



Université d'Abomey-Calavi (UAC)

Faculté des Lettres, Arts et Sciences Humaines (FLASH)



Ecole Doctorale Pluridisciplinaire (EDP)

« Espaces - Cultures - Développement »

Diplôme d'Etudes Approfondies (DEA)

Spécialité : Géographie et Gestion de l'Environnement

Option: Géosciences de l'Environnement et Aménagement de l'Espace

**PLANIFICATION ET COOPERATION INTERCOMMUNALE
DANS L'AGGLOMERATION URBAINE DE COTONOU**

Présenté par

Edmond Cocou ODIDI

Sous la direction du

Pr. Placide F. G. A. CLEDJO
Professeur Titulaire des Universités CAMES
(EDP/FLASH/UAC)

Composition du Jury

Président : Brice TENTIN : Professeur Titulaire des Universités CAMES
Rapporteur : Placide F.G.A. CLEDJO: Professeur Titulaire des Universités CAMES
Examineur : Moussa GIBIGAYE, Maître de conférences DGAT/FLASH/UAC

Soutenu, le 29 décembre 2016

Mention : Très-bien

Sommaire

Sommaire	2
Dédicace	3
Liste des sigles et acronymes	4
Remerciements	6
Résumé/Abstract	7
Introduction	8

CHAPITRE I :

CADRE THEORIQUE ET DEMARCHE METHODOLOGIQUE	10
1.1 Cadre théorique	10
1.2 Démarche méthodologique	16

CHAPITRE II :

FONDEMENTS BIOPHYSIQUES, HUMAINS ET ORGANISATIONNELS DU CADRE DE RECHERCHE	21
2.1 Présentation du secteur d'étude et diagnostic des politiques urbaines	21
2.2 Bilan des projets de logements depuis 1960	50

CHAPITRE III :

DECENTRALISATION ET DYNAMIQUES DE COOPERATION INTERCOMMUNALE AU BENIN	56
3.1 Cadre juridique de l'intercommunalité	56
3.2 Expériences d'intercommunalités dans l'agglomération urbaine de Cotonou	67

CHAPITRE IV :

DISCUSSIONS ET RECOMMANDATIONS	73
4.1 Discussions	73
4.2 Recommandations et responsables	86
Conclusion	87
Bibliographie	89
Webographie	91
Liste des figures, photos, planches, tableau	92
Annexes	94
Table des matières	104

Dédicace

A

ma mère, Feue Akakpo Tchacon Marie-Madeleine

Liste des sigles et acronymes

ANCB	: Association Nationale des Communes du Bénin
ANDF	: Agence Nationale des Domaines et du Foncier
AGETUR	: Agence de Gestion des travaux Urbains
AFD	: Agence Française de Développement
BOAD	: Banque Ouest Africaine de Développement
CNGDB	: Charte Nationale pour la Gouvernance du Développement du Benin
CERISE	: Comité d'Echanges de Réflexion et d'Information sur les Systèmes d'Epargne-crédit
CRB	: Constitution République du Bénin
CS/PDL	: Chef de Service Planification et Développement Local
DAT	: Délégation à l'Aménagement du Territoire
DEA	: Diplôme d'Etudes Approfondies
DUA	: Direction de l'Urbanisme et de l'Assainissement
DEPONAT	: Déclaration de Politique Nationale d'Aménagement du Territoire
DEPONAMU	: Déclaration de Politique Nationale de Mobilité Urbaine
DGDGL	: Direction Générale de la Décentralisation et de la Gouvernance Locale
DST	: Directeur des Services Techniques
EDP	: Ecole Doctorale Pluridisciplinaire
EPCI	: Etablissements Publics de Coopération Intercommunale
FLASH	: Faculté des Lettres, Arts et Sciences Humaines
FSI	: Fonds de Solidarité Intercommunale
GDL	: Grand-Duché de Luxembourg
GPS	: Global Positioning System
LARES	: Laboratoire d'Analyse Régionale et d'Expertise Sociale
MDGL	: Ministère de la Décentralisation, et de la Gouvernance Locale
MCVDD	: Ministère du Cadre de Vie et du Développement Durable
OCBN	: Organisation Commune Bénin-Niger pour le chemin de fer
ODD	: Objectifs de Développement Durable
ONU	: Organisation des Nations Unies
PAACO	: Projet d'Appui à l'Agglomération de Cotonou
PANA	: Programme d'Action Nationale d'Adaptation aux changements climatiques
PDU	: Plans Directeurs d'Urbanisme
PDDI	: Plans Départementaux de Développement Intersectoriel
PNUD	: Programme des Nations Unies pour le Développement
PONADEC	: Politique Nationale de Décentralisation et de Déconcentration
PTF	: Partenaires Techniques et Financiers
RAT	: Réforme de l'Administration Territoriale
RGPH	: Recensement Général de la Population et de l'Habitation
SERHAU	: Société d'Etudes Régionales d'Habitat et d'Aménagement Urbain
SDU	: Stratégie de Développement Urbain
SIT	: Système d'Information Territoriale
SNAT	: Schéma National d'Aménagement du Territoire
SDAC	: Schéma Directeur d'Aménagement Communal

SDAU : Schéma Directeur d'Aménagement Urbain
UA : Union Africaine
UAC : Université d'Abomey-Calavi
UEMOA : Union Economique et Monétaire Ouest Africaine

Remerciements

J'aimerais avant tout, exprimer ma gratitude à mon Directeur de mémoire, Pr. Placide F. G. A. CLEDJO, Professeur Titulaire à l'UAC, pour le soutien, les conseils et les orientations qui ont permis la réalisation de ce travail.

Mes remerciements vont à l'endroit du Professeur Tihou K. T. TCHAMIE, du Département de Géographie de l'Université de Lomé au Togo.

Je tiens à remercier tout le corps professoral de l'EDP/ FLASH, de l'Université d'Abomey-Calavi, Bénin. Merci à tous les membres du Jury qui ont bien voulu consacrer de leur précieux temps pour examiner la qualité scientifique des présents travaux de recherche.

C'est également le lieu d'exprimer mes remerciements aux élus des trois communes de l'agglomération urbaine de Cotonou qui ont généreusement accepté de me consacrer leur précieux temps dans le cadre de la collecte de données. Qu'ils trouvent en ce rapport, le fruit de leur collaboration.

Remerciements aux collègues de la Délégation à l'Aménagement du Territoire du Ministère de Cadre de Vie et de Développement Durable (MCVDD) pour leur soutien et leur disponibilité.

Merci à Monsieur, Moussa WARI du département de Géographie de l'UAC pour le soutien et l'appui.

Merci à mon épouse, Alice AHANDE et à mes enfants pour leur soutien inestimable dans la concrétisation de ce travail.

Résumé

La présente recherche aborde la problématique de la planification et de la coopération intercommunale au Bénin en se penchant sur le cas de l'agglomération urbaine de Cotonou qui regroupe les trois communes d'Abomey-Calavi, Cotonou et Sèmè-Podji.

La démarche méthodologique adoptée dans le cadre de cette recherche prend en compte la revue documentaire, les enquêtes et les missions de terrain qui intègrent les observations, les entretiens directs et semi-structurés. Plusieurs outils tels que, le questionnaire, le guide d'entretien, le GPS, ont aidé à la collecte de données nécessaires qui ont fait l'objet de traitement et d'analyse avec des logiciels appropriés.

La croissance démographique galopante de l'agglomération urbaine de Cotonou, en l'absence d'une bonne politique d'aménagement et de planification, a des impacts croissants et coûteux et accentue les problèmes comme : insécurité foncière, congestion et difficultés de transport urbains et de logement, dégradation du cadre de vie, chômage et pauvreté urbaine. Prise isolément, aucune des trois communes ne peut offrir de façon satisfaisante, tous les services urbains de base aux populations. Selon le RGPH₄, l'agglomération de Cotonou concentre 1/6 de la population totale du Bénin et 90 % des unités industrielles du Bénin. Avec un taux d'urbanisation de 89,5 % contre 43 % pour la moyenne nationale, l'agglomération de Cotonou représente un enjeu et des défis importants à relever en termes d'accès aux services sociaux urbains de base. Ainsi, l'intercommunalité ou la coopération intercommunale s'impose afin de créer les conditions d'une transformation structurelle de développement durable.

Mots clés : Agglomération urbaine, coopération, Cotonou, intercommunalité, planification

Abstract

This research addresses the problem of planning and intermunicipal cooperation in Benin by addressing the case of the Cotonou conurbation which groups together the three towns of Abomey, Cotonou and Seme-Podji.

The methodological approach used in this research takes into account documentary review, surveys and field missions that integrate observations, direct and semi-structured interviews. Several tools such as the questionnaire, the maintenance guide and the GPS helped to collect the necessary data that was processed and analyzed with appropriate software.

The rapid growth of the urban agglomeration of Cotonou, in the absence of a good planning and planning policy, has increasing and costly impacts and accentuates problems such as: urban insecurity, congestion and urban transport difficulties Housing, degradation of the living environment, unemployment and urban poverty. Taken in isolation, none of the three communes can offer satisfactorily all the basic urban services to the populations. According to the RGPH₄, the agglomeration of Cotonou concentrates 1/6 of the total population of Benin and 90% of the industrial units of Benin. With an urbanization rate of 89.5% compared to 43% for the national average, the Cotonou agglomeration represents an important challenge and challenge in terms of access to basic urban social services. Thus, intercommunality or inter-municipal co-operation is necessary in order to create the conditions for a structural transformation of sustainable development.

Keywords: Urban agglomeration, cooperation, Cotonou, intercommunality, planning

Introduction

En Afrique, en 1950, seulement 15 % de la population était urbaine. En 2000, c'est le tiers. Les projections indiquent que, d'ici le milieu des années 2030, 50 % des africains vivront dans les villes. En 20 ans, la population urbaine a été multipliée par près de deux en Afrique, passant de 237 millions en 1995 à 472 millions en 2015 (Banque Mondiale et ONU-Habitat, 2011). L'Afrique subsaharienne aurait besoin d'un taux de croissance économique de 8 % jusqu'à sa transition démographique pour s'intégrer pleinement dans le système commercial international. Alors que le taux moyen de croissance économique en Afrique est actuellement autour de 3,6 % (Paulais, 2012). L'extension spatiale (étalement urbain) qui va de paire avec cette croissance urbaine pose de multiples problèmes, notamment en ce qui concerne, le logement, la mobilité urbaine, l'environnement et le cadre de vie, l'accès aux services sociaux de base. Les villes se construisent au jour le jour, sans contrôle public apparent ou institutionnel. Soixante onze pourcent (71 %) des quartiers de Cotonou sont dans la catégorie des quartiers précaires (Josse, 2012). Aussi, l'Union Africaine (UA), défend dans son Agenda 2063, la vision consistant à faire des villes et autres établissements humains, des pôles pour optimiser l'accès aux services sociaux et améliorer les niveaux de vie, tout en créant parallèlement, un réseau de villes reliées les unes aux autres (UA, 2015).

