

REPUBLIQUE DU BENIN



# Document de Stratégie Opérationnelle

*De mise en œuvre de la Déclaration de Politique  
Nationale d'Aménagement du Territoire du Bénin*

**Livre blanc**

Avril 2010

## Table des matières

<b>LE MOT DU MINISTRE EN CHARGE DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE</b>	<b>4</b>
<b>INTRODUCTION</b>	<b>5</b>
<b>CHAPITRE I. LES NOUVELLES EXIGENCES DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE</b>	<b>10</b>
1. REEQUILIBRER LE DEVELOPPEMENT DES TERRITOIRES	11
2. SOUTENIR LA CREATION DE RICHESSES	13
3. COORDONNER LES GRANDS CHANTIERS DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE	15
4. PROMOUVOIR LE BENIN DANS L'ESPACE SOUS-REGIONAL	15
<b>CHAPITRE 2. LES PRINCIPES DE REORGANISATION DU CADRE INSTITUTIONNEL</b>	<b>20</b>
1. RECENTRER L'ETAT SUR SES FONCTIONS DE COORDINATION ET DE REGULATION	20
2. ORGANISER ET RENFORCER LA GOUVERNANCE SUB-NATIONALE	24
3. PROMOUVOIR LES RELATIONS PARTENARIALES ENTRE L'ETAT ET LES COMMUNES	30
<b>CHAPITRE 3. LES NOUVEAUX INSTRUMENTS DE GESTION DU TERRITOIRE</b>	<b>32</b>
<b>RENFORCER LES INSTRUMENTS ORGANISATIONNELS</b>	<b>32</b>
I. Le Conseil Supérieur d'Aménagement du Territoire (CSAT)	32
II. Le Conseil National d'Aménagement du Territoire (CNAT)	33
III. La Délégation à l'Aménagement du Territoire (DAT)	33
IV. L'Observatoire National d'Analyse Spatiale (ONAS)	34
<b>PROMOUVOIR LA FORMATION DES TERRITOIRES</b>	<b>35</b>
V. Les Territoires de développement	35
VI. Les Pôles de développement ou Zones Economiques Spéciales (ZES)	39
VII. Les Territoires singuliers	40
VIII. Les Territoires de services collectifs	42
<b>PLANIFIER LE DEVELOPPEMENT ET L'AMENAGEMENT AU NIVEAU NATIONAL</b>	<b>43</b>
IX. Le Schéma National d'Aménagement du Territoire	44
X. Les Schémas de Services Collectifs	45
XI. Les Directives Sectorielles d'Aménagement	47
XII. Les Directives Territoriales d'Aménagement	48
XIII. Les Lignes Directrices Sectorielles	49
XIV. Les Lignes Directrices Territoriales	50
<b>PLANIFIER LE DEVELOPPEMENT ET L'AMENAGEMENT AU NIVEAU SUB-NATIONAL</b>	<b>51</b>
XV. Le Schéma Territorial d'Aménagement et de Développement	51
XVI. Le Projet de territoire	51

XVII. Le Schéma Directeur d'Aménagement de la Commune	52
<b>PROMOUVOIR ET CONTRACTUALISER LE PARTENARIAT ENTRE L'ÉTAT ET LES COLLECTIVITES LOCALES</b>	<b>53</b>
XVIII. Le Contrat de Programme Etat-Territoire de Développement	53
XIX. Les autres formes de contractualisation	55
XX. Le cycle de gestion du Contrat de Programme Etat - Territoire de Développement	55
<b>FINANCER LES PROJETS DE TERRITOIRE</b>	<b>58</b>
XXI. Les flux financiers entre l'Etat et les communes	58
XXII. Le Fonds d'Incitation à l'Aménagement du Territoire et autres fonds	58
<b>CONCLUSION</b>	<b>62</b>
<b>ANNEXE : CARTE INDICATIVE DES TERRITOIRES DE DEVELOPPEMENT</b>	<b>64</b>
<b>ANNEXES : LISTE DES SIGLES ET ACRONYMES</b>	<b>65</b>

## Le mot du Ministre de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire

---

La Délégation à l'Aménagement du Territoire (DAT) est une structure récente en charge d'un domaine intersectoriel par définition. Pour ces deux raisons, sa mission est souvent mal comprise par des institutions qui redoutent une ingérence dans leur domaine de compétence. Il me semble donc important de rappeler les deux fonctions de la Délégation ainsi que notre volonté de se conformer au principe de subsidiarité.

En effet, selon le **principe de subsidiarité**, la Délégation n'a pas vocation à se substituer aux institutions nationales déjà à l'œuvre mais à les appuyer et à les orienter vers une meilleure prise en compte de la dimension spatiale du développement.

L'aménagement du territoire implique une variété d'acteurs et de secteurs aux logiques souvent divergentes. Gérer et planifier le développement du Bénin requiert une transversalité dans la réflexion et l'action. De par ses statuts, la Délégation assume **un rôle de coordination spatiale des actions de développement**. Cette fonction implique une concertation entre tous les ministères, les préfectures, les communes, le secteur privé et la société civile. Elle est porteuse de gains d'efficacité significatifs pour l'action gouvernementale dont la vision est de faire du Bénin un pays émergent à l'horizon 2025.

Une deuxième mission fondamentale pour la Délégation est **l'expérimentation**. Celle-ci passe par l'initiation d'un renouvellement des pratiques institutionnelles ayant trait à l'aménagement du territoire. Cela peut amener la Délégation à traiter de thématiques connexes telles que la décentralisation, la déconcentration<sup>1</sup>, l'arbitrage budgétaire, la planification spatiale, etc. Les innovations seront expérimentées avec les institutions en charge de leur application. Si elles sont concluantes, elles pourront être institutionnalisées, contribuant ainsi à la modernisation de nos institutions.

Le DSO suit en tout point cette logique et propose des orientations ambitieuses telles que la promotion de la coopération intercommunale, la contractualisation des engagements entre l'Etat et les communes, la révision des procédures d'arbitrage budgétaires, la simplification et le renouvellement du système de planification spatiale en adéquation avec la vision économique, etc.

Impliquant une multitude d'acteurs et de secteurs, le DSO nécessite pour être mis en œuvre une volonté politique et un mandat clair sur lequel il est nécessaire que le Gouvernement du Bénin se prononce pour les prochaines années à venir.

**Alassane SEÏDOU**

Président du CNAT

---

*1 La promotion de la décentralisation et de la déconcentration constitue l'une des trois orientations de la DEPNAT*

## Résumé

Le processus de développement du Bénin a pendant longtemps souffert de l'absence d'une véritable politique d'aménagement du territoire, ce qui n'a pas permis un équipement équitable et adéquat des différentes entités territoriales, une mise en valeur efficace des potentialités dont regorgent les différentes régions du pays, et une bonne cohérence dans la gestion de l'espace. En conséquence, on note :

- L'aggravation des déséquilibres dans la répartition du peuplement. En 2002, près de 50% de la population vivait sur 10% du territoire national, dans le sud littoral<sup>2</sup>. La densité humaine se situe entre 200 à 400 habitants au km<sup>2</sup> dans le sud, entre 60 et 100 dans le centre et moins de 25 dans le nord ;
- Le faible niveau de services et d'équipements en général, avec un accent plus prononcé dans les localités rurales en particulier. Ainsi, le taux d'alphabétisation est de 26 % en milieu rural, contre 55% en milieu urbain, et le taux d'électrification de 52% en milieu urbain contre 2% en milieu rural.

C'est dans un tel contexte qu'en 2002, le Bénin s'est doté d'une Déclaration de Politique Nationale d'Aménagement du Territoire (DEPONAT). Il s'agit là d'un premier pas, le second étant l'élaboration sur fond de large consultation nationale, de la stratégie devant permettre de rendre opérationnelle la DEPONAT, et de relever les nombreux défis notamment la nécessité de :

- Rééquilibrer le développement des territoires ;
- Soutenir la création de richesses sur l'ensemble du territoire ;
- Coordonner les grands chantiers d'aménagement du territoire ;
- Promouvoir le Bénin dans l'espace sous-régional, voire régional ;
- Préserver le patrimoine naturel.

La stratégie opérationnelle prend appui sur une démarche novatrice caractérisée par :

- Le partenariat et la concertation étant donné qu'avec la décentralisation l'aménagement du territoire est désormais une compétence partagée entre l'Etat et les communes ;
- La territorialisation pour favoriser l'émergence de nouvelles échelles de territoires, plus adaptées aux enjeux locaux et nationaux d'aménagement et de développement ;
- La contractualisation entre l'Etat et les collectivités locales.

Elle déploie un ensemble de principes qui visent à :

- Recentrer l'Etat sur ses fonctions de coordination et de régulation. Il s'agit essentiellement de promouvoir les réflexions transversales et interministérielles, d'assurer la cohérence, l'équité territoriale et une bonne coordination spatiale des investissements publics, et d'associer les communes à la prise de décision ;
- Organiser et renforcer la gouvernance sub-nationale. Il s'agit de renforcer les préfectures et les services déconcentrés, de promouvoir de nouveaux territoires dont l'échelle est adaptée aux enjeux de développement, de promouvoir les Etablissements Publics de Coopération Intercommunale ;
- Promouvoir les relations partenariales entre l'Etat et les communes. Il est question d'organiser et de contractualiser le partenariat entre l'Etat et les communes et de concrétiser les transferts financiers vers elles.

---

<sup>2</sup> Institut National de la Statistique et de l'Analyse Economique (INSAE), Troisième Recensement Général de la Population et de l'Habitation, février 2002.

La mise en œuvre des principes passe par l'élaboration de plusieurs instruments organisationnels, réglementaires, techniques et financiers. Ces différents instruments devront permettre de :

Renforcer le cadre organisationnel et réglementaire de l'aménagement du territoire à travers :

- Le Conseil Supérieur d'Aménagement du Territoire ;
- Le Conseil National d'Aménagement du Territoire ;
- La Délégation à l'Aménagement du Territoire ;
- L'Observatoire National d'Analyse Spatiale ;
- La loi sur l'aménagement du territoire.

Promouvoir la formation de nouveaux territoires que sont :

- Les territoires de développement ;
- Les territoires de services collectifs ;
- Les territoires singuliers ;
- Les pôles de développement ;

Planifier le développement et l'aménagement au niveau national avec :

- Le Schéma National d'Aménagement du Territoire ou Agenda Spatial ;
- Les schémas de Services Collectifs (SSC) ;
- Les directives territoriales et sectorielles d'aménagement ;
- Les lignes directrices territoriales et sectorielles d'aménagement ;

Planifier le développement et l'aménagement au niveau sub-national avec :

- Le Schéma territorial d'aménagement ;
- Le projet de territoire ;
- Le Schéma Directeur d'Aménagement de la Commune

Promouvoir et contractualiser le partenariat entre l'Etat et les communes à travers :

- Le Contrat de programme Etat-Territoire de développement ;

Financer les projets de territoires à travers :

- Les flux financiers entre l'Etat et les communes ;
- Le FIAT.

## Introduction

---

L'aménagement du territoire peut être défini comme « la recherche 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 ».

Cette répartition spatiale dépend d'une multitude d'acteurs publics et privés. L'aménagement physique du territoire national doit donc être précédé par l'organisation du cadre institutionnel afin d'établir les rôles respectifs des acteurs et la coordination spatiale de leurs interventions. Cet aspect institutionnel est d'autant plus important qu'avec la décentralisation, les communes sont devenues des acteurs à part entière, avec l'Etat, de l'aménagement du territoire.

Le Bénin a été doté d'un florilège de schémas et de plans directeurs d'aménagement qui n'ont jamais été véritablement mis en œuvre. Ce constat est dû en partie aux manques de liens entre ces documents, les ressources financières et les acteurs en charge de leur mise en œuvre.

### ***La Déclaration de Politique Nationale de l'Aménagement du Territoire***

Adoptée en 2002 par le Gouvernement du Bénin, la Déclaration de Politique Nationale de l'Aménagement du Territoire (DEPONAT) propose un premier ensemble de dispositions institutionnelles, avec trois orientations principales :

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

La DEPONAT définit également plusieurs outils de planification et de gestion du territoire : le Schéma Directeur d'Aménagement du Territoire, les Schémas de Services Collectifs, le Fonds d'intervention à l'aménagement du territoire, etc.

Elle établit également le cadre organisationnel avec la création de deux entités, confirmée par décret en septembre 2003 :

- Le Conseil National d'Aménagement du Territoire (CNAT), l'organe délibérant à vocation interministérielle, est composé des représentants des ministères, des préfets, des institutions et des maires. Le CNAT a tenu sa première session les 9,10 et 11 mai 2005.
- La Délégation à l'Aménagement du Territoire, l'organe d'exécution, est chargée d'élaborer la politique nationale en matière d'aménagement du territoire et de coordonner sa mise en œuvre.

Suite à l'installation de la Délégation en 2004, l'idée de l'élaboration d'une stratégie opérationnelle a été lancée pour concrétiser les orientations de la DEPONAT.

## **Faire de l'aménagement du territoire une réalité pour tous**

Le Document de Stratégie Opérationnelle précise les principes d'intervention ainsi que les instruments de planification et de gestion du territoire. Il reprend et adapte les instruments déjà créés par la DEPONAT au contexte actuel. Ces adaptations peuvent se résumer en trois grandes innovations :

- le partenariat et la concertation : dans le cadre de la décentralisation, l'aménagement du territoire est devenu une compétence partagée entre l'Etat et la commune ; il convient donc de promouvoir le partenariat entre ces deux acteurs ;
- la territorialisation : la coopération intercommunale permettra l'émergence de nouvelles échelles de territoires, plus adaptées aux enjeux locaux et nationaux d'aménagement et de développement et qui deviendront le niveau privilégié de planification et de négociation au niveau subnational ;
- la contractualisation : le partenariat entre l'Etat et les collectivités locales donne lieu à des négociations portant sur les orientations stratégiques et les actions à mener, dont le résultat est formalisé par un engagement contractuel des deux parties.

Le Document de Stratégie Opérationnelle dresse, dans un premier temps, le tableau des nouveaux principes d'interventions en matière d'aménagement de l'espace. Il présente ensuite les principes d'évolution du cadre institutionnel. Enfin, il décrit les instruments organisationnels, techniques, juridiques et financiers de gestion et de planification du territoire.

Si la démarche de la Délégation peut paraître novatrice, elle n'en est pas moins consensuelle. Fidèle au principe de subsidiarité, la DAT veillera à ce que la mise en œuvre de ces nouveaux instruments de gestion du territoire soit confiée aux différentes structures compétentes.

### ***Un long processus de réflexion et de concertation***

La mise en œuvre du DSO implique les nombreux acteurs publics de l'aménagement du territoire. Afin de tenir compte de cette dimension transversale, la Délégation a élaboré le projet de DSO en concertation avec les institutions concernées : les ministères centraux, les ministères sectoriels, les départements, les communes et les partenaires au développement.

Avant la rédaction du document de stratégie, les principes et les instruments proposés ont été soumis à l'avis et aux commentaires d'acteurs nationaux de l'aménagement lors de trois rencontres :

- L'atelier de Parakou, les 18 et 19 novembre 2004 a réuni les services techniques déconcentrés de plusieurs ministères.
- L'atelier de Possotomé, les 22 et 23 novembre 2004, a réuni les directions techniques des principaux ministères, la Mission de Décentralisation, l'IGN, les programmes internationaux d'appui à la décentralisation (PRODECOM et RTI), etc.

- L'atelier de Cotonou, les 29 et 30 novembre 2004, a réuni l'ensemble des communes du pays en présence du Ministre en charge de l'aménagement du territoire et en partenariat avec l'Association Nationale des Communes du Bénin (ANCB).

Les diverses contributions ont permis d'affiner la stratégie opérationnelle, de comprendre les interactions entre les différents ministères et surtout d'apprécier l'enthousiasme pour ce renouveau des pratiques.

La première version provisoire du DSO a été élaborée au début de l'année 2005 et a donné lieu à un premier cycle de présentation et de discussions auprès des ministères et des partenaires au développement.

Après avoir examiné le document lors de la session de mai 2005, le CNAT a recommandé à la Délégation de poursuivre le processus de consultation et d'organiser un atelier national de concertation.

Ainsi au cours de l'année 2005, la Délégation a organisé plus de vingt réunions auprès de la Présidence de la République, des ministères concernés, de l'ensemble des préfectures et des communes ainsi que des partenaires au développement. Ce processus a été couronné par la tenue d'un atelier national de concertation les 17 et 18 novembre 2005.

Depuis avril 2006, avec le changement à la tête de l'Etat et l'option prise par le gouvernement de faire du Bénin un pays émergent, les concertations se sont poursuivies avec les principaux acteurs pour améliorer le cadre institutionnel et réaffirmer les principes d'intervention ainsi que les instruments de planification et de gestion du territoire contenus dans le DSO.

Après toutes ces concertations, le DSO a été examiné d'abord par le CNAT le 14 novembre 2006, ensuite par le Comité de Coordination de la Réforme Administrative (CCRA) et la Commission Nationale Consultative de la Réforme Administrative (CNCRA) lors des sessions tenues respectivement les 11 et 12 juin 2009. Les commentaires et les réflexions ont permis d'aboutir à la présente version qui a obtenu l'avis favorable du Ministère de la Réforme Administrative et Institutionnelle pour être introduite en Conseil des Ministres.

## Chapitre I. Les nouvelles exigences de l'aménagement du territoire

### Point de repères : *Image actuelle du territoire national et des défis à relever*

#### L'aggravation des déséquilibres dans la répartition du peuplement

Le doublement de la population en près de vingt ans et de forts flux migratoires à l'intérieur du pays ont accru les déséquilibres en termes de répartition spatiale du peuplement et des activités :

- Entre le sud et le nord du pays ; en 2002, près de 50% de la population vivait sur 10% du territoire national, dans le sud littoral<sup>3</sup>. La densité humaine se situe entre 200 à 400 habitants au km<sup>2</sup> dans le sud, entre 60 et 100 dans le centre et moins de 25 dans le nord
- Entre les villes qui ne cessent de croître et les campagnes touchées par la pauvreté ; En milieu rural, la pauvreté frappe 3,3 fois plus de personnes qu'en milieu urbain, et dans le domaine des services sociaux, le taux d'alphabétisation est de 26 %, contre 55% en milieu urbain.

La croissance urbaine s'est traduite par une sur occupation des zones périurbaines qui n'étaient pas préparées en termes d'équipements et de services collectifs.

De plus, la prépondérance des enfants de moins de quinze ans, soit 46,8% de la population<sup>4</sup>, implique des besoins importants en services de base, tels que l'éducation et la santé.

#### Les défis du développement économique

« La compétitivité...d'une nation se reflète à travers le niveau de développement des grappes<sup>5</sup> »<sup>6</sup>. Le Bénin ne dispose pas de grappes constituées et intégrées. Le secteur agricole est important dans l'économie nationale. Cependant, malgré la pression agricole dans le sud du pays, seulement 38% des terres cultivables sont utilisées sur l'ensemble du territoire<sup>7</sup>. Les problèmes de rendements peu

élevés pour la plupart des cultures, de monoculture d'exportation (coton) et de sécurité alimentaire plaident en faveur d'une diversification agricole et d'une spécialisation des territoires en bassins de production.

La structure économique du Bénin se caractérise par un secteur industriel embryonnaire, sa contribution au PIB étant inférieure à 15%<sup>8</sup>. Le Bénin souffre du manque de culture industrielle et d'initiative privée, malgré les initiatives pour relancer une politique industrielle favorisant la transformation de produits agricoles.

Il convient de renforcer ces efforts en valorisant l'attractivité économique des territoires tout en œuvrant pour une meilleure répartition géographique des activités et l'émergence de grappes compétitives et intégrées.

