont concouru à l'Aménagement du Territoire, ces actions n'ont pas toujours bénéficié de la synergie nécessaire à la mise en œuvre de stratégies cohérentes dans le cadre d'une politique clairement et préalablement définie. Aussi a-t-on assisté à des attitudes oscillant entre l'improvisation et le saupoudrage, avec en surcroît un modèle de planification par secteur qui amenuise tout effort de régionalisation, les niveaux déconcentré et local ayant été très peu sollicités.

Dans les années 1990, le Bénin a connu une prise de conscience face aux enjeux de développement national équilibré. Le Gouvernement a, depuis lors, affiché sa volonté de rompre avec le passé par la mise en œuvre d'une véritable Politique d'Aménagement du Territoire basée sur une vision globale et une approche participative et intégrée. Les différents Programmes d'Actions du Gouvernement, depuis 1996, lui accordent une place de choix dans la complémentarité et l'interdépendance des actions à mettre en œuvre.

Ainsi, un bref aperçu de la situation permet de comprendre que le peu d'importance accordée à l'Aménagement du Territoire a aggravé certaines incohérences déjà existantes et en a créé d'autres.

De même les moyens consacrés jusqu'ici à l'Aménagement du Territoire sont eux-mêmes insignifiants et très variés et ne concourent pas tous, de manière également directe et évidente à l'objectif d'Aménagement du Territoire. D'où la volonté d'adopter un cadre pour la résolution des problèmes d'aménagement qui soit moins un ensemble de règles juridiques et d'institutions qu'une véritable politique qui prenne en compte les préoccupations qui motivent l'action d'Aménagement du Territoire, notamment :

- la recherche efficiente d'une affectation de l'utilisation de l'espace ;
- le rétablissement de l'équilibre rompu soit entre le Littoral (Cotonou) et les autres Départements, soit entre les diverses Communes du Bénin, problèmes issus de la croissance des villes et de l'expansion démographique.

II. DECLARATION DE POLITIQUE

A. PREAMBULE

Etant avant tout une politique, l'Aménagement du Territoire indique les orientations fondamentales et stratégiques qui vont désormais régir l'identification et la mise en œuvre des interventions et actions d'investissement et d'équipement aussi bien de l'Etat que des collectivités locales.

Elle vise à fixer et à préciser les lignes directrices de la dimension spatiale du développement économique et social par une plus grande initiative donnée à la dynamique locale et à ses capacités de gestion.

L'objectif principal est de permettre au Bénin de se doter d'outils de coordination spatiale du développement économique et social garant des équilibres régionaux, de la sauvegarde de ressources de base, et de l'utilisation optimale des moyens financiers.

B. FONDEMENT ET PRINCIPES D'ACTION

Se fondant sur la loi 90-32 du 11 décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin, la loi 98-030 du 12 février 1999 portant Loi-cadre sur l'Environnement et prenant en compte les prescriptions des différentes lois relatives à la décentralisation, intégrant les résultats des Etudes Nationales de Perspective à Long Terme, Bénin 2025, la Politique Nationale d'Aménagement du Territoire vise la promotion d'un Aménagement du Territoire qui assure le développement régional et la gestion rationnelle de l'environnement ainsi que la maîtrise spatiale du développement économique et social et de lutte contre la pauvreté.

La Politique Nationale d'Aménagement du Territoire appelle des actions qui demandent la contribution de tous les acteurs au développement. Toutes les interventions doivent concourir aux principes suivants :

- 1- la cohérence avec les politiques et stratégies sectorielles et nationales déjà en vigueur est une nécessité absolue ;

- 2- la Politique Nationale d'Aménagement du Territoire est le cadre de référence pour toutes les actions d'équipement et de gestion du territoire national ;
- 3- les stratégies d'Aménagement du Territoire doivent s'appuyer sur les aspirations des populations à la base ;
- 4- les actions d'Aménagement du Territoire doivent être engagées à partir de centres de décisions appropriés.