Au Bénin, la thématique de la décentralisation administrative s'est imposée avec la Conférence des forces vives de février 1990. Les articles 150 et 151 de la constitution du 11 décembre 1990 disposent : "les collectivités territoriales de la République sont créées par la loi. Ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et dans les conditions prévues par la loi" (CRB, 1990). Après plus d'une dizaine d'années de mise en œuvre de cette réforme, il apparaît que bien de communes éprouvent des difficultés à exercer convenablement leurs compétences. Chaque fois que l'on définit une unité administrative, il se pose toujours la question de la façon de gérer ce qui transcende les limites administrative de cette unité. L'espace fonctionnel d'un réseau d'assainissement n'est pas forcément celui d'un service de transport en commun, qui ne peut non plus rien avoir avec celui des aires de loisir (Codja, 2010).

La faiblesse de la croissance de l'économie béninoise est le reflet de ses contraintes structurelles liées notamment à la faible diversification des sources de croissance. L'économie est en effet dominée par l'agriculture et les services, l'industrie demeurant un secteur peu développé (BAD, 2012). L'enjeu majeur de la gouvernance économique du Bénin est de parvenir à une croissance suffisante afin d'engendrer une réduction significative de la pauvreté.

La réforme de l'administration publique attendue depuis 1994, l'atomisation des structures de promotion économique et la multiplicité des ministères sectoriels de tutelle peu coordonnées ralentissent la mise en œuvre effective des réformes. (Gbètoénonmon, 2013). Les défis socio-économiques, restent centrés sur une persistance de la pauvreté avec 36,2 % des béninois vivant en-dessous du seuil de pauvreté, et de fortes inégalités par sexe et par région. Ces inégalités sont majoritairement intergroupes, ce qui appelle à des politiques de redistribution orientées sur le nivellement des dotations des ménages. L'Indicateur de Développement Humain (IDH) est de 0.427, classant le Bénin au 167ème rang sur 177 en 2011 (PNUD, 2014). D'après les résultats de l'Analyse Globale de la Vulnérabilité, de la Sécurité Alimentaire et de la Nutrition (AGVSAN, 2009, PNUD, 2014), il est estimé au niveau national que 12 % des ménages, sont en insécurité alimentaire. En outre, 13,2 % des ménages sont à risque d'insécurité alimentaire. Le pays a récemment traversé plusieurs crises laissant entrevoir une dégradation de la sécurité alimentaire et nutritionnelle des couches vulnérables. Selon INSAE (2015), de 2011 à 2015, le seuil de pauvreté global a connu un accroissement d'environ 16,5 %. Il est passé de 120 839 FCFA par tête en 2011 à 140 808 FCFA en 2015.

Le présent travail est structuré en quatre chapitres. Le premier chapitre présente le cadre théorique et la démarche méthodologique. Le deuxième chapitre aborde les fondements biophysiques, humains et organisationnels du cadre de recherche. Le troisième chapitre fait le point de la décentralisation et de la dynamique de coopération intercommunale au Bénin et enfin le quatrième chapitre présente la discussion et les recommandations.

CHAPITRE I :

CADRE THEORIQUE ET DEMARCHE METHODOLOGIQUE

Le chapitre 1 fait le point de l'état des connaissances sur la planification et la coopération intercommunale, de la clarification conceptuelle, de la problématique et de l'approche méthodologique adoptée.

1.1 Cadre théorique

Le cadre théorique regroupe l'état des connaissances, la clarification des concepts et la problématique.

1.1.1 Etat des connaissances

En raison, d'une part, de l'importance de l'intercommunalité dans le processus de décentralisation, beaucoup d'organismes, de chercheurs et spécialistes en développement local, tant sur le plan national que sur le plan international ont mené des réflexions sur la thématique.

Au plan international, la problématique de la planification et de la coopération intercommunale est abordée dans : pratique du droit de l'intercommunalité (Christiany, 2010) ; financement des collectivités locales : les défis du 21^{ème} siècle (Banque Mondiale, 2010) ; décentralisation et coopération intercommunale (Carlier, 2003) ; gouvernance territoriale comme nouveau mode de coordination territoriale (Leloup *et al.*, 2005) ; intercommunalité, enjeu du développement local (Gilbert, 2010) ; mesure des économies d'échelle et taille efficace d'intercommunalité (Garcia, 2003) ; territoires de l'action publique locale, fausses pertinences et jeux d'écart (OFFNER, 2006) ; pour un "agenda 2015" de l'intercommunalité : les propositions de l'Assemblée des Communautés de France (2007).

Au Bénin, quelques rapports font le point des réflexions sur la thématique. Il s'agit de : la stratégie nationale de mise en conformité des structures intercommunales actuelles avec les dispositions de la loi sur l'intercommunalité (DGDGL, 2010) ; la planification territoriale de développement à travers la coopération intercommunale (DAT, 2006) ; la définition des régions comme unités de planification territoriale et de gestion du développement au Bénin (DAT, 2004) ; la problématique de l'intercommunalité dans le fonctionnement des communes béninoises, (LARES, 2001).

Dans son ouvrage de pratique du droit de l'intercommunalité en France, Christiany (2010) souligne que face aux défis qui attendent les territoires, la raréfaction des ressources publiques représentera certainement l'un des enjeux majeurs des futures politiques de décentralisation, la

gestion intercommunale des services publics s'impose comme une évidence. Il souligne la nécessité de bien définir le cadre institutionnel de l'intercommunalité à travers son statut juridique et les modalités de fonctionnement et de financement interne. L'enseignement fondamental que l'on tire de cet ouvrage porte sur le statut juridique, le mode de financement et de fonctionnement des structures intercommunales. Une problématique à laquelle la plupart des structures intercommunales sont confrontées au Bénin. L'auteur donne aussi des indications sur les champs de compétences selon les catégories d'intercommunalités : communautés de communes, communautés urbaines, communautés d'agglomération et syndicats.

ONU-Habitat (2002) souligne que la promotion de la bonne gouvernance urbaine est un facteur déterminant à l'éradication de la pauvreté et invite à accroître les capacités des gouvernements locaux et à diffuser le principe de la bonne gouvernance dans le monde. L'AFD dans l'ouvrage intitulé "de la planification urbaine à la planification territoriale stratégique" réalisé sous la direction de Josse (2010), souligne que : "la réalité métropolitaine et l'omniprésence des phénomènes d'interdépendance entre les sphères de l'action publique nécessitent de fédérer les différents secteurs et acteurs publics du territoire de l'agglomération. Une gouvernance métropolitaine doit se construire et se structurer pour piloter le développement du territoire". Cette réalité vaut aujourd'hui pour l'agglomération urbaine de Cotonou. Paulais (2006) dans son ouvrage sur le financement des villes d'Afrique, relève que la gouvernance, apparaît comme le meilleur outil de la collectivité pour améliorer les performances de l'économie locale et, en dernier ressort, garantir à long terme son autonomie, sur les plans institutionnel et financier.

Mossao (2012) évoque le caractère utopique du projet fonctionnaliste des villes par des méthodes de planification. Il souligne que cette théorie est loin de résoudre les problèmes d'organisation urbaine qui caractérisent les cités. C'est dire qu'il ne suffit pas seulement de réaliser des plans, de dessiner à l'équerre et au millimètre près le plan d'une ville pour penser que les choses vont évoluer comme prévues. Il faut aussi, intégrer les conditions historiques, politiques, économiques et sociales d'application de ce plan. Ces rapports et travaux de recherches, à des degrés divers, posent la problématique de l'approche territoriale de développement et de la question du développement urbain. Ils soulignent l'importance de l'intercommunalité comme un des moyens de mutualisation des ressources et de réalisation des économies d'échelle principalement dans les grandes agglomérations urbaines. Mais globalement, les différents rapports n'ont pas mentionné spécifiquement la question de la

planification et de coopération intercommunale à Cotonou. Ce constat justifie le choix de ce sujet.

1.1.2 Clarification conceptuelle

L'usage de certains concepts a nécessité cette clarification conceptuelle pour situer leur compréhension contextuelle dans le cadre de cette recherche.

❖ Agglomération urbaine

Selon l'Office Fédéral du Développement Territorial du Suisse, est considérée comme agglomération, un ensemble d'au minimum 20 000 habitants formé par la réunion des territoires de communes urbaines adjacentes. Une agglomération se constitue d'une ville centre et éventuellement d'autres communes dans la zone centrale ainsi qu'un ensemble de communes ayant un lien fonctionnel avec le centre. Le *Lexique de géographie dico géo 1* définit agglomération comme étant un espace urbain formé d'une ville et de ses banlieues. Dans le cadre de cette recherche, agglomération urbaine est définie comme l'ensemble du pôle urbain de Cotonou y compris les communes périphériques de Abomey-Calavi et de Sèmè-Podji.

❖ Gouvernance urbaine

Selon Semmoud (2011), le mot « gouvernance » apparaît en 1937 dans un article « The nature of the firm » écrit par Ronald Coase, économiste américain. Etymologiquement, le mot gouvernance renvoie à l'idée de "pilotage". La gouvernance désigne le mode ou la manière de gouverner. La gouvernance est synonyme de réforme profonde de l'État, voire de sa remise en cause. Selon la Banque Mondiale, la gouvernance se définit comme : « la façon dont les dirigeants et les institutions acquièrent et exercent l'autorité, définissent les politiques publiques et produisent les biens et services publics » (World Bank, 2007). Cette dernière définition est celle adoptée dans ce travail.

❖ Intercommunalité

Pour « *Toupie* » dictionnaire en ligne, intercommunalité est le caractère de ce qui est commun ou relatif à plusieurs communes limitrophes. Au sens de la loi 2009-17 du 13 août 2009 portant modalités de l'intercommunalité en République du Bénin, on entend par intercommunalité ou coopération intercommunale, la forme de coopération entre les communes limitrophes ou proches, fondée sur leur libre volonté de coopérer entre elles, notamment d'élaborer des projets de développement. Dans le présent travail, intercommunalité implique les formes de coopération entre les communes d'Abomey-Calavi, de Cotonou et de Sèmè-Podji.

❖ **Planification**

Selon « *Larousse* » en ligne, le mot désigne encadrement par les pouvoirs publics du développement économique et social à l'aide d'un plan. Pour « *les DEFINITION* », dictionnaire en ligne, la planification désigne l'action et l'effet de planifier, c'est à dire, d'organiser à l'avance quelque chose (son temps, ses activités) selon un plan. Cela implique avoir un ou plusieurs objectifs à satisfaire tout en prenant les mesures nécessaires dans le but de parvenir à ces fins. Concernant la prise de décisions, la planification est formée par plusieurs étapes. En premier lieu, il faut savoir identifier le problème. Ensuite, il faut continuer à développer les alternatives afin de choisir celle qui s'avère la plus convenable. C'est à ce moment-là qu'il est donc possible de commencer à mettre au point ledit plan. Dans cette recherche, planification signifie toutes actions ou politique de développement qui tient compte des besoins communs aux communes de Abomey-Calavi, Cotonou et Sèmè-Podji.

1.1.3 Problématique

La problématique prend en compte la justification du sujet, les hypothèses de travail et les objectifs de recherche.

1.1.3.1 Justification du sujet

La dynamique de mondialisation et de décentralisation a considérablement développé la concurrence entre les villes. La mondialisation économique suppose l'accroissement de la mobilité du capital et son affranchissement de toutes contraintes spatiales. Paradoxalement, cet affranchissement va de pair avec une sensibilité accrue au territoire, notamment aux villes en tant que lieux potentiels d'investissement et de vie (Semmoud, 2011).