#### Les grands chantiers structurants pour le territoire national

Malgré leur rôle essentiel pour l'activité économique du pays, de grands équipements, tels que le port et l'aéroport de Cotonou, souffrent de leur emplacement en zone urbaine et de leurs capacités réduites d'accès. Leur délocalisation et leur agrandissement représentent des chantiers majeurs pour l'aménagement du territoire. Une réflexion intersectorielle doit permettre de mettre en cohérence ces chantiers de grande envergure avec d'autres projets de développement touristique et d'infrastructures routières. L'objectif étant d'assurer une forte corrélation entre le transport logistique et le développement d'autres secteurs potentiellement compétitifs.

#### La dégradation de l'environnement

La dynamique démographique et l'intensité des activités humaines constituent des menaces permanentes pour l'environnement : la dégradation des zones humides du littoral sous la pression urbaine, l'épuisement des sols dû à la surexploitation agricole, la disparition des forêts, la pollution de l'eau, la pollution de l'air dans les grandes agglomérations, etc.

Ces nuisances auront des répercussions à terme sur l'activité économique, la santé, la qualité de la vie et l'attractivité du pays. Il est essentiel que la préservation de l'environnement soit intégrée dans chaque secteur et chaque territoire, par les responsables locaux et nationaux.

<sup>3</sup> Institut National de la Statistique et de l'Analyse Economique (INSAE), Troisième Recensement Général de la Population et de l'Habitation, février 2002.

<sup>4</sup> Recensement Général de la Population et de l'Habitat 2002, INSAE.

<sup>5</sup> Réseau d'entreprises, d'institutions en relation dans la chaîne de valeur d'un bien ou d'un service donnée, favorisant l'exportation et donc la création de richesses. Elle comprend une tête de grappe, des activités de soutien (fournisseurs de matière première, services, produits semi transformés) supportées par des infrastructures économiques de base (ressources humaines, financières, institutions, environnement réglementaire

<sup>6</sup> Agenda vers une économie émergente, Performance Management Consulting (2006)

<sup>7</sup> LARES d'après les statistiques du MAEP et de l'INSAE (1998).

<sup>8</sup> Banque de France, Rapport Zone Franc (2003).

L'état et l'évolution actuelle de la répartition des hommes et des activités au Bénin, telles qu'ils sont présentés dans le diagnostic analytique ci-dessus, servent de base à la réflexion sur les principes d'intervention en matière d'aménagement de l'espace.

## 1. Rééquilibrer le développement des territoires

### Promouvoir le rôle des villes comme moteur du développement

L'urbanisation progressive du monde est l'un des événements majeurs de l'histoire récente. Le pourcentage de la population mondiale vivant dans les villes est passé de 20% en 1950 à 50% en 2000 et 60% en 2020 (prévision). Le Bénin n'échappe pas à cette évolution avec un taux de croissance annuel moyen de la population urbaine de 4% entre 1992 et 2002. Il convient d'accompagner ce processus en développant l'économie urbaine et en offrant aux nouveaux citoyens des conditions de vie dignes.

Les villes concentrent à la fois la main d'œuvre aux compétences souvent diversifiées, les infrastructures et les services collectifs qui contribuent à réduire les coûts de production. Elles sont également un lieu d'échange des produits et de rencontre entre acteurs économiques. Il est donc essentiel de tirer profit de l'attractivité des villes pour en faire le moteur du développement.

#### **La promotion des Pôles de développement dans les Orientations Stratégiques du Développement (OSD) et dans la Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté (SCRP)**

Le premier des deux principaux objectifs du Gouvernement affirmés dans les OSD est la création et la dynamisation des pôles de croissance et de développement. Il s'agit de corriger la désarticulation de l'armature urbaine et de rééquilibrer le développement national, en dotant les différentes régions du pays de villes à fonction économique élevée. Ces centres urbains doivent être des moteurs de croissance capables au plan régional d'entraîner le développement des territoires avoisinants et de contribuer à l'essor de l'économie nationale. Il s'agit de renforcer les pôles existants et de créer de nouveaux pôles en tenant compte des dynamiques nationales, sous-régionales et mondiales.

La SCRП, en voulant faire de l'aménagement du territoire un instrument de promotion du développement équilibré de l'espace national, inscrit l'émergence des Pôles de développement et de Croissance comme une des principales actions du Gouvernement. Ainsi :

« Pour assurer l'équilibre régional et limiter l'exode massif des populations rurales vers les grands centres urbains, les autorités béninoises veulent doter le pays de plusieurs pôles de développement répartis sur le territoire national en fonction de leurs avantages comparatifs. Cette stratégie de pôle de développement vise également à diversifier et à accroître la production des différentes régions du Bénin. Ainsi, à terme, chaque pôle de développement sera un espace organisé autour d'un moteur économique, une ville importante entourée de villes secondaires et de localités rurales, reliées entre elles par des réseaux efficaces de transports et de services. »<sup>9</sup>

La promotion des Pôles de développement est l'un des grands chantiers de la Délégation à l'Aménagement du Territoire.

<sup>9</sup> *Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté, p 74, Février 2006*

La hiérarchie urbaine du Bénin aujourd'hui ne comporte pas vraiment de villes dynamiques au sens économique. Certaines d'entre elles ont une position géographique de carrefour commercial, d'appartenance à un bassin potentiel de production, un patrimoine historique, touristique ou d'autres atouts qui militent en faveur de leur éligibilité au statut de **ville motrice** pour animer un pôle de développement.

La structuration des Pôles de développement doit également permettre d'équiper les zones périurbaines. Encore récemment vouées à l'agriculture, elles sont les plus sollicitées par l'extension des villes. L'aménagement du territoire doit prendre en compte le besoin urgent d'équiper ces espaces en infrastructures et en services sociaux.

### **Promouvoir les relations entre villes et campagnes**

Le développement des villes ne doit pas se faire au détriment des campagnes et de leurs habitants. Au contraire, afin de maintenir les flux migratoires dans des proportions raisonnables, les populations en milieu rural doivent bénéficier de conditions de vie décentes et d'un environnement économique dynamique. Renforcer les liens entre villes et campagnes, à travers la mise en œuvre de projets intégrateurs, devrait permettre à ces dernières de tirer profit du dynamisme des premières.

### **Mettre en œuvre une politique de gestion des espaces singuliers**

L'aménagement de l'espace ne se cantonne pas à la gestion du déséquilibre entre les villes et les campagnes. Le territoire national comprend des espaces singuliers qui se caractérisent par leurs conditions naturelles (cours d'eau, système lagunaire, zone bioclimatique, etc.), leur situation géographique (aires de parcours pastoral) ou leur forte concentration humaine.

Ces territoires à enjeux nécessitent un traitement particulier des pouvoirs publics en suivant :

- le principe de ménagement lorsque ces espaces sont menacés par une utilisation abusive, anarchique et déstabilisatrice ;
- le principe de développement concerté lorsque ces territoires impliquent une multitude d'acteurs à différentes échelles.

### **Promouvoir la gestion des espaces transfrontaliers**

Le Bénin compte près de 2000 km de frontière avec quatre pays. Leur délimitation imprécise constitue une source de tensions. De plus, la faiblesse des accès routiers et des investissements publics offre des opportunités à l'hégémonisme non avoué de certains Etats. Au-delà des actions de bornage, les Etats et les communes doivent s'entendre pour mettre en œuvre des politiques de développement des espaces transfrontaliers.

Ces espaces sont également confrontés à la nécessité d'aménager les bassins versants qui débordent du territoire communal et national, tels que ceux de la Volta, du Niger et du Mono. Une gestion cohérente et efficace des bassins versants exige une concertation entre Etats et entre communes.

La gestion des espaces transfrontaliers comporte un enjeu économique. « L'existence sur tout le pourtour de la frontière béninoise des espaces transfrontaliers structurés par des marchés à l'étape actuelle, (...) leur proximité par rapport aux opportunités offertes par les pays voisins, les difficultés de communication faisant entrave à leur fonction économique (...) sont autant de facteurs qui demandent que soit élaborée pour le Bénin une politique des frontières comme approche de l'aménagement du territoire »<sup>10</sup>.

Conformément aux principes de la Déclaration de politique d'aménagement du territoire communautaire des pays membres de l'UEMOA, ces espaces doivent devenir des facteurs de coopération transfrontalière avec l'élaboration de plans d'aménagement concerté entre les pays limitrophes autour des besoins essentiels des populations : écoles, centres de santé, équipement en eau potable, infrastructures de desserte et valorisation des ressources partagées.

## 2. Soutenir la création de richesses

La vision du Bénin pour les vingt années à venir exige un ensemble d'actions qui s'intègrent de façon à assurer un développement cohérent de l'ensemble du pays. L'aménagement du territoire devient donc un facteur indispensable à la croissance de la production nationale, en améliorant l'attractivité globale du pays et en accompagnant une spécialisation économique des territoires.

### Améliorer l'attractivité globale du Bénin

L'une des entraves à une croissance économique forte et durable est la faiblesse des investissements. Le taux d'investissement de ces trois dernières années a fluctué entre 15 et 18% du PIB<sup>11</sup>, dont 11% pour l'investissement privé. Ces résultats situent le Bénin bien en dessous de la moyenne des pays en développement d'Asie (28%), d'Amérique latine (22%) et des pays de l'UEMOA.

Une étude récente de la CNUCED<sup>12</sup> explique la faiblesse de l'investissement par un ensemble de facteurs d'ordre institutionnel, tels que la lourdeur administrative des procédures, le nombre important d'organismes chargés de la mise en place des projets, etc. Mais elle met également en avant l'état des infrastructures du port de Cotonou et les problèmes liés à la propriété foncière, des sujets intimement liés à la gestion de l'espace. Si l'aménagement du territoire n'est pas la solution à tous les maux de l'économie béninoise, elle peut néanmoins apporter sa contribution en coordonnant la réflexion sur la délocalisation du port et la réforme foncière en cours.

Plus généralement, une planification spatiale et rationnelle participera à la réduction du coût d'accès aux facteurs de production : l'eau, l'électricité, les télécommunications, le foncier et les transports. Ainsi, l'aménagement cohérent du territoire peut faciliter l'accès à ces services collectifs en les concentrant sur des espaces à forte attractivité, tels que les Pôles de développement, puis en favorisant leur diffusion à l'ensemble du territoire national dans un souci d'équité

<sup>10</sup> Etienne DOMINGO, *Investigation et Diagnostic sur la Situation de l'Aménagement du Territoire au Bénin*, juin 2003, p115.

<sup>11</sup> Ministère des Finances et de l'Economie, *Convergence 2002-2006*.

<sup>12</sup> Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement, *Examen de la Politique de l'Investissement au Bénin (version préliminaire)*, octobre 2004.

territoriale. L'attractivité restaurée relancerait les investissements privés, intérieurs et étrangers, gage d'une croissance économique stable et élevée.

### **Accompagner les stratégies de spécialisation et d'excellence des grandes filières économiques**

L'économie béninoise se caractérise par la spécialisation de sa production agricole dans la filière coton (entre 70 et 80% des recettes d'exportation du pays) et la part prédominante du commerce de réexportation dans la production nationale, autant de facteurs de dépendance à la conjoncture internationale. La diversification de la production agricole passe par des mesures claires et engagées dont la réussite découlera d'une gestion territoriale telle que la promotion des bassins de production agricole.

Par ailleurs, avec une contribution du secteur tertiaire au PIB de près de 50%<sup>13</sup>, l'économie du Bénin repose essentiellement aujourd'hui sur le secteur des services dont les filières doivent faire l'objet d'une spécialisation et d'un accompagnement. Ainsi, la connexion de Cotonou au câble sous-marin à fibre optique pourrait être valorisée par l'extension du réseau de télécommunication aux territoires isolés ainsi qu'aux pays de l'hinterland. Ces aménagements permettraient de promouvoir l'économie des Technologies de l'Information et de la Communication (TIC) au Bénin avec l'implantation de centres d'appels, de *data centers*, d'entreprises d'informatique, etc.

Une réflexion sur la vocation économique du pays a permis d'asseoir l'émergence du Bénin à l'horizon 2025 sur des grappes de projets structurées autour des principaux domaines de production dans lesquels le Bénin dispose d'atouts au regard de ses ressources naturelles et de sa position géographique dans la sous-région. (Espace UEMOA, CEDEAO, CEMAC). (Voir encadré ci-après).

Le Bénin devra s'engager résolument à passer du statut de « pays pauvre très endetté » (PPTE) à celui de pays qui produit, transforme et exporte (PPTE).

#### **Une nouvelle stratégie de développement économique : la création de richesses et la compétitivité par la constitution de grappes**

« Le document Agenda vers une économie émergente vise à déplacer le Bénin vers le peloton des pays à forte croissance. Il s'agit plus concrètement de faire du Bénin un pays qui attire les investissements, accélère sa croissance économique et en redistribue équitablement et rationnellement les effets induits et qui s'intègre avec succès dans l'économie mondiale grâce à ses capacités d'exportation.(...) La stratégie proposée pour faire du Bénin un pays émergent repose sur un pilier central (le transport logistique) et quatre piliers périphériques (coton, agro-alimentaire, BTP, tourisme). (...) Le développement économique suppose l'émergence d'une véritable grappe intégrée " transport, logistique et commerce", entraînant par ses services, le développement des quatre autres pôles sectoriels qui présentent d'importantes synergies avec elle ». Cette vision doit être déclinée dans les secteurs et les régions, en fonction des potentialités réelles des territoires.

L'aménagement du territoire doit accompagner cette déclinaison sectorielle et spatiale des grappes de projets, de manière à assurer l'équilibre interrégional.

*Extrait du document «BENIN 2025, Agenda vers une économie émergente : Identification des piliers potentiels de l'économie Béninoise en 2025 et esquisse d'une vision d'avenir » Performance Management Consulting (2006)*

<sup>13</sup> PNUD, *Rapport Mondial sur le Développement Humain 2004* (données 2002).

### **3. Coordonner les grands chantiers de l'aménagement du territoire**

Les capacités des équipements portuaires et aéroportuaires de Cotonou sont actuellement limitées et représentent un obstacle pour l'augmentation des échanges vers l'extérieur. Leur emplacement en zone urbaine ne permet pas d'envisager leur extension *in situ*. Une réflexion a été amorcée pour la délocalisation de ces grands équipements aux abords de la capitale économique.

Ces deux équipements jouent un rôle essentiel dans le fonctionnement économique du pays, dominé par les activités commerciales, et l'aménagement de son espace caractérisé par une forte concentration des biens et des hommes sur la façade littorale. Ils détermineront également la place du Bénin dans l'espace sous-régional.

Leur délocalisation relève d'un enjeu stratégique et devra prendre en compte d'autres grands projets d'envergure nationale : la réalisation d'une infrastructure autoroutière reliant le port au nord du pays et contournant la capitale, l'aménagement d'un parc hôtelier sur la route littorale entre Cotonou et Grand Popo, etc.

De plus, d'autres chantiers intégrateurs pour l'aménagement du territoire devraient pouvoir être discutés et coordonnés tels que la réhabilitation et l'extension du réseau ferroviaire, la construction de lycées techniques, d'universités, d'infrastructures de transport urbain, d'aéroports pour les lignes intérieures, etc.

Tous ces grands projets auront un impact décisif sur l'activité économique du pays. Les décisions erronées dans la réalisation de tels chantiers peuvent avoir un impact désastreux et prolongé sur le développement du pays. L'aménagement rationnel et équilibré du territoire national nécessite de coordonner les acteurs impliqués afin de gérer ces dossiers en concertation et en toute transparence.

### **4. Promouvoir le Bénin dans l'espace sous-régional**

#### **Les perspectives régionales**

L'un des atouts du Bénin est sa position géographique caractérisée par une façade maritime de 125 km, une frontière commune de près de 700 km avec le Nigéria, soit un marché de 105 millions de consommateurs potentiels, et des frontières communes avec les pays de l'hinterland tels que le Niger et le Burkina Faso. Il convient de valoriser cet atout dans un contexte sous-régional favorable en affirmant sa fonction de porte d'entrée de la sous région au continent et au reste du monde.

Ce positionnement peut se concrétiser, dans le secteur des télécommunications, par le développement d'infrastructures reliant le câble sous-marin intercontinental, qui dessert Cotonou, au reste de la sous région. Le Bénin peut ainsi ambitionner de devenir un centre de connexion pour l'Afrique Centrale et l'Afrique de l'Ouest, et le point de liaison entre ces deux régions et le monde.

Dans le secteur des transports aériens, le Bénin jouit également d'une position géographique avantageuse à la croisée des chemins entre l'Afrique de l'Ouest et le reste du Continent. En effet, l'instabilité en Côte d'Ivoire et l'insécurité au Nigéria ne permettent aux aéroports d'Abidjan et de Lagos de remplir leur fonction de *hub* pour le continent. Avec le projet de deuxième aéroport, le Bénin pourrait tirer profit de sa situation géographique et devenir le nouveau nœud aérien de la sous région.

### **L'intégration régionale à travers l'aménagement du territoire**

L'Afrique de l'Ouest poursuit un processus d'intégration sous régional qui a remis à l'ordre du jour l'aménagement du territoire comme facteur d'unification des différents pays. Suite à la Conférence des Chefs d'Etat et de gouvernement de l'UEMOA, le 10 janvier 2004, le Bénin a adopté l'Acte additionnel n° 03/2004 sur la Déclaration de la politique d'aménagement du territoire communautaire.

Ce document définit quatre axes d'intervention :

1. la promotion de l'aménagement du territoire communautaire dans les politiques publiques des Etats membres ;
2. la réalisation concertée de grandes infrastructures et d'équipements d'intérêt communautaire ainsi que la définition d'une armature urbaine régionale ;
3. le renforcement de la complémentarité, de la compétitivité et la meilleure insertion des Etats membres dans l'économie régionale et mondiale ;
4. le développement de la solidarité communautaire et le renforcement de la cohésion sociale.

Cet engagement vers un renforcement de l'intégration sous régionale s'est confirmé lors du séminaire de Ouagadougou, les 18 et 19 octobre 2004, au cours duquel les ministres en charge de l'aménagement du territoire ont adopté un plan d'actions de mise en œuvre de la Déclaration de l'Acte additionnel qui prévoit :

- la gestion du peuplement de la sous région,
- l'organisation du système de transport et des échanges,
- la promotion des réseaux régionaux des villes secondaires,
- la promotion des métropoles compétitives à l'échelle de l'économie régionale et mondiale,
- la définition et la mise en œuvre de programmes de coopération transfrontalière (voir encadré ci-après),
- la gestion de ressources dans le souci du développement durable.

Une réflexion a ainsi été amorcée et devrait aboutir à l'élaboration d'un Schéma de Développement de l'Espace Régional (SDER).

Le Bénin a adhéré à ce processus d'intégration sous régionale à travers l'aménagement du territoire et continuera à contribuer à la réflexion, assurant au pays un positionnement favorable au sein d'un futur marché unique ouest africain.

### **Le développement des pays frontières**

L'UEMOA en partenariat avec le PDM anime une réflexion sur la nécessité de promouvoir la collaboration entre Etats concernant le développement des zones transfrontalières. Selon une note de l'UEMOA présentée lors d'une rencontre régionale des Ministres de l'Aménagement du Territoire\* :

« L'organisation administrative des territoires en Afrique de l'Ouest et du Centre a très peu tenu compte du continuum d'espace et de relation qui existe entre deux ou trois Etats limitrophes. Ces continuums d'espace sont représentés par les zones transfrontalières qualifiées depuis peu de « pays frontières » par les autorités maliennes.

En ouvrant le séminaire de Sikasso en mars 2002 sur le concept de « pays frontière », le Président Alpha Omar Konaré définissait ces zones transfrontalières comme « des espaces géographiques à cheval sur les lignes de partage de deux ou de plusieurs Etats limitrophes où vivent des populations liées par des rapports socioculturels intenses ».

L'intérêt d'accorder une certaine importance à ces zones transfrontalières dans les préoccupations de développement et d'aménagement du territoire est d'arriver à créer des espaces homogènes de coopération, à favoriser la coopération intercommunale entre les régions administratives frontalières, à lutter contre le dépérissement des frontières afin de construire de véritables espaces d'intégration de proximité.