C. ORIENTATIONS

La Déclaration de la Politique Nationale d'Aménagement du Territoire doit contribuer, par un développement équilibré, à faire du Bénin « un pays phare, un pays bien gouverné, uni et de paix, à économie prospère et compétitive, de rayonnement culturel et de bien-être social ».

1- Les grandes orientations de la Politique Nationale d'Aménagement du Territoire

- a. La promotion de la planification territoriale et la gestion rationnelle des ressources ;
- b. La promotion de la décentralisation et de la déconcentration ;
- c. Le renforcement du niveau d'équipement à l'échelle locale.

2- Les objectifs de la Politique Nationale d'Aménagement du Territoire

- a. **Planifier et gérer le territoire national par une meilleure programmation spatiale des investissements et une gestion optimale des ressources (ressources naturelles, infrastructures et d'équipements, capital humain) :**
 - Définir et mettre en œuvre une politique de peuplement fondée sur un développement équilibré du pays et qui passe par la mise en place de pôles d'activités spécifiques.

La Politique Nationale d'Aménagement du Territoire doit contribuer à la réduction de la pression démographique qui s'exerce sur les zones urbaines et les zones rurales fortement peuplées.

La Politique Nationale d'Aménagement du Territoire doit œuvrer pour une meilleure canalisation des flux migratoires basées sur la recherche d'un équilibre de l'armature urbaine et la promotion de pôles régionaux et locaux de développement aux fins d'assurer une répartition équilibrée de la population, en accord avec les potentialités, sur l'ensemble du territoire national.

Le milieu doit être vu de façon évolutive et non fixiste, car toute implantation d'activité nouvelle en milieu rural est facteur d'urbanisation. Il faut y veiller pour que cette mutation respecte l'environnement, de sorte que la ville dans le futur ne soit pas confrontée aux mêmes problèmes de nuisances dans les villes à l'étape actuelle.

La garantie d'un service public aux populations en milieu rural est également de la responsabilité de l'Etat dans le souci de fournir un espace moderne, équilibré ayant une justification en terme de société. La décentralisation définit un cadre nouveau de partage de responsabilité mais ne doit pas aboutir à l'implosion de service public devant contribuer à atténuer le phénomène de l'exode rural.

La décentralisation, en cours au Bénin, est une opportunité pour équiper le milieu rural, l'intégrer dans les circuits économiques et sociaux nationaux, créer des infrastructures et assurer des services aux populations rurales et urbaines.

- Optimiser l'utilisation des ressources naturelles

L'application des principes de transparence, de responsabilité, de compte rendu, de participation et de primauté du droit par

les structures déconcentrées et décentralisées de l'Etat chargées de l'Aménagement du Territoire est d'une grande importance pour la gestion rationnelle des ressources en vue d'un développement durable.

- Rechercher l'équilibre ressources naturelles-population-activités économiques environnement pour la promotion d'un Développement maîtrisé durable

La Politique Nationale d'Aménagement du Territoire, tout en assurant à long terme un cadre de vie sain à tous, contribuera au maintien de l'équilibre écologique entre les ressources naturelles, les populations, les activités économiques et l'environnement par une meilleure répartition des activités économiques et des populations sur le territoire national.

b. Décentraliser pour permettre à l'ensemble des collectivités locales de prendre effectivement en charge leur dynamisme de développement :

- Promouvoir un développement équilibré des régions et des Départements

La Politique Nationale d'Aménagement du Territoire, par ses instruments, orientera les régions vers une spécialisation des activités économiques en fonction des potentialités naturelles, des atouts et des contraintes que présente leur territoire.

c. Garantir un bon fonctionnement à l'échelle locale pour assurer, à l'ensemble des ménages, l'accès aux services de base et favoriser le développement des activités productives :

- Mieux répartir les agents économiques sur l'ensemble du territoire en tenant compte des potentialités et atouts, des besoins à satisfaire de chaque entité urbaine et son hinterland rural.

Il s'agit des infrastructures de transport, de communication, d'éducation, de santé, de tourisme, des réseaux d'électricité, d'eau et d'assainissement, il s'agit également de l'implantation des services publics et privés.