La crise généralisée des Etats africains et l'échec des modèles de développement longtemps appliqués où l'initiative est laissée à l'Etat central ont inauguré l'avènement des politiques de décentralisation. Malgré l'introduction du développement participatif, la stratégie globale du développement reste dominée par l'approche verticale (Kpatchavi, 2010). La Réforme de l'Administration Territoriale (RAT) au Bénin montre que les communes actuelles sont toutes issues des anciennes sous-préfectures et circonscriptions urbaines. Or, la mission essentielle assignée aux sous-préfets d'alors était d'assurer le commandement du territoire et la remontée des informations nécessaires à la préservation de la sécurité nationale.

La gouvernance démocratique locale et la décentralisation constituent des instruments d'accompagnement propices pour lutter contre la pauvreté et les inégalités, atteindre les

objectifs de développement et le respect des droits de l'Homme (y compris les droits économiques, sociaux et culturels). La gouvernance démocratique locale, en impliquant l'ensemble des acteurs concernés dans l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi des politiques locales, encourage un développement qui rencontre au mieux les droits et les demandes des populations, notamment des plus vulnérables (GDL, 2009). Depuis 2007, le gouvernement du Bénin s'est engagé dans la mise en œuvre de plusieurs actions dans tous les domaines du développement socio-économique, notamment l'accélération de la croissance économique, le développement des infrastructures, le renforcement du capital humain, la promotion de la bonne gouvernance et le développement équilibré et durable de l'espace national (Gnacadja *et al.*, 2011). Le succès de la gouvernance nécessite la synergie des efforts de tous et le respect des principes de gouvernance pour le développement que sont la transparence, la responsabilité, l'imputabilité, l'obligation de rendre compte, la subsidiarité, l'accessibilité de tous à une justice efficace et équitable, le droit à l'information, la démocratie participative, la promotion des valeurs de solidarité, la prise en compte des conditions historiques et culturelles spécifiques du Bénin (CNGDB, 2011). Pour CERISE (2005), le terme de gouvernance, bien que d'un usage récent dans le monde du développement, est devenu depuis le début des années 90, un concept souvent incontournable pour traiter des problèmes de développement économique et social.

Avec la mise en œuvre de la décentralisation, les élus locaux ont été mis au devant de la scène et l'occasion leur a été donnée de s'approprier et de planifier le développement de leur localité avec leur population (Asare-Kokou *et al.*, 2007). Il est noté que dans le cadre de la décentralisation, la mission essentielle des Maires est de promouvoir la démocratie à la base et le développement local. Le territoire, plus que l'appareil de l'Etat, constitue désormais le lieu de définition des problèmes publics" (Offner, 2006). L'agglomération de Cotonou située au sud du Bénin qui regroupe les communes d'Abomey-Calavi, de Cotonou et de Sèmè-Podji constitue l'un de ces territoires de développement. L'agglomération de Cotonou est le principal pôle démographique et économique du Bénin. L'agglomération est une réalité, mais il n'existe pas une Institution qui porte cette réalité en termes de stratégie de développement. Dans son analyse sur la notion d'optimum dimensionnel, Meny (1990) invite à rompre radicalement avec l'idée et la tradition de collectivités à vocation généraliste et défend l'idée de collectivités locales à géométrie variables, suivant la nature du bien public fourni.

L'agglomération de Cotonou manque une structure de gouvernance. La question centrale que pose cette recherche est de savoir quel est le cadre institutionnel approprié pour assurer une meilleure gouvernance de l'agglomération urbaine ? Cette interrogation pose la question de

l'intercommunalité comme un outil à même d'assurer l'adéquation entre l'espace fonctionnel (l'agglomération de Cotonou) et les territoires institutionnels que sont les trois communes (Abomey-Calavi, Cotonou, Sèmè-Podji).

Pour aborder cette question centrale, il convient d'examiner les questions spécifiques :

- Quels sont les fondements biophysiques, humains et organisationnels du cadre de recherche ?
- Quels sont l'état de la décentralisation et de coopération intercommunale au Bénin ?
- Quelles stratégies pour une meilleure décentralisation et coopération intercommunale au Bénin ?

Pour répondre à ces préoccupations, l'étude part d'un certain nombre d'hypothèses.

1.1.3.2 Hypothèses de travail

La présente recherche se fonde sur des hypothèses de travail :

- plusieurs facteurs influencent la planification et la coopération intercommunale dans l'agglomération urbaine de Cotonou ;
- la décentralisation et la coopération intercommunale au Bénin soufflent d'un certain nombre de contraintes qui méritent d'être étudiées ;
- il existe des stratégies pour renforcer la coopération intercommunale dans l'agglomération urbaine de Cotonou.

Pour vérifier ces hypothèses, des objectifs de travail ont été fixés

1.1.3.3 Objectifs de recherche

L'objectif global de cette recherche est d'étudier la planification et la coopération intercommunale dans l'agglomération urbaine de Cotonou.

Spécifiquement, il s'agit de :

- rechercher les fondements biophysiques, humains et organisationnels de la planification et de la coopération intercommunale dans l'agglomération urbaine de Cotonou ;
- analyser l'état de la décentralisation et de coopération intercommunale au Bénin ;
- proposer des stratégies pour renforcer la coopération intercommunale dans l'agglomération urbaine de Cotonou

1.2. Démarche méthodologique

Pour mieux saisir les enjeux de ce thème, outre la revue de la littérature, des observations et conclusions issues de plusieurs missions à l'intérieur comme à l'extérieur du territoire national ont été prise en compte. A l'intérieur, plusieurs missions d'appui aux collectivités locales dans l'élaboration et la mise en œuvre des documents de planification, de même qu'à la mise en place des dynamiques intercommunales ont fourni les matériaux de base à la compréhension et à l'analyse du phénomène urbain au Bénin et en particulier dans l'agglomération de Cotonou. A l'extérieur du territoire national, des missions à Ouagadougou au Burkina-Faso, à Dakar au Sénégal, à Bamako au Mali ou à Marseille, à Caen, ou à la Lyon en France ont profondément inspiré. Au delà de la littérature, des observations directes du terrain et des échanges avec les acteurs de différentes catégories et horizons ont permis, d'appréhender les similitudes et les dissemblances dans l'ampleur du phénomène d'urbanisation et les approches de solutions qui sont préconisées.

Mais de façon classique, l'approche méthodologique s'est déroulée en trois (03) étapes :

1.2.1. Définition du champ de l'étude

La définition du concept d'agglomération de Cotonou et sa traduction sur le plan fonctionnel a été une étape indispensable dans la démarche. La perception de ce qu'est l'agglomération de Cotonou n'est pas univoque selon les individus. Chacun, selon sa compréhension ou sa perception définit l'agglomération de Cotonou. Pour certains, l'agglomération de Cotonou regroupe les cinq communes que sont Cotonou, Abomey-Calavi, Ouidah, Sèmè-Podji, Porto-Novo. Pour d'autres, il faut y intégrer la commune de Sô-Ava. Pour d'autres encore, l'agglomération pourrait s'étendre au-delà pour englober les communes riveraines du Lac Nokoué et de la Lagune de Porto-Novo. Cette difficulté à circonscrire l'agglomération est liée à la difficulté de définir la notion même de "ville" qui oscille entre une approche administrative et démographique et une approche fonctionnelle dont les critères évoluent à chaque recensement général de la population.

Selon l'Office fédéral du développement territorial suisse (2014), pour qu'une commune soit considérée comme faisant partie d'une agglomération, elle doit répondre à trois des cinq conditions suivantes :

- lien de continuité avec la ville-centre de l'agglomération ;
- densité élevée de population et d'emplois ;
- évolution démographique supérieure à la moyenne ;

- secteur agricole peu développé ;
- interdépendance prononcée de pendulaire avec la ville-centre et, suivant les cas avec d'autres communes de la zone-centre.

Suivant ces critères et en y ajoutant les relations de fonctionnalité, lieux de résidence et lieux de travail et la continuité du bâti, il est retenu comme agglomération de Cotonou, les trois communes d'Abomey-Calavi, de Cotonou et de Sèmè-Podji qui constituent le champ d'étude.

1.2.2. Echantillonnage et outils de collecte de données

• Echantillonnage :

La méthode d'échantillonnage par quota ou méthode à choix raisonné a été utilisée. Le choix de ce mode d'échantillonnage se justifie en raison de la multiplicité des catégories d'acteurs. Au total quatre (04) groupes d'acteurs ont été identifiés. Il s'agit :

1^{er} groupe : les Autorités au niveau national : il s'agit principalement des cadres de la DAT, de la DGDGL, de la DUA et de la Préfecture.

2^{ème} groupe : les Autorités au niveau local : à ce niveau une catégorie d'acteurs a été identifiés. Il s'agit des autorités et cadres des trois communes (Abomey-calavi, Cotonou, Sèmè-Kpodji). Dix (10) élus et cadres au niveau de chaque commune ont été interview. Principalement, des élus, les Secrétaires Généraux (SG), les Chefs de services planification et développement local (CS/PDL), les Directeurs des Services Techniques (DST).

3^{ème} groupe : les Partenaires Techniques et Financiers : il s'agit ici des Partenaires Techniques et Financiers qui ont intégré dans leur stratégie d'intervention, la promotion de l'intercommunalité et le développement urbain.

Par ailleurs, la base de l'échantillon a été déterminée par rapport à l'effectif des cadres qui exercent dans le champ de compétences liées à l'intercommunalité et/ou au développement urbain. Suivant ces critères, le tableau I d'échantillonnage se présente comme suit :

Tableau I: Echantillon acteurs locaux, ministériels et PTF

N°	Acteurs	Base échantillon	Echantillon	Taux d'échantillonnage (%)
1.	<i>MINISTERES</i>			
1.1	DAT	10	10	100
1.2	DGDGL	10	08	80
1.3	DUA	08	5	62,50
1.4	Préfecture	2	2	100
2.	<i>COMMUNES</i>			
2.1	Abomey-Calavi	15	15	100
2.2	Cotonou	15	15	100
2.3	Sèmè-Kpodji	15	15	100
3.	<i>AUTRES</i>			
3.1	PAACO	2	1	50
3.2	Coopération Suisse	3	2	66,67
3.3	AFD	1	1	100
	TOTAL	81	74	91,31

Source : Odidi, août 2016

4^{ème} groupe : les associations intercommunales : dix (10) associations sur les vingt quatre (24) identifiés ont été interview. Deux critères ont justifié le choix de ces associations : (i) l'existence légale de l'association par son enregistrement et sa reconnaissance officielle au niveau de la Préfecture, (ii) l'expérimentation de la maîtrise d'ouvrage dans la réalisation ou la gestion d'un projet.

- **Elaboration des outils de collecte de données** : deux (02) outils de collecte ont été confectionnés, tel le questionnaire et le guide d'entretien. Le questionnaire a été principalement destiné aux élus et aux cadres des trois communes. Le guide d'entretien a permis surtout de collecter des informations auprès des associations de communes et auprès des personnes ressources et cadres du Ministère. Une grille de collecte d'information sur la situation des ressources humaines au niveau de ces trois (03) communes a été aussi conçue. Elle a permis d'établir la situation en matière de ressources humaines par catégorie et par sexe.