Selon les réflexions qui sont menées sur la question, on distingue plusieurs types d'espaces frontaliers compris d'une part entre pays sahéliens et d'autre part entre pays côtiers et enfin entre pays côtiers et sahéliens. Mais ceux qui méritent d'être évoqués dans cet exposé concerne les « pays frontières » entre Etat côtiers et sahéliens comme par exemple les zones frontalières :

- (...) du Maori entre le Niger, le Nigeria et le Bénin ;
- du Lobi entre le Bénin, le Burkina Faso, le Togo et le Ghana (...).

Tous ces espaces transfrontaliers peuvent devenir des chaînons d'une solidarité plus forte entre les Etats s'ils peuvent bénéficier d'une plus grande attention des autorités publiques.»

\* UEMOA, PDM, *Rencontre Régionale des Ministres de l'Aménagement du Territoire*, « Les dimensions territoriales du développement régional en Afrique de l'Ouest et du Centre », Ouagadougou, 18 et 19 octobre 2004.

## **5. Préserver le patrimoine naturel du pays**

La prise en compte de l'environnement dans la politique de développement du pays est encore récente, mais la montée en puissance des structures en charge de ces aspects traduit la prise de conscience du gouvernement sur un double constat fait également à l'échelle mondiale :

- le rôle central de l'environnement dans la vie des populations en particulier des plus démunies ;
- la dégradation continue et de la destruction d'une partie des ressources naturelles.

Le Bénin a ainsi intégré dans sa constitution de 1990 "le droit à un environnement sain, satisfaisant et durable". L'atteinte à l'environnement fait aussi partie des délits graves pour lesquels le chef de l'Etat peut être passible de haute trahison. Il convient donc aujourd'hui non seulement de protéger et de promouvoir des approches de gestion durable du territoire, mais également d'inclure de la durabilité dans les activités consommatrices d'espaces et de ressources

naturelles afin de garantir la viabilité écologique pour reprendre la formulation du 7<sup>ème</sup> objectif des OMD<sup>14</sup>.

La nature a toujours été généreuse au Bénin. Elle fournit les ressources alimentaires et énergétiques pour une grande partie de la population essentiellement rurale. Elle constitue également un potentiel de ressources, pharmaceutiques, industrielles ou touristiques<sup>15</sup>. Cette nature trop généreuse, en accès libre, a pu générer des comportements abusifs sans souci du lendemain, que ce soit pour le sol, l'eau, les forêts, la flore, les poissons ou le gibier. Plus récemment, l'accès aux ressources en bois de feu et en pâturage se complique avec l'émergence de la privatisation du foncier.

Au-delà de la production de ressources économiques, les systèmes naturels assurent des fonctions et des services essentiels aux populations. La disparition de ces écosystèmes serait extrêmement coûteuse : les zones humides par exemple. Ces milieux marécageux entre terre et eau, fixent les sédiments dans le sol et limitent l'érosion, participent à la protection des milieux aquatiques contre le comblement, filtrent et épurent l'eau, emmagasinent l'eau en périodes de crue et la libèrent en périodes plus sèches limitant ainsi les effets dévastateurs des inondations.

La notion de "patrimoine naturel" s'est peu à peu imposée. Par analogie avec la culture ou encore le patrimoine d'une entreprise ou d'une collectivité, il convient de gérer le patrimoine naturel, de le protéger et d'utiliser rationnellement ses dividendes ou ses intérêts. La prise en compte de l'environnement et du patrimoine naturel touche de nombreux secteurs (agriculture, industrie, urbanisme, transports, énergie, etc.). Il convient de créer ou d'adapter de nouvelles formes de travail et de décision regroupant les différentes parties prenantes à une échelle donnée sur le territoire. Le gouvernement a ainsi adopté une Charte nationale pour la gouvernance environnementale reconnaissant l'intérêt d'une approche globale et la responsabilisation commune mais différenciée des acteurs : Etat, Collectivités, société civile et religieuse.

---

<sup>14</sup> OMD : Objectifs du Millénaire pour le Développement, adoptés dans la Déclaration du Millénaire des Nations Unies au Sommet de New York, qui visent à créer un climat propice au développement et à l'élimination de la pauvreté.

<sup>15</sup> 40% de l'économie mondiale repose sur les produits biologiques et les processus écologiques. En ce qui concerne le Bénin, sa position biogéographique particulière entre les grandes régions forestières pourrait lui avoir donné un rôle de refuge au cours des derniers changements climatiques et constituer un foyer potentiel de biodiversité génétique.

### L'évolution des Accords Multilatéraux sur l'Environnement des années 1960 à Rio

La Convention sur la Diversité Biologique (ou Biodiversité<sup>16</sup>) a été adoptée lors du Sommet de la Terre de Rio de Janeiro au Brésil en 1992. Elle est entrée en vigueur au Bénin le 13 décembre 1993. Elle constitue une étape importante en consacrant l'engagement international en faveur du développement durable par l'émergence de nouveaux types d'accords multilatéraux.

En effet, les premiers accords sur l'environnement pris dès les années 1970, étaient essentiellement sectoriels. Ils portaient sur une seule question ou visaient la préservation d'une ressource particulière (conventions sur les zones humides en 1971, sur le patrimoine mondial naturel et culturel en 1972, sur le commerce international de la faune et de la flore en 1973, sur les espèces migratrices en 1979, sur la protection de la couche d'ozone en 1987, sur le contrôle des mouvements des déchets dangereux en 1989).

Une seconde génération d'accords internationaux est issue de la Conférence des Nations de Rio de Janeiro (1992). Ces accords traduisent le passage d'une approche sectorielle de la conservation par la prise en compte des interactions entre le développement des sociétés et l'environnement. Deux accords illustrent cette évolution d'approche :

- La convention cadre sur le changement climatique qui vise la stabilisation des concentrations de gaz à effet de serre à un niveau qui empêche les perturbations anthropiques du climat. Le protocole de Kyoto intervenu en 1997 fixe par exemple des objectifs chiffrés aux pays industrialisés et définit des mécanismes de flexibilité qui peuvent bénéficier aux pays en voie de développement.
- La convention sur la diversité biologique reconnaît que la conservation de la diversité biologique est une préoccupation commune à l'humanité et qu'elle fait partie intégrante du processus de développement. Elle fournit le cadre principal de l'action pour la préservation, l'utilisation durable et le partage équitable de la diversité biologique et de ses ressources génétiques.

La bonne gestion du patrimoine naturel passe par une stratégie au moins à l'échelle nationale. Certains aspects peuvent être abordés à l'échelle du golfe de Guinée pour les aspects côtiers, transfrontaliers pour les zones humides partagées (avec le Togo et le Nigeria). Le Bénin est aussi membre des Autorités instituées à l'échelle des deux grands bassins versants qui le concernent : le Niger et la Haute Volta. A ce titre, le bassin versant du Mono, partagé avec le Togo, constitue un "petit" bassin où des actions de démonstration pourraient être envisagées à titre pilote.

<sup>16</sup> La biodiversité s'exprime par la diversité génétique, la diversité des espèces et celle des écosystèmes.

## **Chapitre 2. Les principes de réorganisation du cadre institutionnel**

### **1. Recentrer l'Etat sur ses fonctions de coordination et de régulation**

#### **Assurer une bonne coordination des investissements publics**

La pauvreté s'est généralisée surtout en milieu rural, malgré l'amélioration de la situation économique et financière liée aux différents Programmes d'Ajustement Structurels depuis 1989. La question se pose de savoir comment aborder le problème de la création de richesses et de sa redistribution au niveau du territoire national pour faire reculer la pauvreté.

Selon la Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté (voir encadré ci-après), les politiques économiques et sociales des différents Ministères sectoriels pourraient être mieux coordonnées pour avoir un impact réel sur la pauvreté.

Une des solutions serait de revoir la méthode d'intervention des structures de l'Etat qui sont en charge des services publics et de leur extension à l'ensemble du territoire au profit des populations.

#### **Promouvoir les réflexions transversales et interministérielles**

Selon une approche horizontale des rapports entre les grands services de l'Etat, il importe d'assurer la coordination des actions d'équipement afin d'offrir un accès réel aux services collectifs. Par exemple, lors de la réalisation d'un équipement social, l'administration en charge doit s'assurer auprès des autres ministères qu'une piste le desservira, qu'il y aura un accès à l'eau et à l'électricité, que le personnel formé sera disponible, etc. Cette coordination implique une réforme profonde du processus de décision.

#### **Associer les communes au processus de décision**

Selon une approche verticale des relations entre acteurs, il apparaît opportun de revoir la manière dont les administrations centrales étendent l'offre de services publics aux populations. Pour une meilleure appréciation des besoins des populations et des priorités, les ministères doivent élargir le processus de décision aux niveaux intermédiaires, la plus légitime étant la commune. La rencontre de la Société Béninoise d'Energie Electrique (SBEE) avec les maires des communes du Bénin à Cotonou, les 8 et 9 décembre 2004, illustre la nécessité de réorganiser la gestion du territoire national en partenariat avec les collectivités locales.

## **L'aménagement du territoire : une priorité de la SCRP 2007-2009**

### **La nécessité d'une cohérence spatiale et intersectorielle des actions de lutte contre la pauvreté**

Dans son diagnostic sur les acquis de la mise en œuvre du DSRP 2003-2005, la SCRP précise que même si de nombreuses réformes ont été entreprises, force est de constater que les résultats n'ont pas atteint les objectifs fixés en termes de croissance et de réduction de la pauvreté. La faible implication des communautés locales au processus de développement serait l'une des raisons qui expliquent cette contre performance.

En outre, la SCRP, à la suite de ce diagnostic, a relevé la nécessité d'une meilleure cohérence dans l'action publique. Ainsi, elle s'est voulue être un cadre à la fois « fédérateur » visant à mettre ensemble et en harmonie les politiques sectorielles, et « intégrateur » visant à en renforcer la cohérence et les complémentarités afin d'accélérer la croissance et répondre à l'attente des populations.

### **L'aménagement du territoire : un outil du Gouvernement pour assurer la cohérence spatiale des politiques sectorielles**

La SCRP, à travers son axe stratégique N°5 consacré à la promotion du développement équilibré et durable de l'espace national, entend faire de l'aménagement du territoire l'un des principaux outils du Gouvernement pour accompagner les politiques sectorielles et corriger les disparités spatiales. Le Gouvernement veut donc asseoir tous les efforts de développement sur une répartition équilibrée et durable des activités et des infrastructures dans l'espace.

### **Promouvoir la cohérence et l'équité territoriale dans le choix des investissements publics**

*Les notions de cohérence et d'équité territoriale reposent sur la nécessité d'accorder les mêmes chances de développement à toutes les régions à travers une spatialisation raisonnée des équipements, des infrastructures de base et de la fourniture des services sociaux. Ces notions n'ocultent pas la nécessité d'insérer le pays dans la mondialisation à travers certains espaces capables de rivaliser avec les principales plateformes régionales ou mondiales d'échanges et de services.*

Lors de l'identification des projets de réalisation d'infrastructures et d'équipements communautaires, les Ministères choisissent l'implantation géographique sans un réel cadrage territorial formel qui assure une distribution cohérente des investissements. Seuls quelques uns mènent leurs actions dans une logique de territorialisation. Le Ministère de la Santé (MS) a élaboré une carte sanitaire (voir encadré ci-dessous) et le Ministère des Enseignements Primaire et Secondaire dispose d'une carte scolaire. Cette gestion territorialisée a fait ses preuves et pourrait être élargie aux autres secteurs.

### **Un exemple de territorialisation des investissements publics : la carte sanitaire du Bénin**

Le diagnostic établi par le Ministère de la Santé (MS) indique que la gestion du système de santé sur la période 1997-2001 pouvait être améliorée. La forte centralisation du pouvoir décisionnel au niveau national entraînait des défaillances en matière de gestion des ressources humaines et financières, des infrastructures et de leur maintenance, de la planification des activités et de la coordination des aides extérieures, etc.<sup>17</sup>

Le Ministère de la Santé a réorganisé la pyramide sanitaire composée de trois niveaux :

- au niveau national : le Centre National Hospitalier Universitaire de Cotonou,
- au niveau départemental : les centres hospitaliers départementaux,
- au niveau périphérique : les hôpitaux de zone, regroupant une ou plusieurs communes.

Cette réorganisation a entraîné une réactualisation de la carte sanitaire qui est composée de vingt neuf zones. Cette politique a permis de simplifier la gestion des équipements hospitaliers et de la rendre moins coûteuse.

### **Vers une territorialisation des OSD et de la SCRP**

Pour être appliqués, ces principes de coordination et de cohérence territoriale doivent être intégrés au système d'investissement public. Actuellement, l'instrument de décision des investissements, pour réaliser la SCRP, est le volet Programme d'Investissement Public (PIP) du Cadre de Dépenses à Moyen Terme (CDMT).

L'élaboration du Cadre des Dépenses à Moyen Terme (CDMT) est « un processus transparent de programmation financière et de préparation du budget visant à allouer des ressources aux priorités stratégiques en assurant une discipline budgétaire d'ensemble. Il a pour objectif d'améliorer le processus budgétaire et d'offrir un cadre triennal glissant »<sup>18</sup>. Le CDMT paraît plus adapté à la temporalité de l'aménagement du territoire. Mais ses procédures d'élaboration ne tiennent pas suffisamment compte de la dimension territoriale de l'affectation des allocations budgétaires, de la responsabilisation des dépenses et de la nécessité de répartir harmonieusement les investissements publics sur l'ensemble du pays.

<sup>17</sup> Politiques et stratégies nationales de développement du secteur santé, 1997-2001, Cotonou, MSP, p. 24.

<sup>18</sup> Adjovi (E.), « Le Cadre de dépenses à moyen terme (CDMT) », Communication du Directeur général des affaires économiques du MFE, Atelier de réflexion sur les instruments de gestion du territoire, Possotomé, 22 et 23 novembre 2004.

### Les documents de référence du système d'investissement public

ENPLT : Réalisées en 2000, les Etudes Nationales de Perspective à Long Terme, Bénin 2025, fixent les grandes orientations nationales de développement à long terme. Elles n'ont aucune implication en termes de planification spatiale.

Agenda vers  
une économie  
émergente :

"Le document BENIN 2025 : Agenda vers une économie émergente", élaboré en 2006, présente les piliers potentiels de l'économie Béninoise en 2025 et l'esquisse d'une vision d'avenir (faire du Bénin une économie émergente). Il intègre les aspirations des Béninois contenues dans les ENPLT.

OSD : Le document « Les Orientations Stratégiques du Développement du Bénin 2006-2011 », élaboré en 2006, présente le cadre stratégique de référence visant à offrir à tous les acteurs, les repères nécessaires à toute action de développement pour le quinquennat 2006-2011.

SCRCP : La Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté fait suite au DSRP 2003-2005, et constitue une stratégie de deuxième génération pour la période 2007-2009 ; Elle vise la diversification de l'économie et l'intensification de la croissance afin d'accélérer la lutte contre la pauvreté et la marche du Bénin vers l'atteinte des OMD.

### Promouvoir l'équité territoriale lors des arbitrages budgétaires

Le Ministère de l'Economie et des Finances (MEF) fait une affectation sectorielle des dépenses, en mettant à la disposition des ministères un montant pour les dépenses de fonctionnement et les dépenses d'investissement, sur la base des projets retenus en rapport avec les priorités de l'Etat. Le CDMT n'offre pas de fortes garanties pour une répartition territoriale harmonieuse des services publics. Le Ministère de l'Économie et des Finances fait un arbitrage financier qui n'est pas accompagné par un arbitrage territorial. Il n'existe pas de connexion avec les territoires récipiendaires : les communes.

Un second arbitrage territorial s'avère nécessaire pour corriger la répartition spatiale des investissements publics. La DAT, qui a commencé par être associée à l'arbitrage budgétaire du PIP aux côtés du ministère en charge du développement, contribuera à l'exercice. Il convient de rappeler que les pays de l'UEMOA ont retenu en commun la contribution des structures chargées de l'aménagement du territoire lors de l'élaboration des budgets de l'Etat. De plus, une concertation organisée entre le niveau ministériel et le niveau communal permettrait d'identifier les territoires prioritaires dans un souci d'équité territoriale et d'assurer une gestion rationnelle des fonds publics.

### Intégrer les communes au système d'investissement public

En ne prenant pas en compte le niveau communal dans ses procédures d'élaboration, le CDMT fragilise la collectivité locale dans sa mission d'aménagement du territoire et de développement, telle qu'elle est définie dans l'article 82 de la loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes.

Conformément à l'article 84 de la même loi, les communes ont toutes élaboré les PDC première génération, et sont actuellement à pied d'œuvre pour l'élaboration des documents de planification de deuxième génération au niveau local. Ces documents pourraient donner lieu à des flux financiers dans le cadre d'un système de contrôle des dépenses publiques bien définis.

Les communes ont la lourde tâche de gérer des villes qui nécessitent des moyens conséquents. Elles doivent être intégrées à un système d'investissement public articulé, liant l'Etat central, les ministères et les communes. Les actions prévues dans les Plans de Développement Communal pourraient être intégrées à la Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté, ainsi qu'au Cadre des Dépenses à Moyen Terme.

Cette territorialisation de la SCRП doit être portée par les acteurs nationaux en charge de l'élaboration de ces deux documents de référence mais également par les ministères sectoriels qui programment leurs investissements publics. Ce processus devrait donc être mené dans le cadre d'une concertation nationale, afin d'être accepté et soutenu par le plus grand nombre.

### **Intégrer les outils de suivi et de contrôle des dépenses budgétaires à l'aménagement du territoire**

Le suivi comptable des dépenses engagées dans le Cadre des Dépenses à Moyen Terme est effectué par le Système Intégré de Gestion des Finances Publiques (SIGFIP), un outil de suivi et de contrôle mis au point dans le cadre des réformes budgétaires du Ministère de l'Économie et des Finances. Son caractère récent et surtout les difficultés de télécommunications ne permettent pas d'assurer la connexion de l'ensemble des ministères, des départements et des communes.

L'aménagement et la planification du territoire pourraient se servir de cet outil de suivi et de contrôle des investissements. Cela nécessiterait d'assurer la connexion de l'ensemble des acteurs nationaux, départementaux et locaux aux réseaux de télécommunications. De plus, un organisme devrait être chargé de contrôler la réalisation physique des investissements.

## **2. Organiser et renforcer la gouvernance sub-nationale**

### **Renforcer les Préfets et les services techniques déconcentrés**

En termes d'aménagement du territoire, le Préfet et les directions départementales sectorielles ont un rôle crucial de coordonnateur au niveau départemental. Ils doivent en effet harmoniser les actions des ministères et des collectivités locales. Il convient de rappeler que, selon la loi, le Préfet est « l'unique représentant du gouvernement et de chacun des ministres pris individuellement »<sup>19</sup>.

De plus, le Préfet appuie et régule les communes, nouveaux acteurs majeurs de l'aménagement du territoire, dans l'appropriation de leurs compétences.

<sup>19</sup> . Cf. l'article 10 de la loi n°97-028 du 15 janvier 1999 portant organisation de l'administration territoriale de la République du Bénin.

Les lois portant sur la décentralisation ont déjà défini de nombreux outils et règles permettant de cadrer ces deux aspects de l'action du Préfet et des services techniques :

- La fonction de coordination est assurée par plusieurs organes :
  - la Conférence Administrative Départementale (CAD) composée des directeurs et chefs des services déconcentrés de l'Etat dans le département,
  - le Conseil Départemental de Concertation et de Coordination (CDCC) dont composition est donnée par la loi et qui constitue un organe consultatif,
  - le Service de la Planification et de l'Aménagement du Territoire de la Préfecture.
- Le pouvoir de tutelle des Préfets sur la commune s'exerce par les fonctions de contrôle de légalité des actes pris par les collectivités locales et la fonction d'appui conseil.

Toutefois, si dans la pratique, le contrôle de légalité est clairement assuré par les Préfectures, il n'en est pas de même pour l'appui-conseil, qui est encore peu répandu. C'est pourquoi un guide a été élaboré et un décret pris en 2007 pour préciser les modalités de mise en œuvre de l'appui-conseil aux communes.