La Politique Nationale d'Aménagement du Territoire favorise, autorise, limite ou interdit selon le cas, la localisation des activités économiques et des populations sur le territoire par la mise en place de régimes fiscaux de faveur et des procédures d'agrément.

- Rechercher l'équilibre dans la répartition spatiale des activités économiques et des emplois.

La Politique Nationale d'Aménagement du Territoire qui vise fondamentalement l'amélioration des conditions de vie et d'existence des populations, veillera à une meilleure répartition spatiale des activités économiques pour réduire les déséquilibres entre les régions en instituant un régime de primes de développement économique.

D. INSTRUMENTS DE MISE EN ŒUVRE

1- Les instruments de mise en œuvre

a. La planification et la gestion du territoire national par une meilleure programmation des investissements et une gestion optimale des ressources :

- établir un diagnostic précis sur la situation économique de chaque région ;
- identifier les potentialités et contraintes de chaque département et définir les pôles régionaux et leurs spécificités ;
- identifier les investissements publics indispensables à l'amélioration des activités socio-économiques des pôles régionaux de développement ;

- instaurer une planification stratégique en vue de partage de responsabilités entre les différents acteurs sur les enjeux déterminants ;
- intensifier les échanges entre milieu urbain et milieu rural pour favoriser l'intégration des projets ;
- promouvoir la mise en place de nouvelles infrastructures de service public et la maintenance de celles existantes ;
- améliorer les conditions de travail des structures en charge de la gestion des ressources naturelles.

b. La décentralisation pour permettre à l'ensemble des collectivités locales de prendre effectivement en charge leur développement :

- désengager l'Etat et transférer les responsabilités détenues vers les collectivités locales, en tenant compte des dispositions de lois relatives à la décentralisation ;
- décentraliser la maîtrise d'ouvrage des infrastructures d'intérêt local à l'échelon local ;
- appuyer la décentralisation de l'action gouvernementale en matière d'infrastructure locale ;
- renforcer l'appui ou l'assistance à l'échelon départemental de création récente.

c. Le renforcement du niveau d'équipement à l'échelle locale pour assurer, à l'ensemble des ménages, l'accès aux services de base et favoriser le développement des activités productrices :

- hiérarchiser les points de peuplement structurant les territoires : pôles régionaux ;
- définir les fonctions des régions, des villes, des villages et des campements ;
- promouvoir les investissements de niveau local (investissements directs et investissements complémentaires).

2- Les instruments institutionnels

a. Au niveau national

- L'intervention de l'Assemblée Nationale
Elle vote les lois relatives à l'Aménagement du Territoire et discute de la Politique Nationale d'Aménagement du Territoire à l'occasion du vote de la loi des finances.
- L'intervention du Gouvernement
Au niveau du gouvernement, la préparation et l'exécution de la Politique Nationale d'Aménagement du Territoire revient à plusieurs ministères. Toutefois, toute politique sectorielle, devra se conformer à la Politique Nationale d'Aménagement du Territoire et ce, en respect des domaines de compétence de l'Etat.

L'organe délibérant : le Conseil National de l'Aménagement du Territoire

Il est créé un Conseil National d'Aménagement du Territoire (CNAT). Le CNAT est présidé par le Ministre chargé de l'Aménagement du Territoire.

Il est composé des représentants des Ministres, des Préfets et par un membre de chacune des structures ci-après :

- du Ministère chargé de la Décentralisation et de l'Administration Territoriale ;
- du Ministère chargé des Finances ;
- du Ministère chargé du Plan ;
- du Ministère chargé de l'Environnement ;
- du Ministère chargé des Infrastructures Routières ;
- du Ministère chargé de la Santé Publique ;
- du Ministère chargé de l'Agriculture ;
- du Ministère chargé des Mines ;
- du Ministère chargé de l'Industrie ;

- du Ministère chargé de la Société Civile ;
- du Conseil Economique et Social ;
- des Préfets des Départements ;
- de l'Association Nationale des Communes du Bénin ;

Le secrétariat technique permanent du CNAT est assuré par la Délégation à l'Aménagement du Territoire.