Outre ces données, une autre enquête sommaire a été conduite auprès d'un échantillon de ménages tirés de façon aléatoire sur la mobilité urbaine. L'objectif est d'apprécier le revenu moyen que les ménages consacrent au déplacement. Cette analyse sera davantage affinée dans la suite des travaux de recherche.

1.2.3. Organisation de la collecte de données

Cette opération a globalement porté sur la croissance démographique et le phénomène d'étalement qui en résulte. De même, les opérations d'aménagement et d'urbanisme initiées, principalement, les opérations de lotissements et d'habitations ont été passées en revue. Aussi, le cadre légal et réglementaire de l'intercommunalité au Bénin et les enjeux pour l'agglomération urbaine de Cotonou ont fait l'objet d'analyse et de synthèse.

➤ Démarche et outils de collecte des données

Deux démarches de collecte de données ont été combinées : la démarche de collecte d'informations quantitatives et qualitatives.

• Techniques de collecte d'information

Globalement, trois techniques ont été utilisées : l'observation directe, l'entretien structuré et l'entretien semi structuré :

- ***l'observation directe*** : l'observation directe sur le terrain a permis d'apprécier les mouvements pendulaires de population entre les trois communes et les dynamiques surtout en matière de développement des activités économiques qui lient les trois communes. Les missions effectuées sur le terrain tant au niveau des trois (03) communes de l'agglomération qu'au niveau des associations intercommunales identifiées ont permis de recueillir la perception des acteurs sur la problématique de l'urbanisation et de l'intercommunalité au Bénin, d'apprécier le niveau de fonctionnement des associations intercommunales et de collecter quelques images sur les réalisations de ces structures et sur les initiatives de coopération entre les communes.
- ***l'entretien structuré*** : les entretiens structurés ont été organisés avec trois groupes d'acteurs. Sur la base des questionnaires, ces entretiens ont permis de collecter une gamme variée d'informations (cf. annexe : n° 1, 2).
- ***l'entretien semi structuré*** : les entretiens semis structurés ont été organisés avec les autres groupes d'acteurs. Un guide d'entretien (Cf. annexe n°3) a servi dans ce cadre.

➤ Outils de collecte des données

- S'agissant des outils, plusieurs ont été utilisés : le questionnaire surtout pour des informations quantitatives et des guides d'entretien pour des informations qualitatives. D'autres outils comme l'appareil photographique numérique muni d'enregistreur de voix, la carte topographique du milieu, le GPS (Global Positioning System), ont été utilisés dans le cadre de cette recherche.

Les images LANDSAT MSS 1973 et 2014 ont servi à la réalisation des cartes d'occupation du sol avec le logiciel ArcView 3.2. L'interprétation de la dynamique des unités d'occupation est faite en fonction du taux moyen annuel d'expansion spatiale. Le protocole appliqué à cet exercice est celui de Oloukoï *et al.* (2006). La variable étudiée est la superficie (S). A cet effet, S_1 et S_2 représentent respectivement la superficie d'une unité d'occupation des terres en 1973 et en 2014. Le taux d'expansion spatiale moyen annuel T , est déterminé selon la formule:

$$T = \frac{(\ln S_2 - \ln S_1)}{t \ln e} \times 100 ;$$

Avec t : le nombre d'années d'évolution ; \ln : le logarithme népérien ; et e : la base des logarithmes népériens ($e = 2,71828$).

Pour chaque unité d'occupation du sol, les changements d'état possibles sont : si $T = 0$ alors, il y a stabilité ; si $T < 0$ alors, il y a régression ; si $T > 0$ alors, il y a progression.

1.2.4. Codification, dépouillement et analyse des données

Il a été procédé à la codification de certaines données. Ces données ont été ensuite intégrées dans le logiciel Access et transférées dans Excel. Access en tant que base de données relationnelles a permis d'établir les relations entre les différentes variables étudiées.

En ce qui concerne l'analyse des résultats, le modèle SWOT (*Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats* c'est-à-dire Forces, Faiblesses, Opportunités, Menaces) a été utilisé.

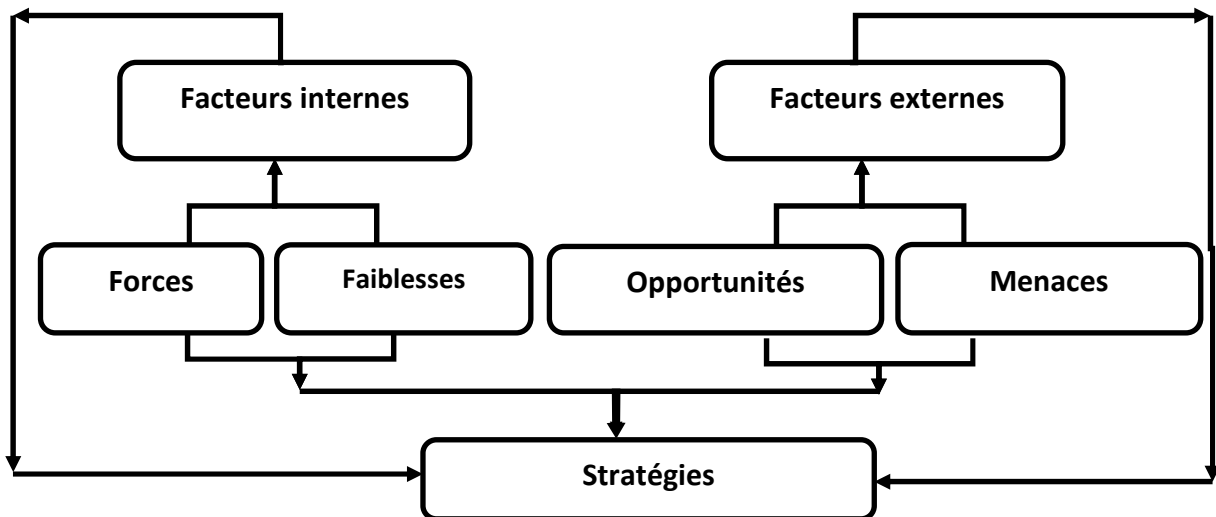


Figure 1: Modèle d'analyse SWOT
Source: Adapté de Johnson et al., 2008

En définitive, tous ces préalables ont permis d'asseoir les bases scientifiques et méthodologiques de la présente étude.

CHAPITRE II :

FONDEMENTS BIOPHYSIQUES, HUMAINS ET ORGANISATIONNELS DU CADRE DE RECHERCHE

Ce chapitre présente le milieu d'étude, fait le diagnostic des politiques en matière de gestion urbaine et de l'organisation fonctionnelle des outils de planification et des opérations d'aménagement au Bénin.

2.1. Présentation du secteur d'étude et diagnostic des politiques urbaines

Cette partie représente l'agglomération urbaine de Cotonou et fait le diagnostic des politiques urbaines.

2.1.1. Présentation du secteur d'étude

La présentation du secteur d'étude regroupe la situation géographique et les caractéristiques biophysiques de l'agglomération urbaine de Cotonou.

2.1.1.1. Situation géographique du secteur d'étude

La figure 2 est une illustration de l'agglomération urbaine de Cotonou.

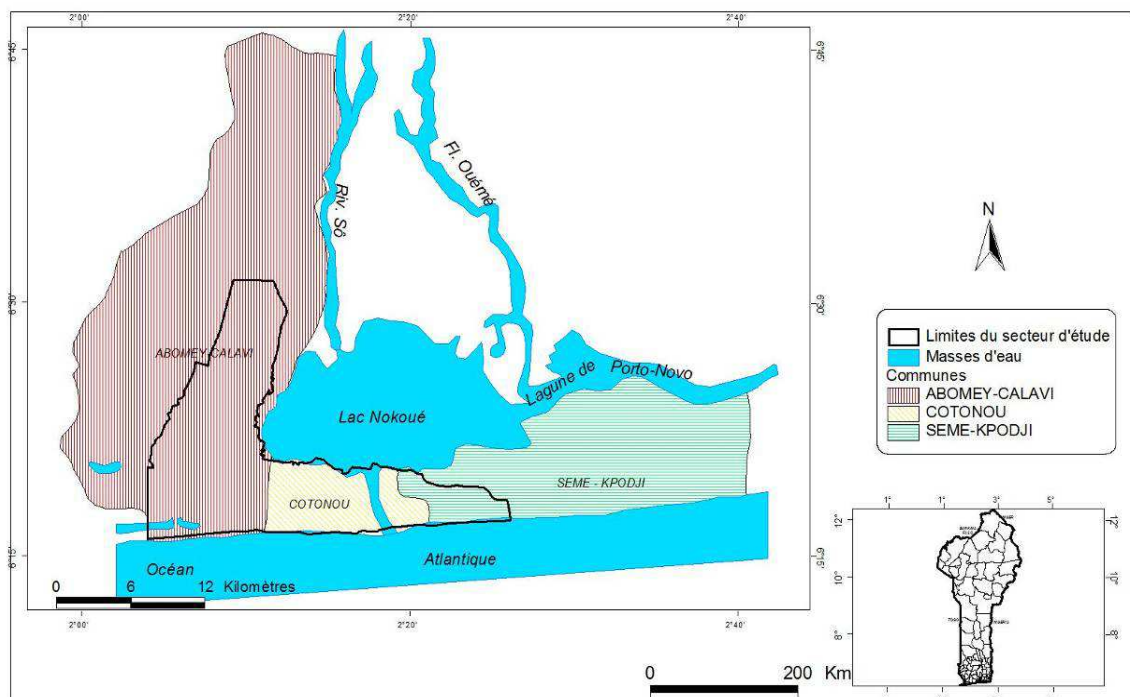


Figure 2 : Situation géographique et administrative de la communauté urbaine de Cotonou
Source : Atlas cartographique de la région Sud du Bénin, 1985

L'analyse de la figure 2 révèle que l'agglomération urbaine de Cotonou est située au sud du Bénin dans la zone littorale et sur la façade maritime. Elle regroupe les communes de Cotonou

(département du Littoral), Abomey-Calavi (département de l'Atlantique) et Sèmè-Podji (département de l'Ouémé). Elle est située au sud du Bénin et s'étend sur une superficie totale de l'ordre de 8,25 km². Elle est limitée à l'est par la République du Nigeria, à l'ouest par les communes de Ouidah et de Tori Bossito, au sud par l'océan Atlantique et au nord par les communes de Zè, Sô-Ava (lac Nokoué), Aguégues et de Porto-Novo.

2.1.1.2. Caractéristiques physiques

➤ Caractéristiques morpho topographiques

Les caractéristiques morphologiques et topographiques de l'agglomération urbaine de Cotonou sont représentées sur la figure 3.