Dans le nouveau cadre institutionnel proposé par le DSO, l'administration départementale devrait assurer la fonction d'intermédiaire entre les responsables communaux et sectoriels au niveau national :

- Apprécier, en concertation avec les communes, l'état des besoins et des priorités des territoires et transmettre l'information vers les administrations centrales.
- Communiquer aux communes les prescriptions (directives) et les orientations (lignes directrices) de l'Etat.

La mise en œuvre du cadre institutionnel défini dans le DSO requiert l'application complète des textes de loi sur la décentralisation. Cela nécessite un renforcement des moyens humains et financiers auxquels chaque ministère doit participer. Cet effort doit être suivi d'un renforcement des capacités avec l'identification des profils de compétence adaptés et l'organisation d'actions de formation.

### **Promouvoir la formation de nouveaux territoires**

Le processus de décentralisation au Bénin a permis l'émergence de soixante dix sept communes, en lieu et place des anciennes sous-préfectures. Selon l'article 82 de la loi n°97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin, la commune « concourt avec l'Etat et les autres collectivités à l'administration et à l'aménagement du territoire, au développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique ainsi qu'à la protection de l'environnement et à l'amélioration du cadre de vie ».

Mais les communes ont-elles la taille, la force matérielle et organisationnelle suffisante pour initier un développement local et contribuer à l'aménagement du territoire ? Est-il envisageable de laisser les soixante dix sept communes élaborer chacune un schéma d'aménagement et un plan de développement sur un espace

national de 114 763 km<sup>2</sup><sup>20</sup> avec des parentés culturelles, des similitudes naturelles et des défis communs ? Une collectivité peut-elle, sans concertation ni coordination avec les communes avoisinantes, s'engager dans la gestion de ressources qui dépassent les frontières communales, départementales et parfois même nationales ?

La faiblesse de leurs moyens financiers et humains, ainsi que l'étendue réduite de certaines communes, plaident pour la constitution de nouveaux territoires par le regroupement libre et volontaire des collectivités.

Il ne s'agit pas de fondre la carte administrative du Bénin dans un nouveau découpage. Les communes conserveront leurs compétences et leurs limites administratives. Ces nouveaux territoires permettent de valoriser le découpage actuel et de le transcender en prenant en compte les réalités territoriales qui commandent la vie quotidienne des populations.

Ce processus s'inscrit dans la logique de la décentralisation qui offre déjà la possibilité aux communes de s'associer. En effet, la loi n°97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin, comprend des dispositions concernant la coopération intercommunale :

« Article 176 : Plusieurs communes peuvent décider de s'associer en vue de la réalisation et de la gestion d'équipements et de la création de services d'intérêt et d'utilité intercommunaux. Dans ce cas, une convention détermine les droits et les obligations de chacune des parties.

Article 177 : Les organismes créés conformément à l'article 176 ci-dessus, peuvent être dotés de la personnalité morale et de l'autonomie financière.

La création, l'organisation et le fonctionnement de ces organismes intercommunaux sont approuvés par décret pris en conseil des ministres et sur proposition du ministre chargé de l'administration territoriale. »

Ces dispositions légales n'ont pas encore fait l'objet de décrets d'application. Des mécanismes institutionnels seront mis en œuvre pour renforcer les moyens d'actions de ces territoires et d'inciter à la constitution de ces regroupements afin de garantir les relations fonctionnelles entre l'Etat et les communes associées, comme dans le cas de l'entretien des pistes.

---

<sup>20</sup> Source : INSAE, Recensement Général de la Population et de l'Habitat 2002.

### Les expériences de coopération intercommunale au Bénin

Plusieurs communes ont appliqué les dispositions de la loi n° 97-029 sur la coopération intercommunale pour s'associer dans le cadre de projets de développement, de préservation de l'environnement ou de gestion de services collectifs :

- Le Programme de Développement Local des Collines réunit les communes du département dans le cadre d'un projet de coopération décentralisée avec la région Picardie (France) et le soutien de l'Agence Française de Développement (AFD). Le PDLC, en cours de finalisation, a permis la réalisation des locaux aux communes, de modules scolaires, la rénovation de centres de santé, la formation d'agriculteurs, etc.
- La zone Intercommunale d'Eco-Développement (CIED) de la Lagune Côtière réunit les communes d'Abomey-Calavi, de Comè, de Grand Popo, de Kpomassé et de Ouidah autour de la préservation et de la mise en valeur des zones humides du littoral, dans le cadre du projet Lagune financé par un Fonds de Solidarité Prioritaire (France) et appuyé par la Fédération des Parcs Naturels Régionaux de France.
- Il existe également des regroupements de communes autour des anciens ou des nouveaux départements : l'Association pour le Développement des Communes du Borgou (ADECOP), l'Association des Communes de l'Atacora-Donga (ACAD), l'Association des Communes du Mono Couffo (ACMC), etc.
- Les communes de Cotonou et de Porto Novo ont engagé des actions communes pour le traitement des boues de vidange.
- Les communes de Cotonou, d'Abomey-Calavi et de Ouidah coopèrent sur le stockage et le traitement des déchets.
- Les communes de Cotonou, Calavi et Sèmè ont élaboré la « Stratégie de développement urbain de l'agglomération de Cotonou » sous l'égide du Ministère en charge de l'urbanisme, du Ministère en charge de la décentralisation et du PDM.
- Les communes d'Abomey-Calavi, de Cotonou, de Sèmè-Kpodji, de Porto Novo et de Ouidah sont réunies sous l'égide du Ministère en charge de l'urbanisme pour réaliser le Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme du « Grand Nokoué ».

### Adapter l'échelle de ces territoires à leurs enjeux

Dans un souci de cohérence et d'efficacité, cette nouvelle structuration du territoire permettra d'adapter l'échelle de décision à l'envergure de sa mission :

#### ◆ *Promouvoir le développement local*

Niveau essentiel de cette nouvelle structuration, les communes s'associeront en espaces de projet ou « Territoires de développement », partageant les ressources humaines, économiques, financières et naturelles. La formation de ces territoires permettra de constituer des espaces de création de richesses et de développement tout en remédiant aux disparités de taille et de moyens entre les communes.

Le regroupement se fera dans le cadre d'une décision consensuelle des communes et sur la base de réalités socioculturelles, écologiques, agro écologiques, économiques et socio-économiques. Ainsi, ces associations pourront opter pour la formation d'aires socio-culturelles homogènes afin de favoriser le désir profond des populations de vivre ensemble, ou encore de s'organiser autour de bassins de production homogènes dans les territoires à vocation agricole.

La recherche des critères socioculturels ne doit pas être poussée à l'extrême, pour peu que la reconnaissance collective soit assurée par les populations. Il faut privilégier les regroupements autour de problèmes et des menaces communs ainsi qu'autour des atouts et des opportunités qui peuvent être partagés.

L'étude du Laboratoire d'Analyse Régionale et d'Expertise Sociale (LARES)<sup>21</sup>, réalisée avec l'appui de la coopération suisse, a dressé, à titre indicatif, une carte des vingt deux Territoires de développement potentiels (voir en annexe). Ce travail a été salué par l'ensemble des Maires, lors de l'atelier de Cotonou les 29 et 30 novembre 2004. Les élus ont exprimé leur accord sur les principes de regroupements volontaires et d'une approche « un Territoire de développement – un projet ».

#### ◆ **Gérer la singularité d'un territoire**

La singularité peut être le fait de l'écologie (plans d'eau, bassins versants, forêts...), de la démographie, de la situation frontalière, etc. Sur le plan organisationnel, les « Territoires singuliers » seront portés par des associations de communes ayant vocation à gérer, protéger ou valoriser une ou plusieurs « singularités » partagées.

#### ◆ **Participer à l'extension des services collectifs**

Les « Territoires des services collectifs » sont définis au niveau national, lors de la mise en place d'une stratégie de développement des services collectifs, tels que la territorialisation du secteur de la santé, du secteur de l'électricité, du secteur de l'eau, etc. L'intercommunalité ou des regroupements de type mixte associant l'Etat, des établissements publics et privés, pourront porter la gestion d'un réseau d'eau ou d'une usine d'alimentation en électricité.

### **Promouvoir des établissements publics de coopération intercommunale**

La question de l'ingénierie territoriale est fondamentale pour assurer une bonne gouvernance et un développement de ces territoires. La création des collectivités est encore récente et leurs administrations sont souvent réduites et peu expérimentées.

La formation et le développement des capacités des administrations communales s'inscrivent dans un processus long qui a été amorcé avec l'élaboration des premiers documents de planification. Afin d'être rapidement opérationnelles, les collectivités doivent mutualiser leurs capacités et leur savoir-faire en créant des pôles d'excellence.

<sup>21</sup> LARES, *La Problématique de l'Intercommunalité dans le Fonctionnement des communes Béninoises*, 2001, Bureau de Coopération de l'Ambassade de Suisse.

Plusieurs types d'établissements de coopération intercommunale seront mis en place selon la nature de la coopération intercommunale. Ainsi, concernant les Territoires de développement, des Agences Territoriales de Développement pourront gérer efficacement les projets de territoire et les assister dans leurs missions de maîtrise d'ouvrage. Ses organismes capitaliseront l'expérience et en feront bénéficier l'ensemble des communes associées.

### **Renforcer les capacités des communes**

La création des Territoires de développement vise à approfondir le processus de décentralisation centré sur la commune et non à le modifier. La commune reste le niveau principal de décision au niveau local. Les regroupements à venir doivent les renforcer dans l'exercice de leurs compétences et dans leurs capacités à gérer le développement du territoire.

Les actions d'appui et formations doivent être poursuivies, notamment celles menées par la Maison des Collectivités Locales (MCL), pour conforter les cadres communaux dans l'appropriation de leurs missions et de leurs compétences.

Les collectivités conservent la possibilité de refuser l'adhésion à un territoire de développement, sans que cela n'altère leurs relations avec l'Etat et ses représentants au niveau sub-national.

#### **La promotion des dynamiques communales intercommunales : Une priorité du Gouvernement**

Le Chef de l'Etat dans son discours à la Nation du 1<sup>er</sup> Août 2006, en déclinant les ambitions de son Gouvernement au peuple béninois, a affirmé : « *Le Gouvernement, ensemble avec les communes, s'engage à accélérer, à organiser et à soutenir le développement local en vue de la promotion des pôles régionaux de développement. L'Etat encouragera les communes contiguës à s'associer sur des critères combinés, d'ordre socioculturel, économique ou écologique pour constituer des espaces de développement partagé* ».

Selon la SCRP, le Gouvernement, à travers l'impulsion des dynamiques intercommunales, entend promouvoir un développement territorialisé et, par conséquent, responsabiliser davantage les communes dans la mise en œuvre des actions de la SCRP. Les différentes actions nécessaires à cet effet sont : (i) la constitution des espaces de développement partagé, (ii) l'élaboration de projets de territoire, (iii) la contractualisation du projet de territoire, (iv) le transfert de fonds vers les communes ; et (v) la mise en place des agences intercommunales.<sup>22</sup>

<sup>22</sup> *Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté, p 71, Février 2006*

### **3. Promouvoir les relations partenariales entre l'Etat et les communes**

#### **Définir le champ de négociation entre l'Etat et les collectivités locales**

Selon l'article 82 de la loi n°97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin, la commune « concourt avec l'Etat et les autres collectivités à l'administration et à l'aménagement du territoire, au développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique ainsi qu'à la protection de l'environnement et à l'amélioration du cadre de vie ».

Le partage de compétences en matière d'aménagement du territoire et de développement nécessite la mise en place de relations partenariales entre l'Etat et les communes afin d'assurer une cohérence générale.

Pour ce faire, l'Etat définit sa vision de l'aménagement du territoire national et ses implications sectorielles. Il établit les priorités et les impératifs d'intérêt national qui priment sur les décisions sub-nationales. Les autres orientations sont clairement présentées aux collectivités et accompagnées de mesures incitatives. De même les communes associées élaborent une vision partagée du développement de leur territoire.

La négociation portera sur le rapprochement et la mise en cohérence des orientations de chaque acteur afin de parvenir à un consensus. Les modalités d'exécution seront également discutées afin d'assurer une gestion efficiente des financements publics.

#### **Organiser et contractualiser le partenariat entre l'Etat et les collectivités locales**

Les négociations doivent réunir le Préfet, en tant que représentant de l'Etat, les services déconcentrés, en tant que conseil technique, et les communes associées. Le consensus doit se concrétiser par un engagement contractuel de chaque partie afin de mobiliser des moyens humains et financiers nécessaires à la réalisation d'objectifs déterminés.

La contractualisation de ce partenariat renforcera la réalité des engagements ainsi que la confiance entre les acteurs. Elle constitue un gage de crédibilité aux yeux des populations et des partenaires au développement. Les partenaires au développement pourront également être associés dès le début des négociations afin d'optimiser les perspectives de financement.

### **Les contrats ou le volet financier des territoires de projet : l'expérience française**

Extrait de : *Du Local à l'Europe, Les Nouvelles Politiques d'Aménagement du Territoire*, de C. Alvergne et de F. Taulelle, 2002, Edition PUF, p 242.

Le contrat est aujourd'hui [en France] un terme fortement utilisé dans les relations qu'entretiennent les partenaires économiques, sociaux, culturels ou financiers. L'Etat, les régions, les départements mais aussi les syndicats passent des contrats, induisant de nouvelles relations entre les partenaires.

Dans l'aménagement du territoire, ce terme a été largement décliné dans les politiques publiques au cours des années 1980 et 1990. Tel est le cas des contrats de plan Etat-régions, mais aussi des contrats de villes, des contrats locaux de sécurité pour lutter contre la délinquance, etc.

Comme l'écrit F. Grosrichard, « la contractualisation obéit au souci des gouvernements de marier les prérogatives régaliennes de l'Etat avec les aspirations générales de la société moderne vers un plus grand libéralisme. Le partenariat est devenu d'ailleurs, avec la contractualisation, un mode et une pratique fort répandus dans la conduite des affaires. L'impécuniosité de l'Etat, la décentralisation, la nécessité de mieux affecter les finances publiques aux dépenses essentielles ont fait le reste ».

### **Concrétiser les transferts financiers vers les collectivités locales**

Les engagements contractuels donneront lieu à des flux financiers classiques du Ministère du Développement, de l'Économie et des Finances et des ministères sectoriels vers les nouveaux territoires (territoires de développement, territoires singuliers, etc.). Cet exercice contribuera à approfondir le processus de décentralisation en formalisant le transfert des moyens financiers. La mise en place de procédures simples organisant les flux financiers entre l'Etat central et les communes renforcera l'Etat dans son rôle de coordination et de régulation.

Les communes pourraient également faire appel aux partenaires au développement pour le financement des projets de territoire. Cette participation se fera soit dans le cadre de la contractualisation avec l'Etat et les Territoires de développement, soit sous forme de subventions aux communes pour la réalisation de leurs propres engagements.

L'engagement d'une troisième partie extérieure ne doit pas influencer la négociation entre l'Etat et les collectivités, ni modifier son résultat. Il doit renforcer les communes dans l'appropriation de leurs compétences, dans leur association et dans le partenariat qu'elles nouent avec l'Etat.

## Chapitre 3. Les nouveaux instruments de gestion du territoire

Les nouvelles exigences de l'aménagement du territoire et de son environnement institutionnel requièrent une refonte des dispositifs existants et la mise en place de nouveaux instruments de gestion du territoire.

### Renforcer les instruments organisationnels et réglementaires

La DEPNAT a retenu des outils organisationnels (CNAT, DAT, Observatoire) qui sont à présent opérationnels et qui doivent être renforcés. Ces instruments doivent également être complétés.

#### I. Le Conseil Supérieur d'Aménagement du Territoire (CSAT)

Dans la DEPNAT, le Gouvernement est considéré comme un organe de coordination et de décision en termes d'aménagement du territoire au niveau national. Mais dans la pratique, les politiques sectorielles restent cloisonnées et peu harmonisées entre elles.

Le processus de concertation engagé sur le projet de DSO a mis en exergue le besoin d'un ancrage institutionnel fort pour que la politique d'aménagement du territoire devienne effective. Cet ancrage sera assuré par un nouvel organe : le Conseil Supérieur d'Aménagement du Territoire (CSAT).

*Il est proposé que le CSAT soit présidé par le Chef de l'Etat et comprenne les Ministres chargés du développement, de l'économie, des finances, des collectivités territoriales, des infrastructures routiers, du transport, de l'urbanisme, de l'agriculture, de l'industrie, du tourisme, de la santé, des enseignements et de l'environnement. Il siège deux à trois fois par an pour examiner les grands dossiers de l'aménagement du territoire que lui transmet le CNAT (voir ci-dessous). Les autres Ministres peuvent être appelés à siéger au CSAT pour les affaires relevant de leur compétence.*

Le CSAT va se prononcer sur les objectifs de la politique nationale d'attractivité, de compétitivité et de cohésion des territoires :

- en anticipant les mutations économiques liées notamment à la construction de grappes de projets dans les territoires ;
- en améliorant l'accessibilité des territoires et en promouvant un aménagement équilibré des espaces ruraux et urbains ;
- en coordonnant la définition et la mise en œuvre des procédures et des dispositifs contractuels associant l'Etat aux collectivités territoriales dans le domaine de l'aménagement du territoire.

## II. Le Conseil National d'Aménagement du Territoire (CNAT)

Selon le décret n°2003-374 du 18 septembre 2003 portant approbation des statuts de la Délégation à l'Aménagement du Territoire (DAT), le Conseil National d'Aménagement du Territoire tient lieu de Conseil d'Administration. Le CNAT a une vocation interministérielle, étant composée des représentants de neuf ministères, des Préfets, des communes et du Conseil Economique et Social.

Conformément au décret précité, le CNAT a pour mandat :

- d'adopter toutes les propositions permettant d'atteindre les buts et les objectifs de la Délégation à l'Aménagement du Territoire ;
- de proposer au Gouvernement des mesures économiques, réglementaires ou incitatives pour mettre en place le Schéma Directeur d'Aménagement du Territoire et les Schémas de Services Collectifs ;
- de proposer toutes améliorations du fonctionnement des institutions impliquées dans l'aménagement du territoire ;
- d'émettre un avis sur toute politique sectorielle ou stratégie de développement susceptible d'influencer l'aménagement du territoire, préalablement à son adoption par le gouvernement ;
- de jouer un rôle consultatif vis-à-vis du gouvernement pour tout projet de texte juridique touchant à l'aménagement du territoire et d'initier au besoin des projets de texte en la matière.

Le CNAT permettra à la Délégation d'assumer sa dimension interministérielle. La création de commissions techniques sera proposée aux membres du CNAT. Composées des différents ministères concernés, elles piloteront la réflexion sur la mise en œuvre de certains instruments d'aménagement présentés ci-dessous.

## III. La Délégation à l'Aménagement du Territoire (DAT)

Selon le décret n°2003-374 du 18 septembre 2003 portant approbation de ses statuts, la Délégation est régie par la loi n° 94-009 portant création, organisation et fonctionnement des offices à caractère social, culturel et scientifique. Elle est dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière.

Placée à l'origine sous la tutelle de l'ancien Ministère de l'Environnement, de l'Habitat et de l'Urbanisme<sup>23</sup>, la Délégation a été rattachée de juin 2006 à juin 2007 au Cabinet Civil de la Présidence de la République. Depuis, sa tutelle est assurée par le Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire créé en juin 2007.

Selon l'article 3 dudit décret, « la Délégation est chargée d'élaborer et de coordonner la mise en œuvre de la politique nationale en matière d'aménagement du territoire définie par le gouvernement dans le cadre du plan général de développement. (...) Elle est chargée d'élaborer des instruments de conception, de mise en œuvre et de suivi-évaluation de l'aménagement du territoire. »

<sup>23</sup> L'actuel Ministère de l'Environnement et de la Protection de la Nature.

Ainsi, la Délégation propose un cadre institutionnel novateur permettant de répondre aux nouvelles exigences de l'aménagement du territoire. Outre la définition de ces nouveaux instruments de gestion du territoire, présentés ci-dessous, la DAT jouera pleinement son rôle de coordination dans leur mise en œuvre par les différents acteurs impliqués. La Délégation n'a pas vocation à se substituer aux différents ministères, aux Préfets et aux communes.