L'organe exécutif : la Délégation à l'Aménagement du Territoire

La Délégation à l'Aménagement du Territoire a pour missions :

- d'élaborer des instruments de conception, de mise en œuvre et de suivi-évaluation de l'Aménagement du Territoire ;
- d'impulser les divers échelons responsables ;
- de faire adapter des décisions à prendre, à l'évolution réelle de la situation économique ;
- de préparer et de coordonner les prises de décision en matière d'Aménagement du Territoire et de suivre leur exécution ;
- de veiller à l'interprétation de la DEPONAT dans les politiques et stratégies sectorielles.

La Délégation à l'Aménagement du Territoire (DAT) est l'acteur principal dans l'élaboration des instruments de conception de l'Aménagement du Territoire, c'est-à-dire les Schémas Directeurs d'Aménagement du Territoire (SDAT), les Schémas Directeurs d'Aménagement des Départements (SDAD), les Schémas des Services Collectifs.

Le Conseil National de l'Aménagement du Territoire (CNAT) dispose d'un fonds d'intervention pour l'aménagement du territoire (FIAT) et travaille en étroite collaboration avec la Structure Nationale chargée de la Planification et de la Prospective en vue de doter la nation d'un Programme d'Investissement Public qui vise à corriger les disparités entre les différents départements et promouvoir un développement intégré et harmonieux de l'ensemble du territoire national.

Le Fonds d'Intervention à l'Aménagement du Territoire (FIAT) est placé sous la tutelle du président du Conseil National de l'Aménagement du Territoire (CNAT).

La Délégation à l'Aménagement du Territoire (DAT) devient l'instrument privilégié d'intervention. Elle pilote l'aménagement, en s'appuyant sur divers organismes locaux, compétents notamment d'aménagement des agglomérations et présidée par le Ministre chargé de l'Aménagement du Territoire.

La DAT coordonne des réalisations de grande ampleur pour favoriser le développement économique de certaines régions. C'est le cas de l'équipement touristique du littoral national et la construction de grandes stations touristiques et culturelles d'envergure nationale.

Elle assure la prospection et l'identification des sites et participe à la construction des grandes zones industrielles et portuaires, destinées à promouvoir le tissu industriel et l'économie nationale.

b. Au niveau départemental

L'organe délibérant : le Conseil Départemental de Concertation et de Coordination.

L'organe délibérant au niveau du Département est le Conseil Départemental de Concertation et de Coordination (CDCC).

Ce Conseil est composé :

- du Préfet de Département ;
- des Maires des communes et de leurs Adjoints ;
- d'un Représentant de l'Union Départementale des Producteurs ;
- d'un Représentant de la Chambre Consulaire départementale ;
- d'un Représentant de la Chambre des Métiers ;
- d'un Représentant de la Fédération Départementale des Associations des Parents d'Elèves.

Le CDCC est obligatoirement consulté sur l'élaboration des SDAD et des programmes de développement économique et social des Départements et sur leur mise en œuvre.

Il veille au respect et à la mise en conformité des documents au niveau départemental et au niveau national.

Ainsi, il délibère sur le Schéma Directeur d'Aménagement Départemental, la création d'infrastructures, les mesures de protection de l'environnement sur son territoire.

L'organe exécutif : la Conférence Administrative

La Conférence Administrative est créée autour du Préfet du Département. Elle est composée des Directeurs et Chefs de Services déconcentrés de l'Etat (cf. article 12 de la loi 97-028 du 15 janvier 1999 portant organisation de l'Administration Territoriale de la République du Bénin).

c. Au niveau communal

L'organe délibérant : le Conseil Communal

Le Conseil Communal (CC) est l'organe délibérant au niveau de la commune. Il est composé de neuf (9) membres au moins et de quarante neuf (49) au plus (cf. article 36 de la loi 97-029 du 15 janvier 1999 portant Organisation des Communes en République du Bénin). Le Conseil Communal se répartit en trois Commissions permanentes, à savoir :

- la Commission des Affaires Economiques et Financières ;
- la Commission des Affaires Domaniales et Environnementales ;
- la Commission des Affaires Sociales et Culturelles.