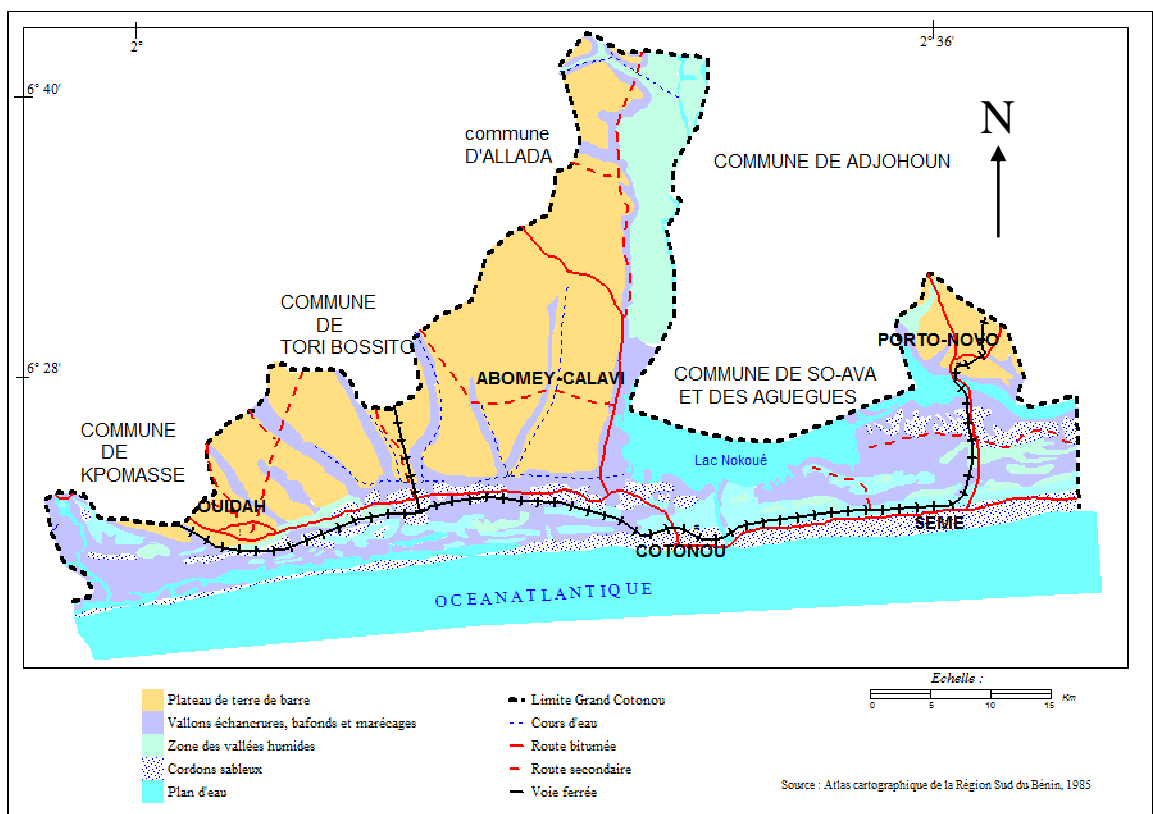


Figure 3 : Unités morphologiques du Grand Cotonou

L'analyse de la figure 3 révèle que le bassin sédimentaire côtier est formé d'une série de plateaux séparés par des vallées et des cours d'eau. Il s'agit du plateau d'Allada (Abomey-Calavi) et du plateau de Sakété (Porto-Novo). Leur altitude peut atteindre 40 à 50 m (Adam et Boko, 1993). Ils sont séparés du domaine margino-littoral par une dépression souvent marécageuse (au Nord de Godomey-Cocodji), parfois lagunaire (lagune de Porto-Novo, lagune Towo, Todougba). Du sud au nord, on distingue deux grandes entités géomorphologiques à savoir la plaine côtière et les plateaux de terre de barre.

➤ **Caractéristiques climatiques**

Sur le plan climatique, de façon générale, la zone côtière du Bénin se caractérise par une anomalie climatique. Cette anomalie se traduit par une décroissance pluviométrique d'Est en Ouest sur le littoral, et des variations de température plus élevées qu'elles ne le sont en général sous les climats équatoriaux : on parle de climat subéquatorial (PANA, 2007). Trois paramètres permettront de déterminer ce type de climat qui caractérise globalement la zone de l'agglomération. Il s'agit des vents, de la température et de la pluviométrie.

- ✓ **Vents** : Dans la zone, il existe plusieurs types de vents : les flux régionaux liés aux champs de pression et les vents locaux. En raison des statistiques disponibles, les analyses se limiteront aux données de la seule station de Cotonou. Dès lors, les vents qui prédominent sur le littoral de Cotonou par leur fréquence sont de deux directions :
 - SW (64 %) : la répartition mensuelle indique des fréquences très fortes en Février, Mars, Avril, Mai, Juin, Octobre et Novembre.
 - WSW (16,07 %) : les fréquences les plus élevées sont axées sur juillet, Août et Septembre avec une vitesse moyenne de 6m/s.

✓ **Température de l'air :**

La température moyenne varie très peu dans la zone côtière du Bénin (environ 27 °C). A l'échelle saisonnière, elle reste élevée en saison sèche (27,7 °C en moyenne) et relativement faible en saison pluvieuse (26,5 °C). Les mois de Février, Mars et Avril, les plus chauds, connaissent des amplitudes relativement fortes : nuits fraîches (23 – 24 °C) suivies de journées ensoleillées et chaudes (31 – 33 °C). En Juillet et Août, la chute est sensible (25 °C) (Adam et Boko, 1993 ; PANA, 2007). Les variations thermiques sur la côte sont liées à la durée de l'insolation et à l'influence maritime. La période la plus fraîche (Juillet-Août) correspond, en mer, à la remontée d'eaux froides (upwellings) venant du Sud et qui rafraîchissent la région côtière.

✓ **Pluviométrie :**

Sous les basses latitudes, les précipitations permettent d'identifier la saison. On distingue, dans la zone côtière du Bénin, deux saisons sèches (Décembre à Mars et Août), avec absence ou insuffisance de pluies (les précipitations sont inférieures à 40 mm, quasi nulles en Décembre, Janvier et Février) et deux saisons pluvieuses (Avril à Juillet et Septembre à Novembre) où il pleut le plus souvent et abondamment (la moyenne mensuelle dépasse 170 mm). Il s'agit donc d'un régime bimodal, avec deux pointes d'inégales importances concentrant 40 à 65 % à la première saison des pluies et 18 à 30 % à la seconde (Adam et Boko, 1993).

➤ Réseau hydrologique :

Le réseau hydrographique est assez dense avec l'Ouémé qui a le bassin versant le plus vaste (47.000 km²), prend sa source dans le Nord du pays et se jette dans le lac Nokoué (150 km²) à l'Ouest à Porto-Novo. Au niveau de l'hydrologie marine, la période des marées au Bénin est d'environ 12 heures : c'est une marée semi-diurne. La direction et le régime des houles sont liés à des tempêtes dans l'Atlantique sud et, accessoirement à des vents du Sud-Ouest, surtout en saison humide (Mai à Septembre). Ils font apparaître deux saisons : l'une avec des houles de faibles hauteurs (0,5 à 1 m) d'Octobre-Novembre à Mai-Juin ; l'autre, de Juin à Octobre, les hauteurs atteignent et dépassent 2 m. L'obliquité de la houle au déferlement par rapport au rivage varie entre 4° et 9° avec une moyenne autour du 6 à 7 °C.

2.1.1.3. Facteurs de risques naturels

Les principaux facteurs de risques naturels sont de deux ordres : l'inondation et l'érosion côtière (PANA, 2007).

• Inondations

Outre les difficultés liées à la détérioration de l'environnement et du cadre de vie qui se traduit par une pollution de la nappe phréatique, l'insalubrité, la pollution atmosphérique, le plus grave est la fréquence des inondations (planche 1).



Photo 1 : Envahissement des habitations par l'eau d'inondation dans le quartier Yénawa à Cotonou



Photo 2 : Etat de certaines voies en période d'inondation à Cotonou (Tronçon Ste Rita- Fifadji), juin, 2010

Planche 1: Ampleur des inondations dans l'agglomération urbaine de Cotonou
Prise de vue : LEDUR, 2010

L'analyse des photos 1 et 2 montre l'ampleur des inondations auxquelles sont soumises fréquemment les populations de l'agglomération urbaine de Cotonou.

Elles sont liées à la dynamique hydrologique des fleuves dans le Bas-Bénin. En effet, le régime des fleuves au Bénin dépend essentiellement des précipitations. Historiquement, c'est sous la poussée des crues de septembre ayant entraîné des inondations catastrophiques que l'administration coloniale a ouvert mécaniquement le chenal de Cotonou, le 21 septembre 1885.

- **Erosion côtière**

L'agglomération urbaine de Cotonou à l'instar des côtes ouest-africaines reste vulnérable au phénomène de l'érosion côtière (photos 3 et 4).



Photo 3 : Epis de protection de protection à l'Est du Port



Photo 4 : Destruction d'une école maternelle par les vagues à l'Est du Port

Planche 2 : Erosion côtière dans l'agglomération urbaine de Cotonou
Prise de vue : Odidi, novembre 2016

La planche 2 illustre le phénomène de l'érosion côtière dans l'agglomération urbaine de Cotonou. La côte béninoise constitue un géo système hérité des dernières oscillations marines, mais dont la stabilité morpho-dynamique est bouleversée ces dernières années tant par des causes naturelles que par une série d'aménagement dans la zone en amont.

- la remontée actuelle du niveau marin affecte l'ensemble de la côte Ouest-africaine ;
- les fortes températures saisonnières génératrices d'effets très catastrophiques sur des secteurs de côte en équilibre dynamique ;
- l'arrêt des apports sédimentaires fluviaux par les barrages sur les cours d'eau ;
- l'arrêt du transit littoral par les ouvrages portuaires.

La zone Est du Port de Cotonou est surtout confrontée à ce phénomène.

2.1.2. Diagnostic du cadre politique, législatif et institutionnel de la gestion urbaine

Le diagnostic du cadre politique, législatif et institutionnel fait le point des différentes déclarations et textes existants.

2.1.2.1. Déclaration de Politique Urbaine

Par décret n°95-341 du 30 octobre 1995, le Gouvernement a approuvé la déclaration de politique urbaine. En 1998, il y a aussi adopté la stratégie sectorielle d'investissement public en milieu urbain. Ces déclarations intervenaient dans un contexte marqué par l'étalement incontrôlé des centres urbains, le sous équipement des quartiers de ville, la déstructuration des zones écologiques sensibles.

L'enjeu est de renforcer l'image et le prestige des centres urbains à travers une réforme judicieuse de la gestion urbaine.

Les orientations retenues dans ce sens sont entre autres :

- renforcer le partenariat public-privé ;
- renforcer le niveau d'équipement des quartiers de ville ;
- définir le cadre institutionnel de production de la ville, notamment le rôle des collectivités locales ;
- équilibrer l'armature urbaine.

La mise en œuvre de cette politique devrait passer par la mise en place d'instruments juridiques, d'études stratégiques et de programmes de développement urbain ainsi que l'information et la formation des acteurs.

2.1.2.2. Déclaration de Politique Nationale de Mobilité Urbaine

En 2004, le Gouvernement a adopté la déclaration de politique nationale de mobilité urbaine (DEPONAMU) par décret n°2004-410 du 23 juillet 2004. Cette déclaration traduit la volonté du Gouvernement de créer les meilleures conditions de mobilité des personnes et des biens dans toutes les villes du Bénin afin d'assurer la protection de l'environnement, la croissance économique et par conséquent la réduction de la pauvreté.