Cette coordination se fera par l'intermédiaire du Conseil National d'Aménagement du Territoire, dont elle assure le secrétariat, ainsi que par des contacts réguliers avec les principales structures impliquées dans ces réformes.

Les principales décisions concernant l'aménagement du territoire et son cadre institutionnel seront prises par le Conseil Supérieur d'Aménagement du Territoire, sur recommandations du CNAT.

#### **IV. L'Observatoire National d'Analyse Spatiale (ONAS)**

L'aménagement du territoire national nécessite une connaissance précise de la situation économique, sociale et environnementale afin de déterminer les territoires et les secteurs prioritaires, les expériences réussies de développement territorial, de réduire les déséquilibres et de coordonner les actions des différents acteurs au niveau national, départemental et local.

Le décret portant approbation des statuts de la Délégation à l'Aménagement du Territoire prévoit la création en son sein d'un Département Etudes, Réseaux et Observatoire (DEREO). En effet, la délégation ne peut remplir sa mission de coordination sans informer et être informée.

Un Observatoire National d'Analyse Spatiale(ONAS) est donc créé et géré par la Délégation avec pour mission de partir d'une lecture de l'espace basée sur un ensemble d'indicateurs, pour :

- Apprécier les dynamiques et les disparités spatiales liées à la répartition des hommes, des infrastructures et équipements, des activités de production, des ressources naturelles ;
- Mettre à la disposition des décideurs à différents niveaux et à différentes échelles, des informations spatialisées, pertinentes, visant à promouvoir l'équité spatiale, principe cardinal à l'aménagement du territoire.

Pour accomplir cette mission, l'ONAS a besoin de mettre en place un système d'information territoriale efficace dont le fonctionnement passe par la mise en place d'une batterie d'indicateurs d'aménagement du territoire régulièrement renseignés et consignée dans une base de données.

La base de données pourra être alimentée par les ministères, les communes, les établissements publics de coopération intercommunale (Agences Territoriales de Développement, etc.), et toute autre structure participant à l'analyse spatiale (INSAE, instituts de recherche, services techniques déconcentrés, etc.) dans le cadre de conventions.

L'analyse spatiale du territoire nécessite la production d'une cartographie de base comparant les avancées de chaque territoire. La couverture cartographique du Bénin sera donc largement développée dans le cadre de partenariats avec les organismes compétents (IGN, CENATEL).

Il importe que l'ONAS soit un instrument partagé par d'autres structures tels que le Ministère du Développement, de l'Économie et des Finances, les Ministères sectoriels les Agences Territoriales de Développement, les communes, etc.

## V. La loi sur l'aménagement du territoire

Le DSO, en proposant des principes et des instruments nouveaux, introduit une série de réformes qui viendront certainement bousculer un certain nombre de pratiques peu favorables à l'aménagement du territoire. Il est donc important de renforcer l'assise légale de ces instruments, mais également, de prendre à travers un texte de loi, les dispositions nécessaires, visant à inciter ou à contraindre les différents acteurs, à agir en vue d'un aménagement durable de l'espace national.

La loi sur l'aménagement du territoire va donc définir le cadre réglementaire devant régir le fonctionnement de l'aménagement du territoire au Bénin. Il vise à fournir un cadre juridique aux orientations et aux objectifs de la Déclaration de Politique Nationale d'Aménagement du Territoire (DEPONAT), et à éditer les principes et les procédures devant régir les rôles, relations et règles de jeu entre les acteurs en charge de l'aménagement du territoire.

### Promouvoir la formation des territoires

Au Bénin, la décentralisation s'est inscrite dans le découpage administratif existant, héritage de l'époque coloniale. Or il ne correspond pas aux réalités économiques, écologiques, géographiques et socioculturelles du pays. La coopération intercommunale pourrait permettre de sortir de cette situation qui dissocie territoire et développement, d'où la nécessité de promouvoir les espaces de développement partagé. On peut en distinguer quatre types :

- Les territoires de développement ;
- Les pôles de développement ou zones économiques spécialisées ;
- Les territoires singuliers ;
- Les territoires de services collectifs.

## VI. Les Territoires de développement

*Les Territoires de développement sont des entités territoriales, regroupant sur une base consensuelle deux ou plusieurs communes contiguës, dotées d'une forte personnalité géographique, historique, culturelle, économique et porteuses d'un développement local.*

Les communes peuvent s'associer librement en Territoires de développement. Toutefois ces regroupements doivent se faire dans le respect des principes de continuité géographique et de non partage d'une collectivité entre plusieurs Territoires de Développement.

L'Etat en facilitera la constitution chaque fois que les enjeux territoriaux le justifient et que les populations y seront favorables. Ainsi, il mettra en œuvre des politiques incitatives (dotations, fiscalité, mise à disposition de personnel) favorables au regroupement et à la coopération entre collectivités.

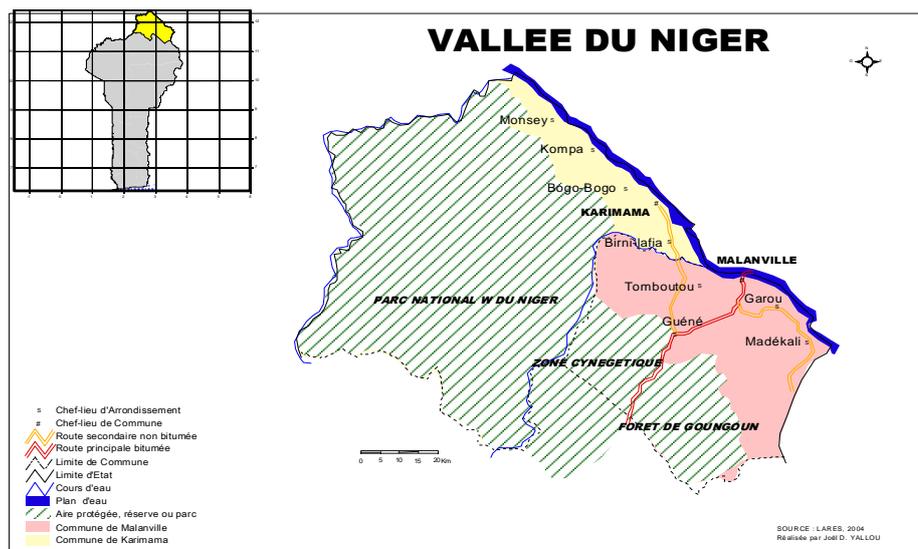
Afin de mutualiser le capital humain et financier et de promouvoir une gestion efficiente, la constitution de Territoires de développement sera accompagnée du libre transfert de compétences des communes vers les établissements publics de coopération intercommunale. L'Etat mettra en œuvre des mécanismes financiers et réglementaires incitant les communes à accomplir ces transferts.

Certains critères de regroupement ont été retenus dans un souci de cohérence et de fonctionnalité : l'appartenance à une même aire socio culturelle, le partage de ressources communes ou la constitution de bassins de production agricole. Ainsi les communes de Malanville et de Karimama, dans le département de l'Alibori, sont dans une même aire culturelle, disposent de potentialités naturelles organisées autour du fleuve Niger qui peuvent être valorisées en vue d'un développement local. Elles affrontent des problèmes identiques de dégradation du milieu liés au fleuve. D'autres facteurs de regroupement pourront être expérimentés.

Il peut arriver que des spécificités de taille importante et de potentialités fortes amènent une commune à s'ériger en Territoire de développement. Elle bénéficie alors de toutes les dispositions institutionnelles créées pour l'essor des Territoires de développement.

Dans le cas particulier de coopération intercommunale entre communes appartenant à des départements différents, la tutelle devrait être assurée par le Préfet, en concertation avec ses pairs, sur le territoire où le siège de l'association est basé. Ces dispositions seront confirmées par la loi portant sur la coopération intercommunale (voir ci-dessous).

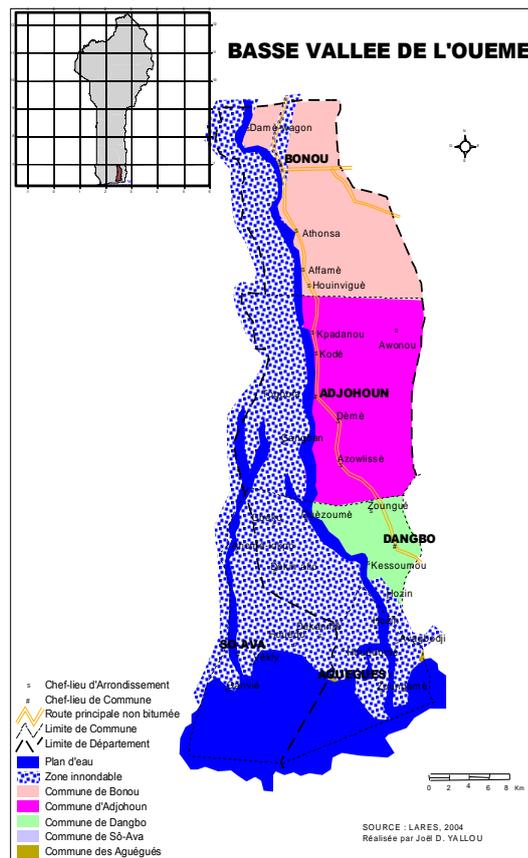
Lors de l'atelier de Cotonou les 29 et 30 novembre 2004 (voir chapitre 2), les maires et leurs représentants se sont engagés dans leur communiqué final à soumettre rapidement la question de la coopération intercommunale à leurs conseils communaux respectifs pour amorcer le processus de regroupement. L'Association Nationale des Communes du Bénin (ANCB) a été désignée comme l'institution de coordination qui poursuivra la réflexion avec la Délégation afin d'accélérer le processus de regroupement. Elle appuiera également la Délégation dans la promotion des Territoires de développement ainsi que dans les négociations avec les ministères sectoriels et centraux.



Les Communes de Karimama et de Malanville se sont associées en un territoire de développement tirant son identité du **fleuve Niger**, qui offre des potentialités agricoles encore faiblement exploitées. Il se caractérise également par son ouverture sur les pays de l'hinterland, sa cohésion socioculturelle (Dendi, Peul Mokolé) ainsi que son potentiel touristique à travers le parc du W.

Le territoire de la **Basse Vallée de l'Ouémé**, récemment créé, doit son originalité à son fleuve qui, avant de se jeter dans la lagune de Porto-Novo, crée un véritable delta intérieur qui est également sa plaine d'inondation.

C'est une région à fort potentiel hydro-agricole, offrant des possibilités d'installation de systèmes d'irrigation. Ce territoire dense en population (215 hab./km<sup>2</sup>) se caractérise par une homogénéité socioculturelle (Wèmè, Gun, Toffin) et une très forte conscience identitaire.



La Délégation a réalisé une étude sur la faisabilité des regroupements de communes qui propose à titre indicatif la constitution d'une vingtaine de Territoires de développement (voir étude du LARES au chapitre 2 et carte en annexe).

A la demande des collectivités, la Délégation se chargera d'appuyer techniquement le processus de dialogue des communes et de création des différents Territoires de développement.

La Délégation renforcera également les contacts et les négociations avec les services financiers et les ministères sectoriels pour assurer l'ancrage des outils de gestion des Territoires dans les mécanismes nationaux de planification et de gestion des ressources.

Une loi portant modalités de l'intercommunalité vient d'être votée et promulguée dans notre pays. Elle donne de ce fait un statut juridique aux Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI) qui porteront la coopération intercommunale. Les EDP devront évoluer en EPCI avec le vote de la loi.

## **Les Agences Territoriales de Développement**

Les Agences Territoriales de Développement sont créées à l'initiative des communes associées. Elles ont pour principale mission d'élaborer et de mettre en œuvre les Projets de territoires retenus dans les programmes quinquennaux et dans les Contrats de Programme Etat-Territoire de Développement (voir ci-dessous). Elles peuvent également fournir un appui à chacune des communes associées dans la réalisation d'un projet local.

Les Agences Territoriales de Développement assurent la tenue des statistiques, le suivi et l'analyse des indicateurs de développement humain. Elles organisent l'évaluation de l'impact des Projets de territoires. La capitalisation de l'information est indispensable aux élus locaux pour apprécier les besoins et évaluer les priorités. Elle sera transmise à l'Observatoire National d'Analyse Spatiale de la DAT, pour une comparaison nationale des données.

Les Agences Territoriales ne se substitueront pas aux communes. Elles constitueront un pôle de compétences qui pourra renforcer les communes dans l'exercice de leurs pouvoirs.

## **VII. Les Pôles de développement ou Zones Economiques Spéciales (ZES)**

*Un pôle de développement ou zone économique spéciale est un espace organisé autour d'un moteur économique, une ville importante, entourée de villes secondaires et de communes rurales, reliées entre elles par des réseaux de transports et de services. Il juxtapose les zones rurales et urbaines, équipées et sous-équipées pour réaliser un espace plus vaste, économiquement dynamique et à composantes interdépendantes.*

La promotion des Pôles de développement ou zones économiques spéciales permettra l'émergence de villes motrices dont le dynamisme économique stimulera l'activité des villes secondaires et des espaces ruraux environnants. Elle sera un des grands chantiers de la Délégation à l'Aménagement du Territoire.

Les Pôles de développement ou zones économiques spéciales seront identifiés lors de l'élaboration du Schéma National d'Aménagement du Territoire. Les communes comprenant les villes motrices seront dotées d'un statut particulier, au même titre que Cotonou, Porto-Novo et Parakou. Leur structuration se concrétisera par la réalisation d'un maillage d'infrastructures, de réseaux et d'équipements entre la ville motrice, les villes secondaires et les zones rurales.

L'émergence des pôles de développement ou zones économiques spéciales doit être fortement déterminée par la spatialisation des grappes de projets sur lesquelles le Bénin veut asseoir la croissance de son économie.

### Les piliers autour desquels vont se structurer les pôles de développement

Dès son avènement en avril 2006, le Gouvernement du changement a affiché de nouvelles ambitions de développement pour le pays. Il s'agit d'amener le pays au rang de pays émergent à moyen-long terme. Dans le document « Agenda vers une économie émergente », cette ambition est déclinée en un ensemble d'options stratégiques visant à promouvoir des grappes de projets à effet d'entraînement autour de cinq piliers que sont :

- le pôle coton, textile ;
- le pôle agro-alimentaire, avec la pêche, les fruits et légumes, les produits vivriers, les produits non ligneux ;
- le pôle tourisme, culture et artisanat ;
- le pôle BTP et matériaux de construction, incluant le bois ;
- le pôle « Transport, Logistique et Commerce » », avec cinq composantes : le transport de marchandises, le transport de personnes, les services logistiques, le commerce régional et le négoce international. Ce pôle à fort potentiel représente le domaine dans lequel le pays dispose aujourd'hui du maximum d'atouts.

## VIII. Les Territoires singuliers

*Les Territoires singuliers sont des entités territoriales dont le contexte géographique, écologique et démographique est porteur d'enjeux nationaux et/ou internationaux. Ces espaces requièrent des politiques d'aménagement spécifiques et concertées entre l'Etat et les collectivités.*

Tout comme les Territoires de développement, les communes peuvent s'associer librement en Territoires singuliers, dans le respect des principes de continuité géographique et de non partage d'une collectivité entre plusieurs Territoires singuliers.

La singularité d'un territoire peut être le fait de :

- l'écologie : cours d'eau, système lagunaire, zone bioclimatique, des bassins versants (Mono, du Niger, Ouémé, Sota), etc.
- la démographie : la zone littorale,
- la situation géographique : les espaces transfrontaliers.

Les principaux Territoires singuliers seront identifiés dans le Schéma National d'Aménagement du Territoire. Toutefois, l'engagement des communes est indispensable à la création et à la bonne gestion de ces territoires. Ainsi, leur mobilisation sera requise dans les procédures de création des Territoires singuliers et encouragée par l'appui financier de l'Etat.

Ces espaces à enjeux doivent être traités selon une logique de ménagement, afin de prévenir leur exploitation abusive, et/ou de développement. Ils couvrent généralement plusieurs Territoires de développement et peuvent être partagés avec des pays limitrophes. Ils peuvent également être constitués d'un seul et même Territoire de développement si sa singularité ne dépasse pas ses limites.

Cette superposition des échelles entre les Territoires singuliers et de développement ne doit pas être un facteur de rivalité tant leurs missions sont

différentes : gérer la singularité pour les premières et promouvoir le développement local pour les secondes.

Il existe déjà des expériences d'associations de communes qui peuvent être apparentées à des Territoires singuliers :

- La Zone Intercommunale d'Eco-Développement (ZIED) de la Lagune Côtière réunit cinq communes autour de la préservation et de la mise en valeur des zones humides du littoral (voir chapitre 2).
- Le projet ACRAPE réunit les communes riveraines des deux parcs nationaux de la Penjari et du W dans le nord du pays

#### **Un exemple de territoire singulier : la Communauté Forestière du Moyen-Ouémé (CoForMO)**

Les communes de Dassa-Zoumè, de Glazoué, de Savè, de Ouèssè et de Tchaourou ont constitué, avec l'appui de la DAT et du Projet de Fourniture de Services d'Energie (PFSE) de la Direction Générale de l'Energie du Ministère de l'Energie et de l'Eau, la Communauté Forestière du Moyen-Ouémé (CoForMO). Les textes réglementaires consacrant la naissance de cette communauté ont été adoptés au cours d'une Assemblée Générale tenue à Dassa-Zoumè, du 08 au 10 mai 2007. Une autre rencontre tenue à Glazoué, le 06 juillet 2007 s'est penchée sur :

- l'élection du bureau de la Communauté avec le maire de Dassa comme Président ;
- la désignation de Tchaourou pour abriter le siège de l'association.

La dynamique de la constitution des territoires singuliers s'inscrit parfaitement dans les objectifs de la CEDEAO dont elle pourrait bénéficier de l'accompagnement. En effet, la CEDEAO, ayant perçu l'importance pour ses Etats membres, de préserver leurs écosystèmes fragiles, s'est engagée à y promouvoir l'organisation et la gestion des espaces singuliers.

### **Les Agences de Territoire Singulier**

Les Agences de Territoire Singulier sont créées à l'initiative des communes associées. Ces agences ont pour principale mission d'élaborer et de mettre en œuvre le plan directeur d'aménagement de leur territoire. Leurs capacités à assurer cette mise en œuvre ainsi que celle des différents acteurs concernés (communes, Agences Territoriales de Développement, etc.) seront renforcées par des mécanismes auxquels prend part l'Etat.

## IX. Les Territoires de services collectifs

*Les Territoires de services collectifs sont des entités territoriales constituées dans le but d'assurer la gestion et de promouvoir le développement de services collectifs tels que l'eau, l'électricité, la santé, l'éducation, etc.*

Les Territoires de services collectifs sont issus des stratégies de développement des services collectifs. Le Ministère de la Santé a ainsi révisé la carte sanitaire du Bénin qui se décompose en vingt neuf zones. Le Ministère des Mines, de l'Energie et de l'Eau élabore une politique d'électrification rurale qui propose un regroupement de communes en quinze territoires, appelés « Concessions d'Electrification Rurale »<sup>24</sup>. Ces CER seront confiées à des investisseurs privés qui s'engageront à la réalisation de programmes d'électrification préalablement définis. Les territoires ont été identifiés selon plusieurs critères : la clientèle domestique potentielle (soit un seuil d'au moins 120 000 habitants), l'existence d'un pôle économique, l'existence de points d'ancrage aux réseaux existants et l'étendue géographique.

Ces initiatives doivent être généralisées aux autres services collectifs, tels que l'eau, les télécommunications, l'éducation, les infrastructures de transport, les équipements sportifs, etc. La délimitation de ce type d'associations de communes sera définie par les Schémas de Services Collectifs (SSC) des ministères sectoriels (voir ci-après). Dans un souci de cohérence et d'efficacité, la constitution de ce type de regroupements doit s'inspirer le plus possible de la carte des Territoires de développement.