Les Commissions délibèrent sur les compétences communales (cf. articles 82 à 107 de la loi 97-029 du 15 janvier 1999 portant Organisation des Communes en République du Bénin ; article 19

de la loi 98-005 du 15 janvier 1999 portant Organisation des Communes à statut particulier).

L'organe exécutif : le Maire

Le Maire veille à la mise en œuvre de la Politique Nationale d'Aménagement du Territoire dans ses attributions d'ordonnateur du budget de la Commune, de la rentrée des impôts, taxes et droits communaux et de la coordination des activités du Conseil Communal.

La mise en œuvre de la Politique Nationale d'Aménagement du Territoire s'appuie également sur des instruments à la fois juridiques et financiers.

3- Les instruments législatifs et réglementaires

Six (06) catégories de textes fondamentaux comportent déjà des dispositions favorables à un développement du territoire national. Il s'agit essentiellement :

- de la Constitution du 11 décembre 1990 qui, en son article 153 dispose : « l'Etat veille au développement harmonieux de toutes les collectivités territoriales sur la base de la solidarité nationale, des potentialités régionales et de l'équilibre interrégional ».
- du code des Investissements de 1990 dans lequel l'agrément à un régime privilégié est conditionné à la mise en œuvre de la Politique d'Administration du Territoire par l'implantation d'activités dans les zones économiques moins développées (cf. article 18 alinéa 1 de la loi 90-002 du 9 mai 1990 portant Code des Investissements) ;
- la Loi-cadre sur l'Environnement en République du Bénin ;
- la Loi 65-25 du 04 août 1965 portant organisation du régime de la propriété foncière au Bénin ;

- la Loi n°97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des Communes en République du Bénin ;
- la Loi n°98-005 du 15 janvier 1999 portant organisation des Communes à statut particulier.

L'Etat béninois poursuivra les efforts de rénovation entrepris concernant la réforme foncière, l'adoption et la mise en application de la loi portant Code d'Aménagement et de l'Urbanisme.

4- Les instruments financiers

Les instruments financiers de l'Aménagement du Territoire sont extrêmement diversifiés et ont un caractère dissuasif ou incitatif.

C'est le Budget de l'Etat et les Budgets des Collectivités Territoriales qui fourniront l'essentiel des crédits nécessaires.

Les instruments financiers d'incitation reposent essentiellement sur les dispositions du code des investissements et les opportunités offertes par le FIAT. Il s'agit d'offrir aux entreprises des facilités d'installations dans les régions les moins équipées. Le FIAT permettra de :

- mener une politique de décentralisation industrielle. En favorisant par des primes et des exonérations fiscales, les installations en dehors de la zone littorale nationale. Dans le sens inverse les nouvelles entreprises s'installant près des grandes agglomérations seront pénalisées ;
- aménager l'espace par la mise en route de grands chantiers intégrateurs qui contribueront au développement des localités, des départements et de la nation (cas de projets routiers, des aménagements portuaires ...).

5- Les instruments de communication

L'existence d'un réseau de communication fonctionnant bien est essentielle pour que l'information circule entre tous les organes chargés de l'Aménagement du Territoire et pour que tous les citoyens soient informés sur les préoccupations de l'Aménagement du Territoire.

La Délégation à l'Aménagement du Territoire doit élaborer un plan global de communication qui intègre tant la communication interne entre les organes d'Aménagement du Territoire aux niveaux national, départemental et communal que la communication externe qui couvre les échanges entre ses structures et tous les membres de la société béninoise.

L'harmonisation des perspectives est fondamentale à l'intérieur d'un même niveau d'aménagement (national, départemental ou communal).

Le plan global de communication sera mis en œuvre par deux grands modes de communication :

- la communication par média (presse, radio, télévision, etc.) ;
- la communication hors média (dépliants, affiches, ateliers, séminaires, etc.)