Cette politique est assortie d'un programme d'actions articulé autour de quatre instruments clés à savoir :

- la prise en compte de la mobilité dans la planification urbaine à travers l'élaboration des plans directeurs de déplacements ;
- le renforcement des infrastructures de déplacements (construction et réhabilitation) ;
- la prévention et la limitation des nuisances ;
- le développement du partenariat impliquant les collectivités locales et le secteur privé pour assurer le financement des actions.

Cette déclaration et le programme d'actions qui lui est annexé n'ont pas été mis en œuvre. Si un début de renforcement en infrastructures de déplacement est constaté, la question de la mobilité

dans les principales villes du Bénin reste encore entière principalement dans l'agglomération de Cotonou où les populations éprouvent d'énormes difficultés à se déplacer.

2.1.2.3. Déclaration de Politique Nationale d'Aménagement du Territoire

En novembre 2002, le Gouvernement a adopté la déclaration de politique nationale d'aménagement du territoire (DEPONAT). A travers ce document, le Gouvernement ambitionne d'œuvrer pour un développement harmonieux et équilibré du territoire national. La DEPONAT se fixe trois grandes orientations à savoir :

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

La mise en œuvre de cette politique a permis :

- la création de la Délégation à l'Aménagement du Territoire (DAT) en 2004, dont la mission est de conduire la politique nationale d'aménagement du territoire ;
- l'adoption en 2010 d'un Document de Stratégie Opérationnelle de mise en œuvre de cette politique ;
- l'adoption en février 2016 du Schéma National d'Aménagement du Territoire (SNAT) ou Agenda Spatial qui traduit la vision que l'Etat a du territoire national et de son évolution future ;
- le vote par l'Assemblée Nationale d'une loi-cadre sur l'Aménagement du territoire ;
- l'élaboration de plusieurs autres instruments techniques au profit des collectivités locales (les schémas directeurs, les projets de territoire, le Système d'Information Territoriale (SIT), etc.).

La question fondamentale reste l'appropriation de cette politique et des instruments et outils techniques qui l'accompagnent.

2.1.2.4. Politique Nationale de Décentralisation et de Déconcentration (PONADEC)

En 2009, le Gouvernement a adopté la Politique Nationale de Décentralisation et de Déconcentration dont l'objectif global est de créer les conditions institutionnelles et organisationnelles d'un développement territorial durable et équilibré reposant sur une gouvernance concertée et sur la valorisation des potentialités locales.

L'une des cinq orientations de la PONADEC est de mettre le développement territorial au cœur des politiques publiques.

Pour favoriser l'atteinte de ces orientations, il est recommandé aux ministères sectoriels :

- d'élaborer le plan de décentralisation et de déconcentration afin de définir la répartition des compétences entre le niveau central et les collectivités locales ;
- de déléguer plus de responsabilités aux services déconcentrés de l'Etat et aux préfetures pour garantir l'efficacité de l'action publique et ce, à travers les plans départementaux de développement intersectoriel (PDDI).

Si des avancées sont notées dans la mise en œuvre de la politique de décentralisation et de déconcentration, d'énormes efforts restent encore à accomplir, notamment en ce qui concerne la mobilisation des ressources propres et le transfert financiers de l'Etat aux communes. Le rapport général du forum des dix (10) ans de la décentralisation (octobre, 2015) montre qu'à peine 3,8 % du budget général de l'Etat sont transférés aux communes, alors que l'UEMOA recommande un effort de 15 %.

Il convient par ailleurs de saluer la désignation des nouveau Chefs lieux de département et la nomination des nouveaux Préfets qui constitue une avancée dans le processus de déconcentration administrative au Bénin.

- **Textes sur l'urbanisme**

Le secteur de l'urbanisme est réglementé par un ensemble de textes dont la plupart datent de l'époque colonial. On peut citer entre autres :

- l'ordonnance n°43-1423 du 28 juin 1945 relative à l'urbanisme aux colonies ;
- le décret n°46-1496 du 18 juin 1946 fixant les modalités d'établissement, d'approbation et de mise en vigueur des projets d'urbanisme pour les territoires relevant du Ministère de la France d'Outre-Mer ;
- le décret n°59-207 PCMP/MTP du 28 novembre 1959 fixant les conditions d'approbation des projets d'aménagement urbains au Dahomey ;
- le décret n°55-635 du 20 mai 1955 relatif aux groupes d'habitation et aux lotissements relevant de l'autorité du Ministre de la France d'Outre-Mer, la Nouvelle Calédonie et dépendances exceptées ;
- le décret du 25 novembre 1930 réglementant l'expropriation pour cause d'utilité publique et l'occupation temporaire en Afrique Occidentale Française (modifié par les décrets 1933 et de 1949) ;
- l'arrêté n°3767TP du 13 décembre 1939 relatif à l'établissement et aux conséquences juridiques des plans généraux d'extension et d'aménagement et plans d'alignement ;

- l'arrêté n°002/MEHU/DC/DVA du 07 février 1992, définissant les zones impropres à l'habitation ;
- l'arrêté interministériel n°038/MUHA/MDGLAAT/MERPMED/MCTIC/DC/SGM/DGDU/DUAL/SA portant définition des prescriptions minimales à observer en matière d'opération de lotissement et des opérations foncières urbaines de remembrement en République du Bénin.

Comme on peut le constater, la plupart des textes dans le domaine de l'urbanisme datent de la période coloniale.

Pour combler cette lacune et actualiser les textes dans le secteur, il a été initié le projet d'élaboration d'un code d'aménagement et d'urbanisme. Un avant-projet de ce code est disponible et soumis à l'examen de l'Assemblée Nationale.

Par ailleurs, dans le souci d'assurer la maîtrise foncière, l'Assemblée Nationale a délibéré et adopté en sa séance du 14 janvier 2013, la loi n° 2013-01 portant code foncier et domanial en République du Bénin. Ce code a pour objet, de déterminer les règles et les principes fondamentaux applicables en matière foncière et domaniale et de régir l'organisation et le fonctionnement du régime foncier et domanial en République du Bénin.

L'adoption de ce code constitue une avancée importante. Le défi reste son appropriation et sa mise en œuvre par l'ensemble des acteurs.

- Cadre institutionnel de la gestion urbaine

L'Etat à travers le Ministère de l'urbanisme dont l'attribution entre autres, est la définition de la politique nationale en matière d'aménagement et d'urbanisme, la définition de la réglementation et le contrôle de son application. Ceci fait de l'Etat l'acteur majeur de l'aménagement et de l'urbanisme. La gestion urbaine n'est pas l'apanage du seul Etat au travers les ministères sectoriels. Avec la décentralisation, les collectivités locales ont aussi un rôle important à jouer en matière de planification, d'aménagement et de gestion urbaine. Elles sont surtout compétentes pour élaborer les documents de planification urbaine, favoriser la promotion immobilière, réaliser et entretenir les équipements de transports relevant de leur patrimoine, distribuer l'eau potable, assurer la gestion des déchets ménagers, préserver les conditions d'hygiène et d'assainissement adéquates, etc.

Les Agences de Maitrise d'Ouvrage Délégué, les ordres professionnels et les OSC sont aussi des acteurs non moins importants de la gestion urbaine, compte tenu du rôle qu'ils jouent dans le pilotage, la conception ou encore, le suivi des projets et programmes urbains.

Les partenaires techniques et financiers qui interviennent principalement dans le financement des actions : Banque Mondiale, Union Européenne, BOAD, AFD, PNUD, etc. constituent aussi les acteurs importants de la gestion urbaine.

En conclusion, de l'analyse diagnostic du cadre institutionnel de l'aménagement et de l'urbanisme au Bénin, il convient de retenir qu'il existe une volonté politique traduite à travers différentes déclarations de politique. Mais, ces dernières ont du mal à se concrétiser faute de mécanismes institutionnels et financiers appropriés.

Par ailleurs, il faut noter que les textes régissant le secteur sont pour la plupart de nature réglementaire donc moins contraignants que les textes législatifs. Aussi, ces textes sont-ils obsolètes et méritent d'être toilettés pour s'adapter aux exigences de la transition urbaine.

Avec la décentralisation, de nouveaux acteurs ont émergé, mais ils ne sont pas suffisamment appropriés de leurs compétences dans la mise en œuvre des projets et programmes urbains conformément aux prérogatives qui leur sont reconnues par les lois et règlements.

2.1.3. Diagnostic technique du secteur urbain

Cette partie analyse la croissance urbaine et la dynamique spatiale de l'agglomération urbaine de Cotonou.

2.1.3.1. Diagnostic de la croissance urbaine

La dynamique d'urbanisation est en grande partie cristallisée autour des trois principales villes du pays que sont : Cotonou, Porto-Novo et Parakou. Cotonou reste la ville la plus densément peuplée du Bénin (679 012 habitants pour une densité de 8874,17 habitants au km²). Mais, le taux d'accroissement intercensitaire de la ville de Cotonou est ralenti ces dernières années. Ce taux qui était de (3,76 %) entre 1979 et 1992 est passé à (2,17 %) entre 1992 et 2002 et se situe à (0,18 %) entre 2002 et 2013, selon les résultats du dernier Recensement Général de la Population et de l'Habitation (RGPH₄). Cette décroissance se fait au profit des deux (02) communes adjacentes que sont Abomey-Calavi au nord-ouest et Sèmè-Kpodji à l'est. La population des deux communes a presque doublé en dix (10) ans. La population d'Abomey-Calavi est passée de 307 745 habitants en 2002 à 656 358 habitants en 2013, soit un taux d'accroissement inter censitaire de 6,7%. Dans la même période, celle de Sèmè-Kpodji est passée de 115 238 habitants à 224207 habitants, soit un taux d'accroissement inter censitaire de 6,7 %. Les deux communes présentent les taux d'accroissement inter censitaires les plus élevés du pays, comparés à la moyenne nationale qui est de 3,52 % et témoignent l'attractivité de l'agglomération urbaine de Cotonou par les néo citadins. L'agglomération formée par les trois communes représente 15,56 % de la population totale, sur

seulement 0,85 % de la superficie du pays, soit une densité 1863,72 habitants au Km² d'où des enjeux et défis importants en termes de planification et d'accès aux services sociaux de base.

Ces mêmes tendances s'observent au niveau de Porto-Novo dont la population a doublé entre 1979 à 2013 dont l'effectif est de 263 616 habitants, soit une densité de 5272.32 hbts/Km², selon le dernier recensement. Pareil pour Parakou dont la population a plus que quadruplée (4,17 %) entre 1979 à 2013 avec un effectif de 254 254 habitants en 2013.

Ces chiffres montrent que la dynamique d'urbanisation au Bénin est essentiellement structurée autour des pôles que sont Cotonou, Abomey-Calavi, Sèmè-Kpodji, Porto-Novo et Parakou qui regroupent 20 % de la population totale sur seulement 1,15 % du territoire national.

Le phénomène d'urbanisation s'observe aussi au niveau d'autres villes secondaires que sont essentiellement, les chefs-lieux des Départements : le bipôle Abomey-Bohicon dans le Département du Zou, Lokossa-Azovè dans le Couffo, Dassa-Glazoué dans les Collines, Djougou-Natitingou dans la Donga et l'Atacora, et Kandi-Malanville dans l'Alibori.