### Les Agences de Services Collectifs

Les Agences de Services Collectifs sont des structures mixtes associant des communes, des établissements publics et privés dans l'optique de gérer les équipements des services collectifs au niveau local.

Leur mission est également de promouvoir la prise en compte des différents acteurs locaux dans le processus de décision au niveau des ministères afin qu'ils prennent part à la définition des priorités et à l'élaboration des programmes de développement soumis aux appels d'offre. Leur participation permettra de garantir un environnement favorable aux investisseurs privés.

Les collectivités pourraient également s'engager dans la réalisation même des programmes de développement des services collectifs. Dans le respect des dispositions légales, elles pourraient apporter leur contribution aux investissements sous forme d'avantages en nature ou de participations financières.

---

<sup>24</sup> Ministère des Mines, de l'Energie et de l'Hydraulique, *Politique d'Electrification Rurale du Bénin (avant-projet)*, 2005.

**Tableau récapitulatif des trois types de coopération intercommunale**

<b>Types de territoire</b>	<b>Critères de regroupement</b>	<b>Exemples</b>
<b>Territoires de développement</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aires socioculturelles et affinités historiques</li> <li>• Bassins de production agricole</li> <li>• Ressources communes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Les communes de la Basse Vallée de l'Ouémé</li> <li>- Les communes de Malanville et Karimama</li> </ul>
<b>Territoires singuliers</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Écologie : lac, forêt, parc, etc.</li> <li>• Géographie : territoires transfrontaliers</li> <li>• Démographie : la zone littorale</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Projet Lagune</li> <li>- Projet ACRAPE</li> </ul>
<b>Territoires de services collectifs</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Périmètre permettant la gestion d'un service collectif, tel que l'eau, l'électricité, etc.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Les Concessions d'Électrification Rurale du MEE</li> </ul>

La Délégation accordera en priorité son appui technique à la constitution des Territoires de développement.

La définition des échelles de territoire (Territoires singuliers, de développement, de services collectifs et Pôles de développement) doit s'accompagner de la préparation d'instruments de planification et de gestion de ces différents territoires.

## **Planifier le développement et l'aménagement au niveau national**

Au niveau national, le Schéma National d'Aménagement du Territoire et les Schémas de Services Collectifs, se déclinent en directives et en lignes directrices. Ces instruments de planification sont élaborés suivant quatre principes :

1. le recentrage de l'Etat sur ses fonctions régaliennes ;
2. le respect des lois sur la décentralisation avec l'adoption d'une logique partenariale entre l'Etat et les collectivités territoriales ;
3. le principe de subsidiarité qui correspond à la recherche du bon niveau de responsabilité : la mise en œuvre des instruments de gestion et de planification du territoire présentés ci-dessous sera confiée à l'autorité sectorielle et/ou territoriale compétente ;
4. la simplification des procédures pour une meilleure opérationnalité de la planification.

## X. Le Schéma National d'Aménagement du Territoire<sup>25</sup>

*Le Schéma National d'Aménagement du Territoire fixe la vision de l'Etat du territoire national et de son évolution à l'horizon 2025<sup>26</sup>. Il implique une projection dans le temps et dans l'espace. Ce travail, basé sur un diagnostic approfondi de l'aménagement du pays, définit les orientations et les principes d'interventions qui se déclineront ensuite en programmes, projets et actions.*

L'élaboration du SNAT par la Délégation à l'Aménagement du Territoire permettra d'introduire la dimension spatiale du développement et de sa planification, dominée jusqu'alors par l'approche économique. Pour qu'il soit effectif, ses orientations seront intégrées aux documents de planification usuels à l'échelle nationale, les ENPLT, l'Agenda vers une économie émergente, les OSD et la SCR. Afin de veiller à la déclinaison du SNAT dans le PIP et le CDMT, la DAT participera au processus d'élaboration du budget.

La démarche d'élaboration du SNAT et son contenu se distinguent de l'approche classique selon laquelle l'Etat impose, dans une démarche normative, sa vision, ses projets et leur répartition géographique. Le Bénin poursuit un processus de décentralisation qui implique l'adoption d'une logique de partenariat avec les communes. Le SNAT doit être **un instrument de concertation** et d'adhésion de tous les partenaires (ministères sectoriels, communes et bailleurs de fonds internationaux) sur l'importance de l'aménagement du territoire.

Il favorise la **rénovation de l'action publique** en proposant de nouvelles pratiques, en termes de méthode avec la promotion de la concertation ainsi qu'en termes de projets. Sur le contenu, au-delà du diagnostic, des orientations et des principes d'intervention, le SNAT identifiera :

- les grandes orientations de développement économique,
- les pôles de développement et leur structure composée d'une ville motrice, des villes secondaires et des zones rurales ;
- les singularités qui nécessitent la création de Territoires spécifiques, notamment concernant les pays transfrontaliers ;
- les grands projets sous la tutelle de l'Etat : aéroport, port, barrages, routes, transport ferroviaire, énergie, télécommunications, etc.
- les approches ou les projets innovants tels que la gouvernance par bassin versant, la coopération intercommunale, l'organisation des territoires de services collectifs, diverses formes de promotion de l'économie locale, etc.

Le SNAT est un **processus d'apprentissage à long terme**. Sa première version sera l'objet d'ateliers de concertations, de sensibilisation, de formation, de réalisation de projets pilotes.

<sup>25</sup> Dans la DEONAT, le Schéma National est appelé Schéma Directeur d'Aménagement du Territoire (SDAT). L'appellation Schéma National d'Aménagement du Territoire (SNAT) a été adoptée dans le présent document, pour tenir compte de l'évolution du contexte sous-régional et international. En effet, la plupart des pays ayant entrepris l'élaboration de ce document national de planification spatiale à long terme, l'ont désigné par Schéma National.

<sup>26</sup> L'horizon 2025 a été retenu pour tenir compte et s'arrimer aux différents documents nationaux de prospective tels que les « ENPLT », et l'« Agenda vers une économie émergente Bénin 2025 ».

## XI. Les Schémas de Services Collectifs

*Les Schémas de Services Collectifs (SSC) présentent la vision de l'Etat d'un secteur et ses déclinaisons spatiales à l'horizon 2025. La procédure d'élaboration de ces schémas doit résulter d'une co-construction entre les services de l'Etat au niveau national, départemental et local (communes).*

Les services collectifs ne sont pas forcément des services publics assurés par l'Etat. Le fait qu'une école, un réseau téléphonique, un terrain de sport ou une clinique soit privé, ne lui enlève pas le caractère « collectif » du service qu'il fournit, même si sa qualité et sa nature sont différentes. Avec le développement du secteur privé, il convient de prendre en compte les deux dimensions des services collectifs.

Les SSC concernent donc la planification de l'extension et de la gestion de services collectifs, publics et privés, tels que l'eau, l'électricité, les télécommunications, les routes, la santé, l'éducation, etc.

Le Schéma de Services Collectifs (SSC) est élaboré par les ministères sectoriels. Conforme aux orientations du SNAT, il fixe les orientations stratégiques de l'Etat dans chacun de ces secteurs. Les SSC permettront de renouveler l'approche stratégique sectorielle et d'intégrer une dimension spatiale et rationnelle du développement des infrastructures et des équipements.

Ce nouvel instrument introduit une démarche et des pratiques innovantes, en rupture avec les traditionnels schémas sectoriels. Ses principes d'élaboration sont les suivants :

- *Une démarche axée sur les besoins et l'accès des populations aux biens et services*

Il ne s'agit plus de promouvoir l'extension systématique et standardisée d'équipements et d'infrastructures. La notion de services collectifs conduit à inverser la perspective pour concevoir la planification en termes d'usages, d'accessibilité et de services effectifs, sur des territoires différenciés. A l'ancienne logique de planification prioritairement centrée sur l'offre, la notion de Schémas de Services Collectifs substitue nécessairement une démarche plus attentive aux besoins et à la satisfaction des « clients ».

Ainsi, dans le domaine de la santé, l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS) définit des normes en matière de couverture en soins de santé : un médecin pour 10 000 habitants, un infirmier pour 5 000, etc. Sur le plan national, le Bénin enregistre une bonne couverture avec près de un médecin pour 6 612 habitants.

Au-delà des inégalités entre départements, cette norme fixée par l'OMS ne prend pas en compte les obstacles à l'accessibilité des équipements sanitaires : le prix trop élevé des services hospitaliers pour une part de la population, le manque de pistes et véhicules pour acheminer les patients aux centres de soins, etc. Il importe donc de mettre en avant la notion de service qui oblige à transcender les simples normes d'équipement.

Avec la notion de services collectifs, le champ traditionnel de la planification s'ouvre à des secteurs qui ne sont pas forcément " équipementiers ", tandis que se modifie également l'élaboration même des documents de planification, pour

offrir des modalités de mise en œuvre partagées et donc différenciées selon les territoires. Elle présente l'occasion de renouveler l'approche de services publics en spatialisant leur offre sur des territoires peu desservis, notamment les zones périurbaines.

- *Une forte participation des acteurs dans le processus d'élaboration*

Cette prise en compte des besoins et de l'accès des citoyens aux services collectifs nécessite de substituer à la démarche classique de « planification descendante » celle d'une « planification ascendante » qui intègre les demandes locales. Cette évolution nécessite la participation de nombreux acteurs nationaux et locaux (Préfets, collectivités territoriales, organismes socioprofessionnels, associations de consommateurs, etc.).

- *Une vision sur le long terme*

Les Schémas de Services Collectifs mêlent des réflexions sectorielles, territoriales et prospectives. Cette dernière dimension de l'exercice doit s'étaler sur le court, le moyen et le long terme. Un horizon de quinze ans semble le plus indiqué, correspondant à la durée de vie des Projets de territoires des communes associées.

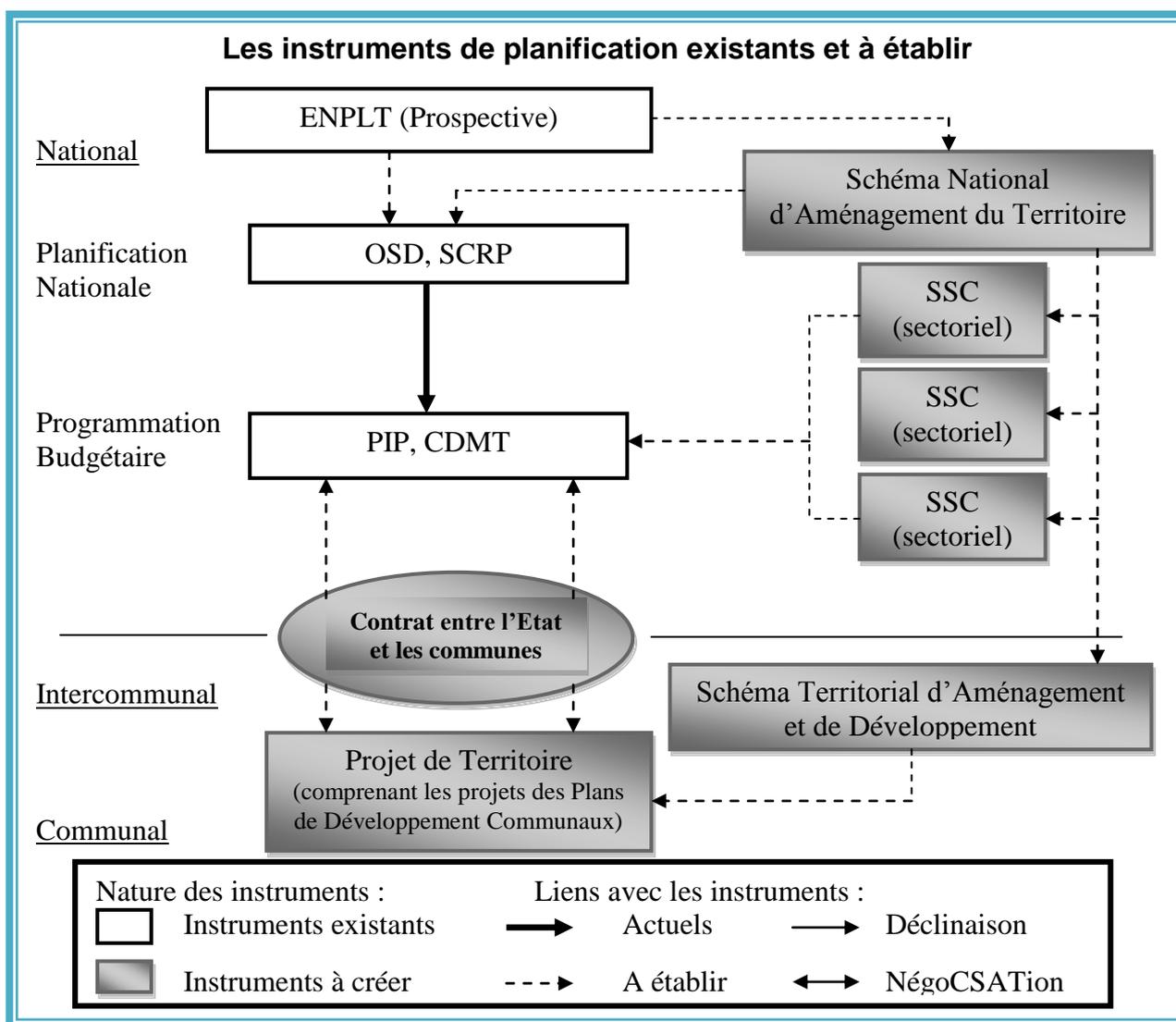
- *Un cadre régional*

La planification et l'aménagement du territoire ne peuvent pas se cantonner à l'échelle nationale. Ils doivent tenir compte du contexte sous-régional ainsi que des projets d'infrastructures et d'équipements communautaires.

Pour que leurs orientations et les actions qu'ils recommandent soient mises en œuvre, les SSC doivent être déclinés en Cadres de Dépenses à Moyen Terme (CDMT) et faire l'objet de budgets programmes annuels au niveau des ministères sectoriels ou de contrat entre l'Etat et les territoires dotés des Agences de Services Collectifs. Cette déclinaison des SSC dans le budget national sera régie par des mécanismes juridiques. Les territoires peuvent également bénéficier d'autres ressources en dehors du budget national pour la mise en œuvre des actions prévues dans le cadre des SSC.

Suivant le principe de concertation, les projets de SSC seront d'abord soumis pour avis aux Territoires de développement, puis pour validation au Conseil National d'Aménagement du Territoire. Ils seront enfin adoptés par décret en Conseil Supérieur d'Aménagement du Territoire (CSAT). Une alternative est de les transmettre à l'Assemblée nationale pour faire l'objet d'un vote sous forme de loi.

Ces procédures d'élaboration ainsi que les mécanismes de déclinaison des SSC dans le CDMT seront définis par un décret avant d'être intégrés à une loi sur l'aménagement du territoire.



## Formaliser le transfert d'information de l'Etat central vers les départements et les communes

### XII. Les Directives Sectorielles d'Aménagement

*Les Directives Sectorielles d'Aménagement (DSA) sont les implications normatives du Schéma National d'Aménagement du Territoire (SNAT) et des Schémas de Services Collectifs (SSC) à l'attention des ministères sectoriels et des services techniques déconcentrés.*

Pour être mise en œuvre globalement et de manière cohérente, la vision de l'Etat doit être adoptée par tous ses services centraux et déconcentrés. Les DSA ne visent pas à contraindre et régenter l'action gouvernementale mais à assurer un engagement général des administrations dans un secteur et un territoire donné.

Les DSA sont des documents réglementaires qui prescrivent à un ministère sectoriel la mobilisation de moyens humains (transfert de personnel) et financiers

en faveur d'un territoire. Elles peuvent également fixer les objectifs à atteindre pour une période donnée.

Les Directives Sectorielles d'Aménagement sont adoptées par décret présidentiel, à l'initiative de la DAT, sur délibération du CNAT et validation du CSAT. Les modalités d'élaboration et le contenu des Directives Sectorielles d'Aménagement seront précisés par la réglementation.

### **XIII. Les Directives Territoriales d'Aménagement**

*Les Directives Territoriales d'Aménagement (DTA) sont les implications normatives du Schéma National d'Aménagement du Territoire (SNAT) et des Schémas de Services Collectifs (SSC) pour les Territoires et les communes. Les Directives Territoriales d'Aménagement s'imposent aux tiers.*

La vision de l'Etat comprend des orientations et des projets qui relèvent de l'intérêt national et qui ne doivent pas être remis en cause par des considérations locales.

Les directives sont des documents réglementaires qui fixent pour certains territoires les orientations fondamentales de l'Etat en matière d'aménagement et d'équilibre entre les perspectives de protection et de valorisation. Plus explicitement, y sont fixés les objectifs de l'Etat en matière de localisation des grandes infrastructures de transport et des grands équipements, ainsi que dans le domaine de la préservation des espaces naturels, des sites d'intérêt et des paysages. Elles peuvent ainsi reprendre les orientations des Plans Directeurs d'Aménagement pour les Territoires Singuliers (voir ci-après). Les DTA peuvent également préciser pour les territoires concernés les modalités d'application des lois d'aménagement et d'urbanisme, adaptées aux particularités géographiques locales.

Les Directives Territoriales d'Aménagement sont élaborées par la Délégation à l'Aménagement du Territoire lorsqu'elles sont issues du SNAT et par les ministères sectoriels avec l'assistance de la DAT lorsqu'elles sont issues des SSC. Pour que le caractère normatif de cet instrument soit accepté, le processus d'élaboration doit adopter une démarche participative qui associe les départements, les Territoires de développement et les communes. Les projets de directives reçoivent l'avis de ces acteurs. Les DTA seront soumises à l'examen du CNAT qui les transmettra ensuite au CSAT pour adoption.

Ce document est transmis aux Territoires de développement et aux communes concernées par le représentant de l'Etat au niveau départemental. Exerçant la tutelle des collectivités territoriales conformément aux lois en vigueur, le Préfet veille à la stricte application de son contenu.

Les modalités d'élaboration et le contenu des Directives Territoriales d'Aménagement seront précisés par la réglementation.

#### XIV. Les Lignes Directrices Sectorielles

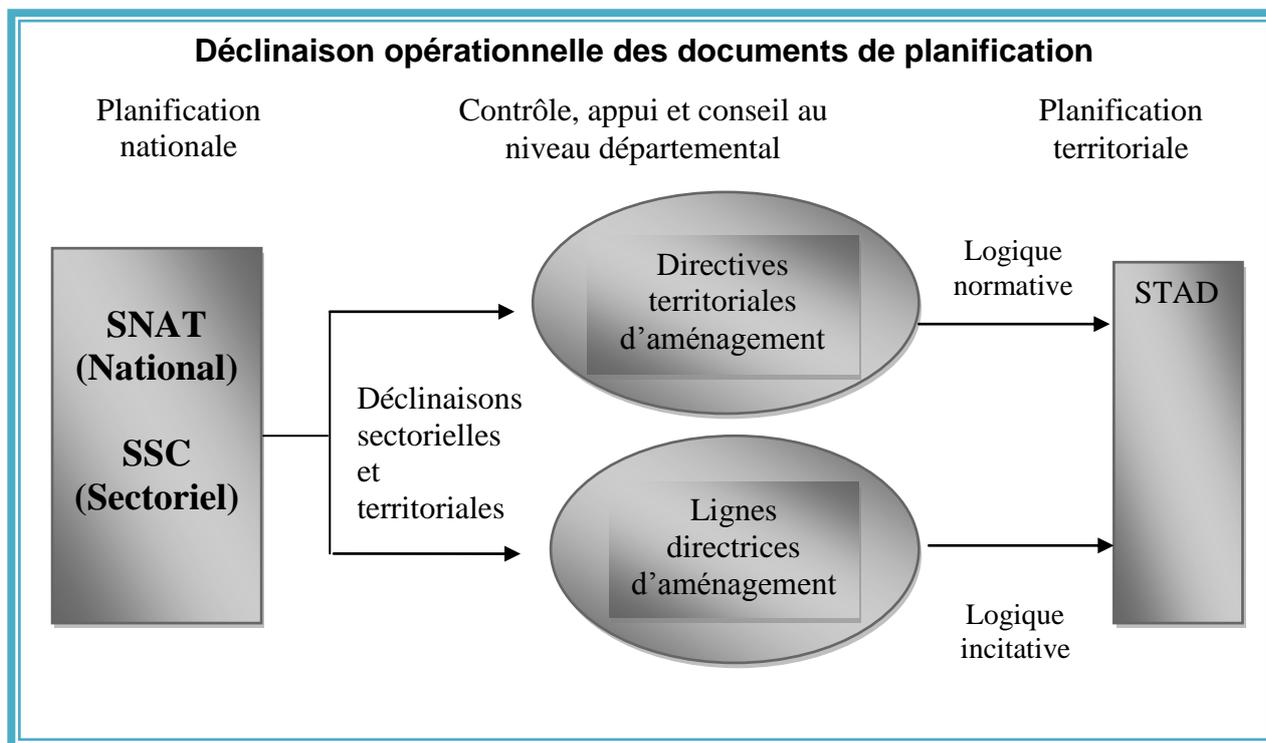
*Les Lignes Directrices Sectorielles définissent à l'attention des ministères et des services techniques déconcentrés, les orientations sectorielles et territoriales de l'Etat, issues du Schéma National d'Aménagement du Territoire (SNAT) ainsi que des Schémas de Services Collectifs (SSC). Contrairement aux directives, les lignes directrices n'ont pas un caractère normatif.*

Pour convaincre et faire partager sa vision, l'Etat doit limiter les Directives à un nombre restreint d'orientations fondamentales et adopter une démarche incitative, en premier lieu avec ses propres services centraux et déconcentrés.

Tout comme les Directives Sectorielles d'Aménagement, les Lignes Directrices Sectorielles établissent pour un ministère ses priorités concernant la mobilisation de moyens humains (transfert de personnel) et financiers en faveur d'un territoire, ainsi que les objectifs à atteindre pour une période donnée. S'inspirant du SNAT et des SSC, elles sont adoptées par décret présidentiel à l'initiative de la DAT, sur délibération du CNAT et validation du CSAT.

Contrairement aux DSA, les LDS ont un caractère indicatif qui repose sur une logique incitative. Les ministères sectoriels et leurs services déconcentrés bénéficieront de budgets conséquents si leurs programmes d'actions s'inscrivent en cohérence avec les LDS. Cet outil devrait introduire davantage de cohérence et d'équité territoriales dans les arbitrages budgétaires et dans le processus de décision des investissements publics.

Les modalités d'élaboration et le contenu des Lignes Directrices Sectorielles seront précisés par la réglementation.



## XV. Les Lignes Directrices Territoriales

*Les Lignes Directrices Territoriales définissent les orientations sectorielles et territoriales de l'Etat, issues du Schéma National d'Aménagement du Territoire (SNAT) ainsi que des Schémas de Services Collectifs (SSC). Contrairement aux directives, les lignes directrices n'ont pas un caractère normatif. Le préfet les communique aux Territoires de développement et aux communes, à titre indicatif.*

Les Lignes Directrices Territoriales précisent la vision de l'Etat pour le territoire. Elles permettent de communiquer aux Territoires et aux collectivités les orientations sectorielles et territoriales que l'Etat souhaite appuyer dans le respect de leurs prérogatives. Elles éclairent et guident les relations entre les services déconcentrés de l'Etat et les communes associées.

Comme les directives, les lignes directrices peuvent également reprendre des orientations des schémas d'aménagement des territoires singuliers. Elles précisent enfin les mécanismes (techniques, financiers et réglementaires) que l'Etat envisage de mettre en place pour inciter les acteurs locaux à s'inscrire dans sa vision.

Les Lignes Directrices sont élaborées par les ministères sectoriels avec l'assistance de la Délégation à l'Aménagement du Territoire et en concertation avec les départements, les Territoires de développement et les communes.

En collaboration avec les ministères, la Délégation arrêtera les procédures d'élaboration des Lignes Directrices. Elle assistera et encadrera le processus mené par les différents ministères sectoriels et dont le résultat sera présenté au Conseil National d'Aménagement du Territoire. Les Lignes Directrices seront ensuite soumises pour approbation au Conseil des Ministres accompagnées des recommandations du CNAT.

<b>Instruments</b>	<b>Caractère</b>	<b>Destinataires</b>
Directives Sectorielles d'Aménagement	Normatif	- Ministères sectoriels - Services déconcentrés
Directives Territoriales d'Aménagement	Normatif	- Territoires de développement, - Territoires singuliers, - etc.
Lignes Directrices Sectorielles	Indicatif	- Ministères sectoriels - Services déconcentrés
Lignes Directrices Territoriales	Indicatif	- Territoires de développement, - Territoires singuliers, - etc.

## **Planifier le développement et l'aménagement au niveau sub-national**

Dans la logique de la décentralisation et de l'autonomisation du développement à la base, deux instruments permettront de faire la planification au niveau local : le Projet de territoire et le Schéma Territorial d'Aménagement et de Développement.

### **XVI. Le Schéma Territorial d'Aménagement et de Développement**

*Il s'agit d'un document qui présente la vision prospective et spatiale du Territoire de développement à l'horizon de 15 ans. Il est voté par chacune des communes associées au sein du Territoire de développement et s'applique à toutes. Chaque commune veille à la conformité de son plan de développement avec le STAD.*

Lorsque des communes s'associent en Territoires de développement, elles ont l'obligation d'élaborer leur Schéma Territorial d'Aménagement et de Développement (STAD). Le STAD peut tenir lieu de Schéma Directeur d'Aménagement de la Commune (SDAC). Les communes n'entrant pas dans une association élaborent leur SDAC tel que le prévoient les lois sur la décentralisation.

Le Préfet transmet aux communes associées les Directives Territoriales d'Aménagement et les Lignes Directrices Territoriales afin que le STAD soit en conformité avec les Directives issues du SNAT et SSC, soit la vision de l'Etat. Les Lignes directrices s'inscrivent dans une logique partenariale : la conformité des STAD ne s'impose pas aux Territoires de développement. Le STAD sera soumis à l'approbation du Préfet, représentant de l'Etat au niveau départemental.

Les modalités précises d'élaboration des STAD seront définies par une loi sur l'aménagement du territoire.

### **XVII. Le Projet de territoire**

*Le Projet de territoire traduit, à l'échelle intercommunale, le Schéma Territorial d'Aménagement et de Développement (STAD) en actions sur une période de cinq ans. Il se focalise sur les projets structurants à caractère intercommunal.*

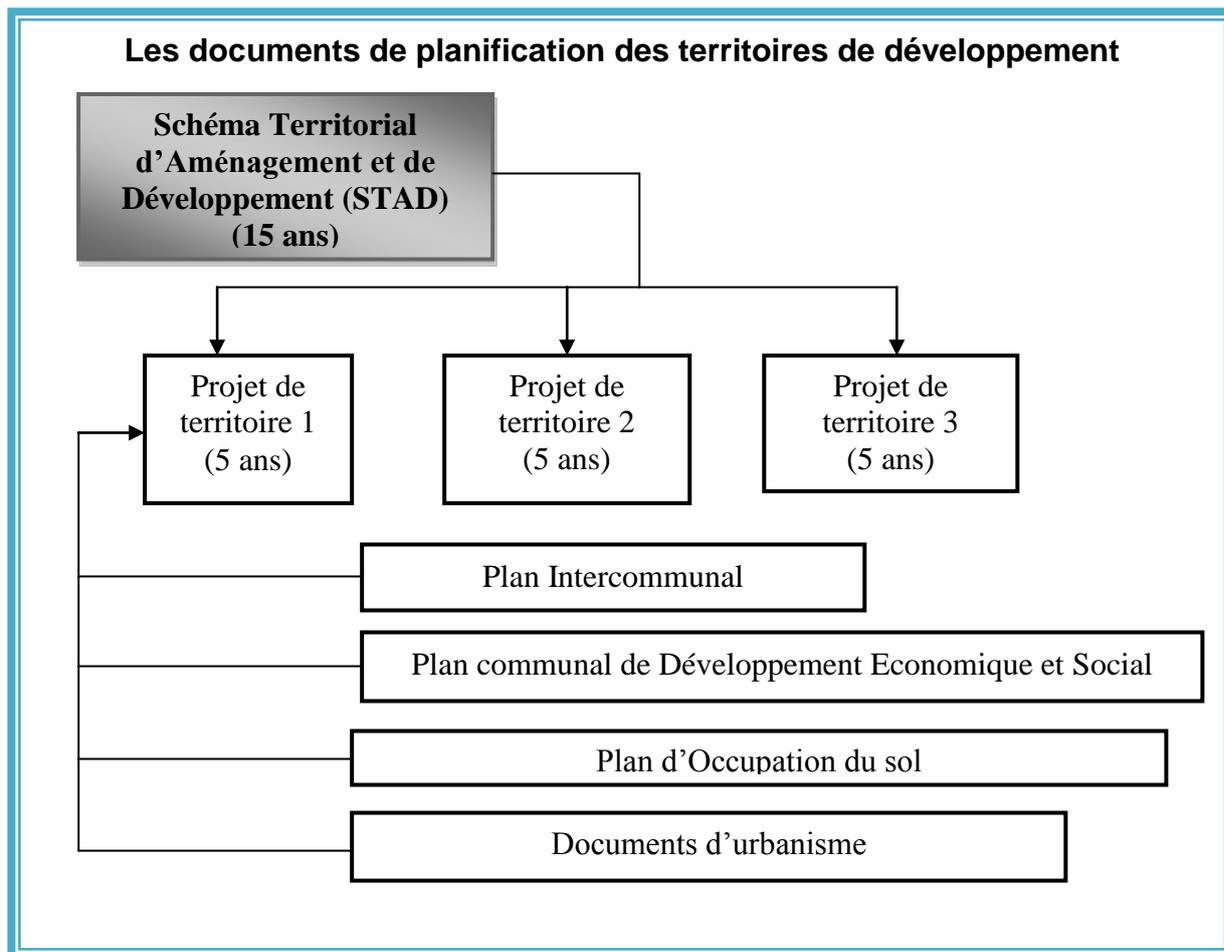
Le Projet de territoire vise à valoriser et exploiter les ressources endogènes du territoire (mines, parc, savoir faire artisanal ou commercial, etc.) pour créer de la richesse. Il vise à rendre les communes plus autonomes. Les communes de la Vallée du Niger (Karimama et Malanville) peuvent décider par exemple de faire de leur territoire un pôle de production de la pomme de terre et de l'oignon. Dans ce cas, elles élaborent un projet qui porte cette ambition avec des objectifs bien précis.

L'échéance de cinq ans des Projets de territoire correspond au mandat politique des élus communaux et prend en compte la phase d'élaboration. Ils arriveront donc à leur terme à la veille de nouvelles élections municipales.

L'élaboration du Projet de territoire prend en compte les documents suivants :

- Plan Intercommunal de Développement Economique et Social qui présente l'ensemble des projets communautaires,
- Plans communal de Développement Economique et Social qui présente les projets de chacune des communes associées,
- Plan d'Occupation des Sols (au cas où il en existe)
- Documents d'urbanisme existants.

La coopération décentralisée en plein épanouissement devra être encouragée afin de faciliter le développement de capacité et la mobilisation de ressources supplémentaires au profit de la mise en œuvre du projet de territoire.



### XVIII. Le Schéma Directeur d'Aménagement de la Commune

*Le Schéma Directeur d'Aménagement de la Commune établit le diagnostic, la vision des élus du développement de la commune et la programmation qui en découle.*

Le Schéma Directeur d'Aménagement Communal (SDAC) est un document de planification qui fixe les orientations fondamentales de l'aménagement de l'espace communal, pour une période de 15 ans, en préservant l'équilibre entre l'extension urbaine, l'exercice des activités rurales, le développement des autres activités économiques, la protection des espaces forestiers, des sites et des paysages et la préservation des sites naturels. Il prend en compte les

programmes de l'Etat, des Collectivités Locales, des Etablissements et Services Publics et détermine ainsi la destination générale des sols et la localisation des grands équipements d'infrastructure et de superstructure. 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. C'est un outil d'aide à la décision des investissements pour le développement local.

Le SDAC a plusieurs fonctions :

- Une fonction de planification de l'occupation de l'espace
- Une fonction de cohérence des équipements dans la commune
- Une fonction de coordination spatiale du développement économique et social.

Dans l'article 84 de la loi n°97-029 portant organisation des communes en République du Bénin, les communes doivent, dans le cadre de leurs Plans de Développement Communaux, élaborer et adopter leurs Schémas Directeurs d'Aménagement de la Commune (SDAC).

Avec la constitution de Territoires de développement et l'élaboration des Schémas Territoriaux d'Aménagement et de Développement (STAD), l'enjeu et le rôle des SDAC est quelque peu modifié. Le STAD peut tenir lieu de SDAC pour les communes associées. Lorsque leur schéma communal est antérieur au schéma intercommunal, elles doivent mettre en conformité leur SDAC si elles choisissent de le conserver. Les communes qui ne sont pas associées à un Territoire de développement doivent élaborer leur SDAC telle que le prescrit la loi précitée.

L'élaboration des SDAC est préconisée pour les communes de grande superficie, notamment dans le nord du pays. Pour les collectivités ayant une superficie réduite, il est recommandé de mutualiser leurs efforts en réalisant des STAD.

## **Promouvoir et contractualiser le partenariat entre l'Etat et les collectivités locales**

Si le processus de dialogue décrit ci-dessus arrive à son terme, les conditions sont réunies pour établir un Contrat de Programme Etat-Territoire de Développement (CPETD) entre les deux pôles de conception et de mise œuvre de la politique nationale d'aménagement du territoire.

### **XIX. Le Contrat de Programme Etat-Territoire de Développement**

*Le Contrat de Programme Etat-Territoire de Développement (CPETD) fixe les engagements de l'Etat, par l'intermédiaire du Préfet, et des communes associées en termes de mesures de bonne gouvernance et de moyens financiers et humains que chaque partie s'engage à mobiliser pour réaliser des objectifs précis de développement humain.*

Le Contrat de Programme est l'aboutissement de négociations entre les communes associées et l'Etat, représenté par le Préfet. Cette négociation porte sur les objectifs et les actions du Projet de territoire dont l'Etat contrôle la

conformité avec les Directives Territoriales d'Aménagement et apprécie leur harmonisation avec les Lignes Directrices Territoriale.

Les discussions portent également sur les moyens à mettre en œuvre et les mesures permettant d'assurer une gestion optimale des ressources publiques par les communes. Des évaluations à mi parcours rendent compte du respect de ces mesures de bonne gouvernance.

Lors de ce processus, le préfet négocie au nom de tous les ministères réunis avec lesquels il entretient un dialogue. Il sera appuyé dans sa démarche par les services déconcentrés de l'Etat, ainsi que par la Commission Départementale de Concertation et de Coordination.

Le processus de négociation doit ménager un espace privilégié pour la concertation et donc l'implication, la confrontation et le rapprochement des différentes catégories d'acteurs locaux, comprenant les opérateurs privés, et la société civile. De plus, les élus locaux seront formés aux techniques de négociation.

La Délégation à l'Aménagement du Territoire joue un rôle de facilitateur et d'animation durant les négociations, ainsi que d'appui technique auprès des ministères, du Préfet et des Territoires de développement.

Suivant le degré de convergence dans leurs orientations, l'Etat par l'intermédiaire du Préfet s'engage à mobiliser des ressources humaines et financières afin de participer à la mise en œuvre des objectifs du Projet de territoire. Les ressources humaines mobilisées comprennent les transferts de personnels qui seront indispensables au redéploiement des services techniques déconcentrés, à la mise en marche des Agences Territoriales de Développement et des administrations communales.

Dans le cadre de ces négociations, les communes associées arrêtent également leurs engagements en termes de ressources humaines et financières afin de compléter les contributions de l'Etat.

Ces engagements sont scellés par le Contrat de Programme Etat-Territoire de développement. Il s'agit de traduire la réflexion stratégique en objectifs précisément définis, avec des moyens de mise en œuvre souples et découplés par secteur.

Le CPETD et ses implications financières doivent récompenser le partenariat intercommunal et l'organisation volontaire des acteurs du territoire. Pour ce faire, sont financés les Projets de territoires sur lesquels ont convergé les volontés des communes concernées dans le cadre du volet intercommunal du contrat.

Le CPETD a vocation à servir de cadre de programmation à la planification nationale. Il doit par conséquent être conçu comme la déclinaison des Schémas des Services Collectifs au plan territorial et communal et sur une durée de cinq ans, correspondant au mandat des conseils communaux. Le CPETD devrait être intégré rapidement aux procédures d'élaboration du budget national et du Cadre des Dépenses à Moyen Terme (CDMT).

Le statut juridique ainsi que les procédures d'élaboration et de gestion du cycle du CPETD seront fixés par décret avant d'être intégrés à une loi sur l'aménagement du territoire.

## XX. Les autres formes de contractualisation

La contractualisation des engagements entre l'Etat et les Territoires pourra également être réalisée à différentes échelles :

- Le Contrat de Programme Etat-Territoire Singulier portera sur la mise en œuvre du plan d'action élaboré dans le cadre du Plan Directeur d'Aménagement du Territoire Singulier. Il s'agira d'actions communes de valorisation ou de préservation.
- Le Contrat de programme Etat-ville motrice sera institué dans le cadre des Contrats de Programme Etat-Territoire de Développement. Il consacra l'engagement des autorités communales et de l'Etat à faire de la ville-Pôle de développement le moteur économique de son hinterland.
- Le Contrat de Programme Etat-Territoires de services collectifs incitera les collectivités à s'associer pour développer les services collectifs sur leur territoire. Ces contrats soutiendront les associations de communes qui prennent part aux projets d'investissements définis dans les Schémas de Services Collectifs. Les SSC définissent les stratégies de développement pour chaque territoire, en concertation avec les communes concernées. Ces dernières ne seront donc pas tenues de réaliser leurs propres schémas de développement.

Les modalités précises d'élaboration et le contenu des autres formes de contrats seront définis par la réglementation.

## XXI. Le cycle de gestion du Contrat de Programme Etat - Territoire de Développement

A la phase de préparation, le conseil de territoire élabore le projet de territoire avec l'aide de consultants, et sous la maîtrise d'ouvrage déléguée de l'Agence Territoriale de Développement. L'élaboration du projet de territoire doit tenir compte des directives et des lignes directrices que le Préfet, représentant de l'Etat dans le Département concerné, a transmises au conseil de territoire. Le document élaboré sera validé par le Préfet sauf en cas de non-conformité avec les Directives Territoriales d'Aménagement (DTA). La DAT, dans son rôle de facilitateur du processus d'élaboration du projet de territoire, apporte un appui-technique constant à tous les acteurs impliqués.

A la phase de négociation, le conseil territoire présente le projet de territoire et négocie en vue d'obtenir les moyens financiers, matériels et autres à consentir par l'Etat pour favoriser l'atteinte des objectifs. A ce niveau, le Préfet conduit un dialogue structuré entre les collectivités locales et les services déconcentrés de l'Etat, pour clarifier les missions, les acteurs et les ressources à allouer à chacune des parties. Lors de ces négociations, la Délégation à l'Aménagement du Territoire apporte son expertise en termes d'appui technique et de facilitation des dialogues.

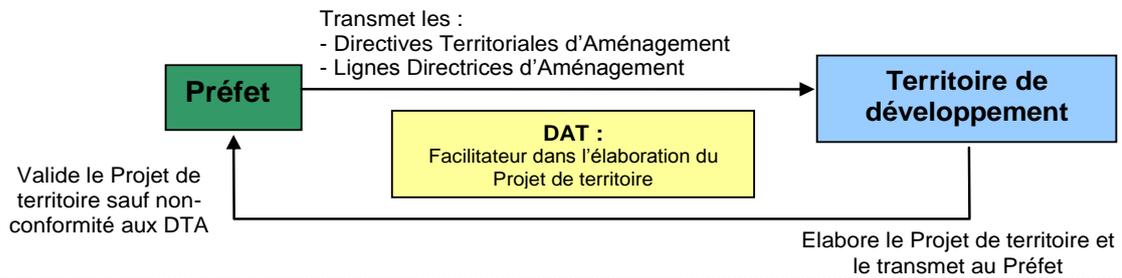
La phase de contractualisation proprement dite consacre la signature du contrat de programme contenant les engagements des deux parties, l'Etat représenté par le Préfet et les communes associées représentées par le Président du conseil de territoire.