2.1.3.2. Dynamiques spatiales

Les dynamiques spatiales à partir des unités d'occupation du sol au niveau de l'agglomération urbaine de Cotonou (Tableau II) présentent des écarts importants.

Tableau II: Unités d'occupation du sol dans l'agglomération de Cotonou

Grandes unités	Superficie (Ha) en 2003	Pourcentage	Superficie (Ha) en 2012	Pourcentage	Unités 2003-2012	Pourcentage	Observation
Agglomération	9848	33,74	13645	46,75	3797	13	Progression
Espace non bâtis en agglomération	1911	6,55	1038	3,55	-873	-3	Régression
Plantation	3343	11,45	2650	9,08	-693	-2,37	Régression
Plan d'eau	2989	10,24	2966	10,16	-23	-0,08	Régression
Mosaïques de cultures et Jachères	4827	16,53	3232	11,07	-1595	-5,46	Régression
Formation marécageuse	6086	20,85	5479	18,76	-607	-2,1	Régression
Plage	186	0,64	182	0,63	-4	-0,01	Régression
Total	29190	100	29190	100			

Source : ONAS/DAT et Odidi, août 2016

L'analyse du tableau II, des grandes unités d'occupation du sol de 2003 à 2012 indiquent une nette progression des unités d'agglomération (13 %). Cette progression des unités d'agglomération se fait essentiellement au détriment des zones de cultures, de jachères, des plantations, des zones marécageuses, et des plans d'eau, etc.

La figure 4 présente l'occupation du sol au niveau de l'agglomération de Cotonou.

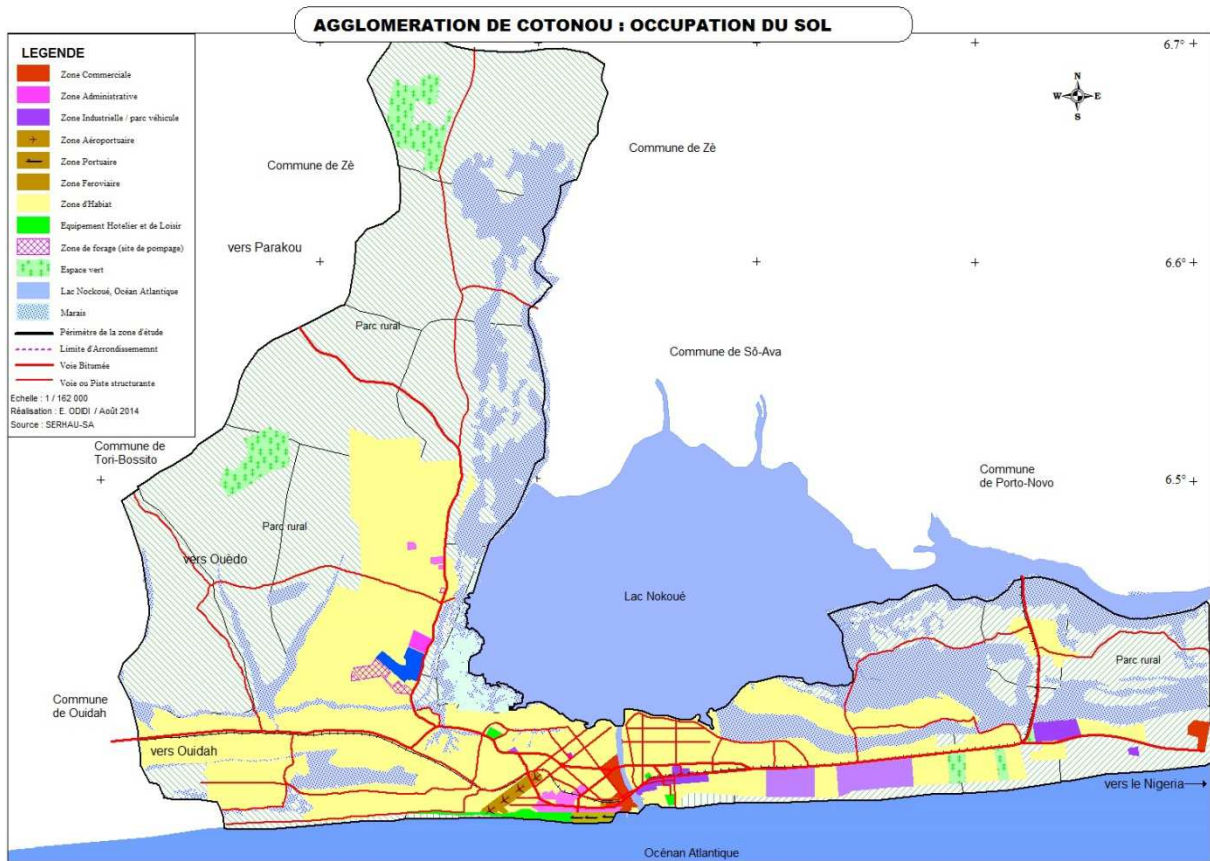


Figure 4 : Occupation du sol au niveau de l'agglomération de Cotonou

De l'analyse de la figure 4, on note que tout le territoire de Cotonou a connu des installations humaines. Hormis les zones résidentielles (habitations), la ville de Cotonou abrite des zones commerciales, administratives, industrielles, aéroportuaire, portuaires, ferroviaires, etc.

Cette évolution des agglomérations à Cotonou fait de ce dernier la commune la plus dense (figure 5) au Bénin en termes d'occupation humaine



Figure 5 : Image aérienne de la ville de Cotonou, août 2016

Source : Image satellite Google earth, août 2016

La figure 5 illustre l'ampleur de l'occupation de la ville de Cotonou. Cette évolution des agglomérations est également observée dans l'ensemble de l'agglomération urbaine de Cotonou. Le phénomène est surtout plus prononcé dans la commune de d'Abomey-Calavi. Godomey a enregistré dans la période, une progression des unités d'agglomération à un niveau de 27,30 % et une régression respective des plantations et des mosaïques de cultures et Jachères, à -6,55 % et -6,60 %. Dans la commune de Sèmè-Podji, il est noté aussi une progression des unités d'agglomération à 11,98% contre une régression des plantations et zone de culture respectivement à -1, 25 et -3,53%.

Au niveau de Cotonou, l'analyse des images aériennes de 2002 et 2012, montrent un étalement spatial de +2,5%. Cet accroissement de l'agglomération de la ville de Cotonou s'est fait au détriment des zones marécageuses qui ont connu une forte pression dans la même période : 7% de régression en termes de superficie. On observe du coup le phénomène d'occupation d'espaces impropres à l'habitation surtout dans les quartiers nord de la ville (2^{ème}, 3^{ème}, 6^{ème}, 9^{ème}, 12^{ème}, 13^{ème} Arrondissements). La pression exercée sur les zones marécageuses a malheureusement conduit par endroit à la parcellisation de zones inondables et des berges du Chenal et du lac Nokoué.

La figure 6 est une représentation du découpage administratif de Cotonou.

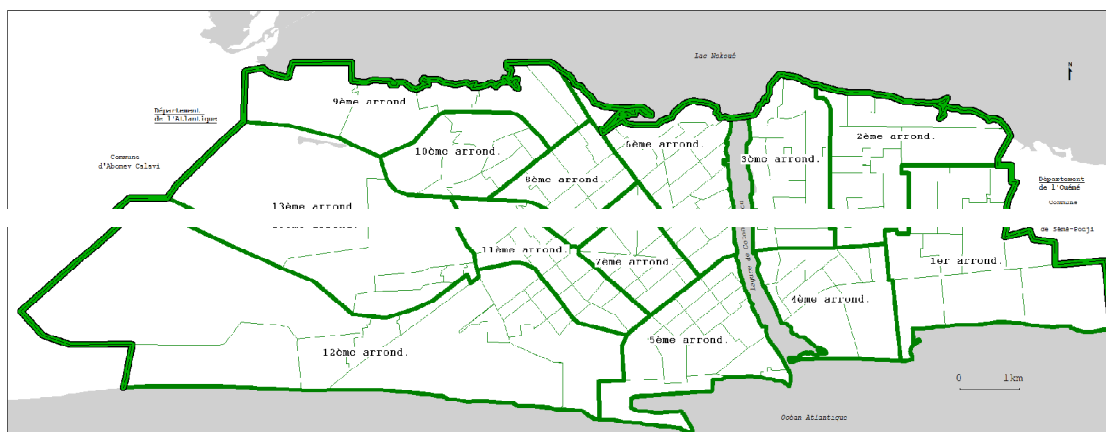


Figure 6 : Découpage administratif de la commune de Cotonou
Source : SERHAU-SA, 2014

L'interprétation de la figure 6 renvoie au Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme du "Grand Cotonou" (2006) et au rapport du Projet de Protection de la Communauté Urbaine du Grand Cotonou face aux Changements Climatiques (2010), la surface des lotissements en cours dans l'agglomération représente 35 % des zones d'habitation, et celle des zones inondables habitées (loties ou non loties) représente 15 %. Aussi, 50 % des zones habitées sont non maîtrisées ou impropres à l'habitation (photo 5).



Photo 5 : Habitat en zone inondable
Prise de vue : Odidi, Août 2015

La photo 5 illustre l'occupation des zones inondables de Cotonou. Ainsi, des couloirs naturels d'écoulement des eaux se sont retrouvés bloqués par des constructions. Ce phénomène récurrent dans la ville de Cotonou est la conséquence de sa forte densité et de l'inexistence de zones habitables, toutes étant déjà occupées.

Les projets de lotissement en cours et en phase de démarrage dans les communes d'Abomey-Calavi et de Sèmè-Podji sont actuellement estimés à 12 000 ha et 6 000ha. Pour l'essentiel, ces opérations de lotissement ne s'inscrivent pas dans un plan ou schéma directeur d'aménagement

et d'urbanisme qui devrait assurer la cohérence des interventions. Le fait marquant de cette croissance urbaine est l'occupation anarchique (entérinée parfois par l'administration publique) des zones impropres à l'habitation (zones basses, exutoires des eaux, berges etc.).

Au total, les installations des populations dans l'agglomération s'est faite par l'extension des deux (02) communes adjacentes à Cotonou. Cette extension s'est faite du sommet du cordon de sable littoral vers les zones des marais et des terres basses. D'après la SERHAU-SA (1995), il a été estimé à 473 ha, la superficie des marais habités et lotis, soit 12 % des zones loties, à 500 ha la superficie des marais habités non lotis et à 307 ha les marais non habités mais en voie d'habitation compte tenu de la pression démographique. Près de 85 % de l'agglomération urbaine de Cotonou aurait découlé d'une urbanisation très rapide n'ayant pas pris en compte les caractéristiques naturelles du site.

L'une des conséquences de cette périurbanisation non contrôlée est l'accroissement des difficultés en matière de mobilité des personnes et des biens au sein de l'agglomération surtout l'aggravation de la congestion de la traversée Ouest-est et des problèmes fonciers. On pourrait évoquer aussi le péril de l'agriculture périurbaine pourtant indispensable à l'approvisionnement alimentaire des populations de l'agglomération de Cotonou.