Dès la signature du Contrat, le conseil de territoire, par le biais de l'Agence Territoriale de développement (ATD), met en exécution le projet de territoire. Au cours de cette phase d'exécution, le Préfet met en œuvre les engagements de l'Etat et veille au bon respect des engagements pris par les associations de communes. La DAT, grâce à l'Observatoire National d'Analyse Spatiale (ONAS) créé en son sein, centralise les différentes informations liées à l'évolution de la mise en œuvre du projet de territoire. Elle coordonne, en partenariat avec les autres structures du ministère en charge de la décentralisation, les interactions entre les différents territoires.

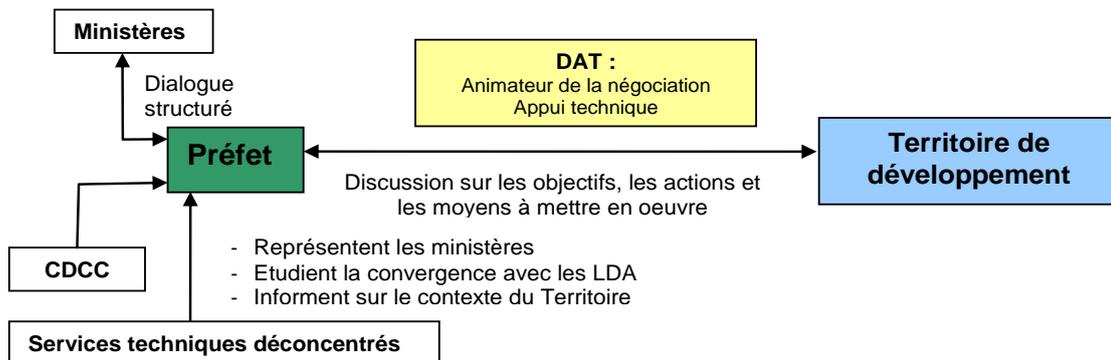
Au terme de cinq années d'activités correspondant à la durée du mandat du conseil communal, il est procédé à une évaluation finale du contrat de programme par rapport aux objectifs fixés, la durabilité des actions et les impacts. Cet exercice d'évaluation implique les ministères, le Préfet, les services techniques déconcentrés, les conseils communaux et l'Agence Territoriale de Développement.

## Le cycle de gestion du Contrat de Programme Etat - Territoire de Développement

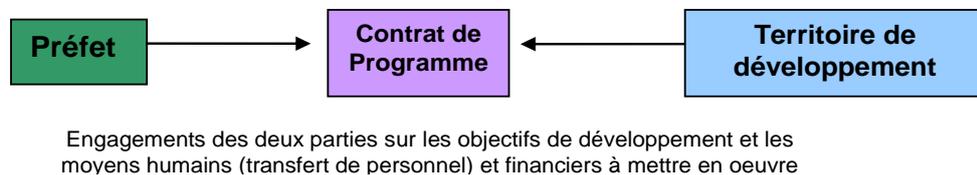
### Préparation



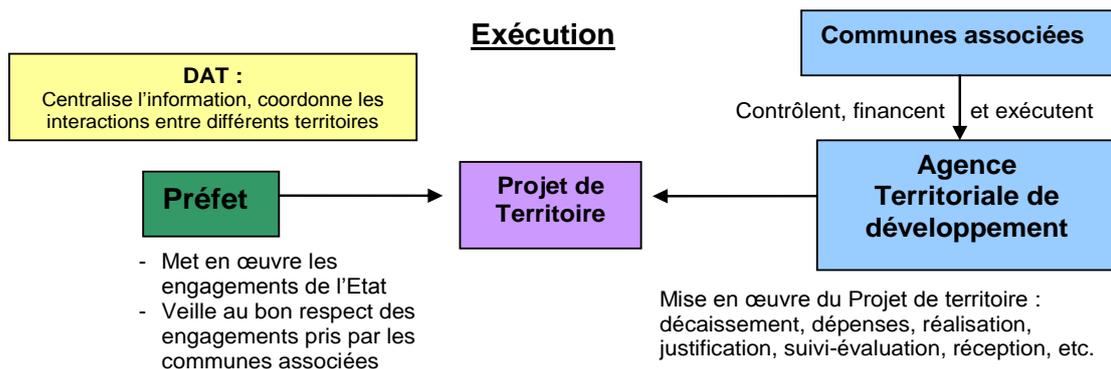
### Négociation



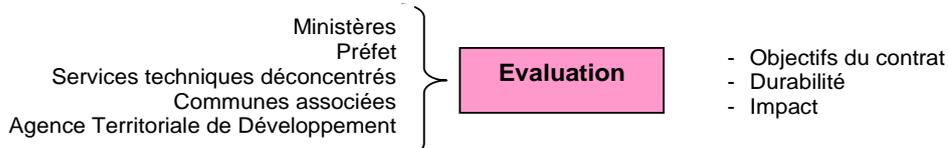
### Contractualisation



### Exécution



### Conclusion



## Financer les Projets de territoire

La mise en place de mécanismes financiers entre l'Etat et les associations de communes doit intégrer deux objectifs :

- inciter les collectivités à s'associer et à suivre les orientations de l'Etat en matière d'aménagement et de développement,
- contractualiser les engagements financiers respectifs.

## XXII. Les flux financiers entre l'Etat et les communes

Les Contrats de Programme Etat-Territoire de Développement (CPETD) donneront lieu à : (i) des flux directs entre le Ministère en charge des Finances et les Territoires de développement ; et (ii) à des flux entre les Ministères sectoriels et les Territoires de développement.

Ces flux directs entre le Ministère en charge des Finances, les Ministères sectoriels et les communes, pourront transiter par le Fonds d'Appui au Développement des Communes (FADeC). En effet, le FADeC, adopté par le Gouvernement et dont la mise en œuvre est devenue une réalité depuis 2008, est un creuset destiné à recevoir tous les fonds alloués au fonctionnement et à l'investissement en vue du développement des communes.

Les flux entre les Ministères sectoriels et les Territoires de développement seront prescrits par les Directives Sectorielles d'Aménagement et encouragés par les Lignes Directrices Sectorielles. Ces deux instruments orienteront l'action des ministères vers les territoires prioritaires.

Une réglementation définira les procédures qui intégreront les CPETD au processus d'élaboration du budget de l'Etat et du Cadre des Dépenses à Moyen Terme (CDMT). Elle assurera une territorialisation effective des OSD, de la SCRP et des arbitrages budgétaires, en concertation avec les communes.

Cette réglementation sera élaborée dans le cadre d'un large processus de concertation réunissant le Ministère des Finances, les ministères sectoriels, les représentants des communes, etc.

## XXIII. Le Fonds d'Incitation à l'Aménagement du Territoire et autres fonds

Conformément à la DEPONAT et au décret n°2003-374 portant approbation des statuts de la Délégation à l'Aménagement du Territoire, un Fonds d'Incitation à l'Aménagement du Territoire (FIAT) sera constitué et placé sous le contrôle du Conseil National d'Aménagement du Territoire (CNAT). Le FIAT était prévu initialement pour « corriger les disparités entre les différents départements et promouvoir un développement intégré et harmonieux de l'ensemble du territoire national »<sup>27</sup>. Il pourra également initier ou compléter le financement de projets ne

<sup>27</sup> Ministère de l'Environnement, de l'Habitat et de l'Urbanisme, *Déclaration de Politique Nationale d'Aménagement du Territoire (DEPONAT)*, novembre 2002, p19.

relevant pas des actions sectorielles classiques, prises en charge par les ministères.

Plusieurs fonds existent actuellement et financent des interventions dans des domaines liés à l'aménagement du territoire : le Fonds d'Investissement des Villes Secondaires, le Fonds d'Appui au Développement des Communes (FADEC), etc. Il est essentiel que le FIAT complète sans répéter ni contrecarrer les efforts d'institutions partenaires. La Délégation à l'Aménagement du Territoire précisera la finalité et les conditions de financement du FIAT, en concertation avec les acteurs impliqués : mandats, projets éligibles, responsabilité de la Délégation, procédures de gestion, constitution des fonds, etc.

Enfin, d'autres fonds et outils de financements sont envisageables et méritent une réflexion approfondie : prime à l'aménagement du territoire, fonds de gestion des milieux naturels, etc.

## Chapitre 4. Mise en œuvre et suivi

### 1. Mise en œuvre

La mise en œuvre de la stratégie opérationnelle de mise en œuvre de la DEPONAT implique essentiellement :

- Le Gouvernement en général : il est considéré comme un acteur à part entière compte tenu de la nécessité d'un portage politique fort pour l'aménagement du territoire, et du caractère éminemment intersectoriel de l'aménagement du territoire ;
- Le ministère en charge de l'aménagement du territoire, à travers la Délégation à l'Aménagement du Territoire, qui, conformément à ses statuts, est l'organe exécutif de mise en œuvre la DEPONAT ;
- Les administrations publiques centrales et déconcentrées l'aménagement du territoire étant intersectoriel ;
- Les collectivités territoriales étant donné que l'aménagement du territoire est désormais une compétence partagée entre l'Etat et les communes, et que l'élaboration et la mise en œuvre des instruments d'aménagement du territoire au niveau sub-national relève des collectivités territoriales décentralisées ;
- Les partenaires techniques et financiers ;
- La société civile.

Le pilotage interministériel de la stratégie est assuré à travers le CSAT et le CNAT, avec comme organe exécutif la DAT.

Les différentes actions de mises en œuvre feront l'objet de programmes d'aménagement du territoire.

### 2. Suivi de la stratégie opérationnelle

Le suivi de la stratégie opérationnelle devra se faire à deux niveaux :

Le suivi de l'exécution de la stratégie, qui concerne l'élaboration et la mise en œuvre des différents instruments proposés. . Les indicateurs du suivi de l'exécution de la politique sont relatifs aux principaux résultats et actions à mettre en œuvre. Il s'agit :

*Pour ce qui concerne le volet organisationnel et réglementaire :*

- Le CSAT est créé ;
- Nombre de sessions du CSAT par an ;
- Le CNAT est créé ;
- Nombre de sessions du CNAT par an ;
- L'ONAS est créé et opérationnel ;
- La loi sur l'aménagement du territoire est votée et promulguée ;
- Nombre de décrets d'application de la loi pris ;

*Pour ce qui est du volet technique :*

- Le Schéma national d'aménagement du territoire ou agenda spatial est élaboré ;
- Les Schémas de Services Collectifs sont élaborés ;
- Les territoires de développement, les territoires de services collectifs, les territoires singuliers et les pôles de développement sont créés ;
- Les schémas Territoriaux de développement sont élaborés ;

- Les projets de territoires sont élaborés.

*Pour ce qui concerne le volet financier :*

- Le FIAT est formulé et mis en place ;
- Le nombre de projets financé chaque année par le FIAT ;
- Nombres de contrat-programme Etat-territoires signés ;
- L'évolution du transfert de fonds de l'Etat vers les communes.

Le suivi stratégique qui concerne les changements apportés par la mise en œuvre du DSO aussi bien dans la compréhension et le comportement des acteurs vis-à-vis de l'aménagement du territoire, que dans les indicateurs de développement. Quelques principaux indicateurs de suivi stratégique sont :

- Nombre de décisions gouvernementales sur l'aménagement du territoire ;
- Evolution de la répartition spatiale de la population dans l'ensemble du pays ;
- Evolution du niveau de services, d'équipements et d'infrastructures dans les villes et dans les campagnes.

## Conclusion

---

Le Document de Stratégie Opérationnelle renouvelle les instruments et les pratiques de l'aménagement du territoire, tant au niveau national avec l'élaboration du Schéma National d'Aménagement du Territoire (SNAT), des Schémas de Services Collectifs (SSC) et la territorialisation des arbitrages budgétaires, qu'au niveau local avec l'élaboration des Schémas Territoriaux d'Aménagement et de Développement (STAD) et des Projets de territoires. Il adapte l'organisation institutionnelle au niveau local en fonction des réalités territoriales. Enfin, il institue de nouvelles relations entre ces deux niveaux, basées sur le partenariat, la concertation et la contractualisation des engagements mutuels.

### **La suite du processus de validation**

Les implications du DSO concernent les nombreux acteurs publics de l'aménagement du territoire, les ministères centraux, les ministères sectoriels, les départements et les communes. Tout au long de la période 2005-2006, la Délégation à l'Aménagement du Territoire s'est engagée dans un long processus de réflexion auprès de ces acteurs afin d'aboutir à une version partagée du DSO.

Le document a été ensuite examiné par les membres du CNAT qui ont décidé alors de le soumettre au Conseil des Ministres pour sa validation finale. Compte tenu de leur ampleur, **les instruments du DSO seront mis en œuvre de manière graduelle et progressive.**

### **Transformer la concertation en collaboration avec les autres acteurs**

Le DSO sera appliqué par les nombreux acteurs publics de l'aménagement du territoire. La Délégation n'est qu'une structure de coordination. Sa mise en œuvre est donc l'engagement et la collaboration de l'ensemble des acteurs, en particulier les ministères en charge du processus de décentralisation, de l'élaboration du budget de l'Etat, de la prospective et de l'offre de services collectifs.

Le Conseil National d'Aménagement du Territoire (CNAT), par sa vocation interministérielle, jouera un rôle crucial dans la mobilisation des acteurs. Il permettra d'instaurer un dialogue intersectoriel afin d'approfondir la définition des instruments de gestion du territoire présentés dans le DSO, et coordonnera leur application. Le CNAT préparera les décisions du Conseil Supérieur d'Aménagement du Territoire (CSAT).

### **Assurer une assise juridique à ces nouveaux instruments de gestion du territoire**

Le nouvel environnement institutionnel de l'aménagement du territoire doit faire l'objet d'une loi spécifique qui donne à ces instruments novateurs une assise juridique. Toutefois le processus d'élaboration d'une loi est long et complexe. En

retardant la mise en œuvre du cadre institutionnel présenté dans le DSO, il risque de devenir inadapté au contexte futur.

La Délégation à l'Aménagement du Territoire privilégie dans un premier temps l'outil réglementaire qui permettra de tester ces nouvelles pratiques avant de les confirmer par une loi cadre. La DAT participera, avec les structures compétentes, à l'élaboration de plusieurs projets de décrets qu'elle soumettra au CNAT avant d'être examinés par le Conseil des Ministres. Ils porteront entre autres sur les procédures d'élaboration des Schémas de Services Collectifs et le cycle de gestion des Contrats de Programmes Etat-Territoire de développement.

### **Elaborer un programme national de mise en œuvre du DSO**

La mise en œuvre du DSO doit être amorcée sans tarder afin de concrétiser cette stratégie en projets et en actions qui contribueront à réduire les déséquilibres territoriaux, à améliorer le fonctionnement de l'Etat et à stimuler l'extension des services collectifs à l'ensemble de la population.

La réforme budgétaire en cours au Bénin a abouti au fonctionnement par budget programme, par lesquels les ministères postulent au budget national. Les discussions sur le DSO ont mis en exergue la nécessité d'affirmer l'aménagement du territoire comme une priorité dans l'action gouvernementale. La Délégation a déjà travaillé à la définition d'un programme national à part entière pour la mise en œuvre du DSO.

### **Certains instruments en cours d'expérimentation**

La Délégation a déjà entrepris l'expérimentation de certains instruments :

- Le lancement par le CNAT du processus d'élaboration du Schéma National d'Aménagement du Territoire avec le démarrage d'études préliminaires, l'adoption du mémorandum opérationnel d'élaboration du SNAT et la préparation d'un dossier de demande de financement auprès des Partenaires Techniques et Financiers.
- La tenue de réunions avec les ministères en charge de l'éducation, des transports, de l'énergie et des télécommunications pour l'élaboration des Schémas de Services Collectifs, et la réalisation d'un diagnostic sur l'état de la planification sectorielle au Bénin.
- La constitution de plusieurs Territoires de développement et l'élaboration en cours des premiers Projets de territoires appuyés par la Délégation.
- La formulation et le lancement de l'Observatoire National d'Analyse Spatiale qui a publié en 2007 un premier rapport sur les disparités spatiales au Bénin.
- Le montage du Fonds d'Incitation à l'Aménagement du Territoire (FIAT).



## Annexes : **Liste des sigles et acronymes**

AFD	Agence Française de Développement
ANCB	Association Nationale des Communes du Bénin
ATD	Agence Territoriale de Développement
CDMT	Cadre des Dépenses à Moyen Terme
CSAT	Conseil Supérieur d'Aménagement du Territoire
CIED	Conseil Intercommunal d'Eco Développement
CNAT	Conseil National d'Aménagement du Territoire
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement
CPETD	Contrat de Programme Etat-Territoire de Développement
DAT	Délégation à l'Aménagement du Territoire
DEPONAT	Déclaration de Politique Nationale d'Aménagement du Territoire
DSA	Directives Sectorielles d'Aménagement
DTA	Directives Territoriales d'Aménagement
DUA	Direction de l'Urbanisme et de l'Assainissement
ENPLT	Etudes Nationales de Perspectives à Long Terme
<i>NLPTS</i>	<i>National Long Term Perspective Studies</i>
FADEC	Fonds d'Appui au Développement des Communes
FIAT	Fonds d'Incitation à l'Aménagement du Territoire
INSAE	Institut National de la Statistique et de l'Analyse Economique
IGN	Institut Géographique National
LARES	Laboratoire d'Analyse Régionale et d'Expertise Sociale
LDA	Lignes Directrices Territoriale
LDS	Lignes Directrices Sectorielles
MAEP	Ministère l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche
MCL	Maison des Collectivités Locales
MEF	Ministère de l'Economie et des Finances
<i>(ancien MFE)</i>	<i>(ancien Ministère des Finances et de l'Economie)</i>
MEPS	Ministère des Enseignements Primaire et Secondaire

MEE	Ministère de l'Energie et de l'Eau
MS	Ministère de la Santé
OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement
ONAS	Observatoire National d'Analyse Spatiale
ONG	Organisation Non Gouvernementale
PADFA	Programme d'Appui au Développement des Filières Agricoles
PAS	Programme d'Ajustement Structurel
PDATS	Plan Directeur d'Aménagement pour les Territoires Singuliers
PDC	Plan de Développement Communal
PDES	Plan de Développement Economique et Social
PDL	Plan de Développement Local
PDM	Partenariat pour le Développement Municipal
PIB	Produit Intérieur Brut
PIDES	Plan Intercommunal de Développement Economique et Social
PIP	Programme d'Investissement Public
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PRODECOM	Programme d'Appui au Démarrage des Communes (coopération Bénin-Union Européenne)
RTI	Research Triangle Institute
SBEE	Société Béninoise d'Energie Electrique
SCRP	Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté
SDAC	Schéma Directeur d'Aménagement de la Commune
SDER	Schéma de Développement de l'Espace Régional
SIGFIP	Système Intégré de Gestion des Finances Publiques
SAT	Schéma National d'Aménagement du Territoire
SSC	Schéma des Services Collectifs
STAD	Schéma Territorial d'Aménagement et de Développement
TIC	Technologies de l'Information et de la Communication
UEMOA	Union Economique et Monétaire Ouest Africaine

ZES	Zones Economiques Spéciales
ZIED	Zone Intercommunale d'Eco-Développement

**Délégation à l'Aménagement du Territoire**

Avenue du Canada, Vodjè, immeuble à 100 m dans la rue du Pavillon bleu  
01 BP 6721 Cotonou Bénin  
Tél. (229) 21 30 98 74 / 75, [dat.benin@gmail.com](mailto:dat.benin@gmail.com)  
[www.datbenin.bj](http://www.datbenin.bj)