Par ailleurs, les résultats des enquêtes montrent que les stratégies et solutions proposées en réponse à ces préoccupations sont souvent définies de façon cloisonnées au niveau de chaque commune. Le projet 3C (Cotonou en Campagne Contre l'Inondation), ou celui de la promotion des transports en commun initié par la Municipalité de Cotonou et la commune d'Abomey-Calavi en sont des illustrations. Et pourtant, la stratégie de développement urbain de l'agglomération de Cotonou a défini un cadre de référence pour la synergie des interventions, de même qu'une vision axée sur une gouvernance intercommunale : *« l'agglomération est en 2025, gérée dans une approche d'intercommunalité pour une urbanisation harmonieuse, un développement économique et social performant et équilibré, et jouant un rôle au niveau national et sous-régional au bénéfice de tous les habitants des communes de Cotonou, Abomey-Calavi et Sèmè-Podji »* (SDU, 2006).

2.1.4 Diagnostic de l'organisation fonctionnelle, des outils de planification et des opérations d'aménagement

Cette partie aborde l'organisation fonctionnelle, les outils de planification et les opérations d'aménagement

2.1.4.1 Organisation fonctionnelle

Sur le plan fonctionnel, l'agglomération est organisée autour de trois pôles d'activités. Le principal pôle situé à Cotonou, centre géographique de l'agglomération est structuré par une zone commerciale de grands équipements administratifs et économiques. Le second est situé à Sèmè-Podji et constitue un espace d'activités comprenant notamment la Zone Franche Industrielle, les parcs Automobiles et le marché frontalier de Kraké. Le troisième pôle est structuré autour du pôle universitaire d'Abomey-Calavi qui constitue le principal pôle d'enseignement supérieur du pays et la zone résidentielle.

On distingue ainsi :

✓ **le grand pôle d'activités**, à savoir:

- **la zone commerciale** et d'entrepôt située autour des marchés Dantokpa et Ganhi (5^{ème}, 6^{ème} et 7^{ème} Arrondissements);
- la zone d'activités administratives abritant des grands équipements (sièges des institutions de la République, la plupart des ministères, les représentations diplomatiques et des équipements d'envergure nationale (le CNHU), le Port et l'Aéroport...) (5^{ème} et 12^{ème} Arrondissements) ;
- **la zone industrielle** située à l'est du Chenal (4^{ème} et 5^{ème} arrondissements);
- **les zones périurbaines** qui sont des quartiers d'habitation gravitant autour du pôle économique et administratif, essentiellement au nord de la ville (le long du lac Nokoué), à l'ouest (Agla, Fidjrossè, Ménontin, Zogbo...) et à l'est (Tchamkpamè);

Ces quartiers sont marqués par l'occupation de zones impropres à l'habitation (marais, berges lagunaires, couloirs d'écoulement, ...).

Au total, la configuration actuelle des fonctions urbaines impose au transport urbain, une migration pendulaire vers le centre-ville (pôle d'activités) et une congestion du trafic. C'est le phénomène auquel les populations de l'agglomération sont quotidiennement confrontées actuellement (planche III).



Photo 6 : Migration pendulaire matinale en provenance de Calavi vers le centre-ville (Cotonou) et une congestion du trafic en sens unique

Photo 7: Migration pendulaire en fin de journée vers Calavi en provenance du centre-ville (Cotonou) et une congestion du trafic en sens unique

Planche III: Mouvements pendulaires quotidien entre lieux de résidence et lieux de services des populations de l'agglomération urbaine de Cotonou et la congestion du trafic

Prise de vue : Odidi, novembre 2016

La planche III montre la migration matinale en provenance de Calavi vers le centre-ville (Cotonou) et une congestion du trafic en sens unique sur l'axe du Boulevard de l'Europe et la photo 7 montre le mouvement inverse en fin de journée vers Calavi en provenance du centre-ville (Cotonou) et une congestion du trafic en sens unique sur l'axe échangeur Houéyiho-Cica Toyota.

Insuffisance d'organisation de l'espace: mixité et mutation fonctionnelles

L'organisation de l'espace urbain au sein de l'agglomération est insuffisante et peu lisible, marquée par l'absence de points forts et de zones d'attraction indispensables à son équilibre.

• Tendances actuelles et enjeux fonciers:

- épuisement du potentiel foncier et cherté des parcelles;
- épuisement total de l'espace administratif en termes d'aménagement et d'expansion spatiale ;
- déplacement de populations résidentes surtout des quartiers centraux vers les localités voisines, prolongement de l'espace urbain au-delà du territoire administratif, les Communes d'Abomey-Calavi et de Sèmè-Kpodji et même de Porto-Novo devenant des cités-dortoirs pour Cotonou.

• Mutation fonctionnelle des espaces des quartiers centraux

Cette mutation importante et spontanée se traduit par:

- la transformation des espaces d'habitation libérés par les populations et certaines réserves foncières importantes comme les domaines de l'OCBN en espaces d'activités ou en espace mixte (activités+habitation);
- la construction d'immeubles à plusieurs niveaux due à un besoin croissant d'espaces d'entrepôt et de services liés au développement des activités économiques.

Cette mutation pose de nombreux problèmes d'aménagement, de mobilité et de réglementation urbaine, à savoir:

- inadaptation de la réglementation urbaine;
- inadaptation des zones et des parcelles de terrains d'habitation à la construction d'immeubles de grandes hauteurs;
- limitation des possibilités d'aménagement pour des immeubles de grandes hauteurs due à la taille modeste des parcelles;
- manque d'espace à l'aménagement de parkings nécessaires au fonctionnement d'immeubles de grandes hauteurs;
- congestion du trafic et du transport urbains.

Ainsi, il est nécessaire de :

- revoir la réglementation urbaine pour des constructions de grandes hauteurs (alignement, mitoyenneté, parking...),
- entreprendre des opérations d'urbanisme pour offrir des parcelles de terrain appropriées pour ce type de construction.

2.1.4.2 Outils de planification urbaine et opérations d'aménagement

Le diagnostic des outils de planification, des opérations d'aménagement et d'urbanisme est nécessaire à l'analyse des fondements organisationnels de coopération intercommunale.

Diagnostic des outils de planification

Au Bénin comme en Afrique francophone en général, la planification urbaine remonte à l'ère coloniale. La plupart des villes actuelles d'Afrique au Sud du Sahara sont nées de la colonisation, ou en ont subi l'influence. Le choix de telle ou telle agglomération pour être capital, ou centre administratif a eu un impact sur le développement de cette agglomération. Et comme le souligne si bien, Mossoa (2012), Ouagadougou serait restée une simple bourgade, chef-lieu de l'Empire Mossi, si Bobo-Dioulasso ne lui avait pas cédé les fonctions administratives supérieures en 1947. De même, Cotonou n'aurait sans doute pas l'influence actuelle, sans la construction du Wharf entre (1891-1899) et du Port après l'indépendance entre (1962-1965).

En matière d'urbanisme, l'ordonnance du 28 juin 1945 dans les territoires d'outre-mer constitue le texte de référence. Cette ordonnance imposa l'établissement de plans d'aménagement pour les villes. Afin d'organiser l'installation d'équipements, d'infrastructures et de lotissements, il est prévu la réalisation de documents d'urbanisme qui pouvaient se présenter sous trois formes :

- **les plans directeurs** nécessitant l'établissement d'une enquête appropriée, d'un programme d'application fixant les obligations faites pour les constructions et l'utilisation du terrain, du point de vue public ou privé ;
- **les projets d'aménagement** comprenant des documents analogues aux plans directeurs et les règlements de voirie et d'hygiène ;
- **les projets de protection des parcs et sites naturels** qui concernent le plus souvent de vastes étendues.

L'évaluation de la chronologie des documents de planification au niveau de l'agglomération de Cotonou peut s'analyser en trois phases : avant l'indépendance, après l'indépendance et à l'ère de la décentralisation.

⇒ **Avant l'indépendance :**

□ **Il y a eu le Plan Directeur de Cotonou (ou Plan Calsat) de 1951.**

Ce plan a été conçu par l'administration coloniale avec les caractéristiques et insuffisances suivantes :

• **Caractéristiques:**

- principe de trame orthogonale simple, par des diagonales;
- dimension des "blocs" ou "îlots" dans le sens transversal (40 m) mais trop court dans le sens longitudinal (80 à 150 m);
- îlots bordés par 2 rues de 20 m appelées "rues coupe-feu" et ayant chacun 4 lots de parcelles faisant chacun 500 m².

• **Insuffisances :**

- pas d'espace réservé pour l'aménagement de parc public ou d'espace vert.
- trame dévorante d'espace avec une voirie qui y représentait 56% de la surface totale;
- manque de proposition de véritable plan d'assainissement;
- faible développement des réseaux d'eau et d'égouts;

• **Niveau d'exécution:** tous les travaux furent achevés en 1962.

⇒ **Après l'indépendance deux documents de planification urbaine :**

□ **le Plan Directeur D'urbanisme (Plan/SET-COOP) de 1961**

Ce plan a prévu :

- de diminuer les charges de la puissance publique en réduisant les surfaces à sa charge qui étaient estimées à 56 % ;
- de nouvelles surfaces à occuper, en augmentant les 44 % réservés aux habitations ;
- la modernisation de la ville par raccordement aux réseaux ;
- les espaces nécessaires à l'équipement des quartiers en bâtiments à caractère public ou social;
- l'extension de l'habitat traditionnel vers le nord ;
- la zone industrielle à l'Ouest du port ;
- l'aménagement des abords du lac (pêche, tourisme, sport) ;
- la zone résidentielle à la plage d'Akpakpa ;
- l'hôpital 350 lits (actuel CNHU),
- le Palais Présidentiel, le Palais de l'Union Africaine et Malgache (UAM),
- le Palais de Justice, le Hall des Congrès.
- la création de nouveaux quartiers dont la Patte d'oie, etc.
- Ce plan a permis en 1962, de faire le premier plan directeur d'assainissement limité à l'évacuation des eaux pluviales à travers l'aménagement d'un réseau de drainage.

Caractéristiques:

- remodelage effectif du plan de 1951 afin d'installer de nouvelles maisons dans les quartiers à l'emplacement des voies déclassées;
- maillage plus fin et meilleure structuration de l'espace, la ville s'étendant surtout vers l'est (Akpakpa);
- extensions côté ouest par l'aménagement et le prolongement de la piste d'atterrissage.

Mise en œuvre :

- La mise en œuvre de ce plan a permis la réalisation de quelques infrastructures et équipements : Le CNHU, le Palais Présidentiel, Palais de Justice, Hall des Congrès, etc.

Conséquences :

- exposition de la ville aux inondations saisonnières dont la fréquence et l'ampleur ne cessent de croître;
- orientation des zones d'extension de l'habitat traditionnel vers le nord sur la sous-estimation des problèmes du site;
- non interdiction de l'occupation des marais ;
- extensions créant des quartiers inondables et insalubres de Cotonou qui était jusqu'en 1961, une ville propre sur un site approprié;

- apparition de nouvelles zones inondables dues à l'urbanisation de ces zones, ce qui a changé les systèmes d'écoulement des eaux pluviales;
- les réalisations d'infrastructures administratives structurantes ont accentué le processus de transfert de la fonction administrative à Cotonou au détriment de Porto-Novo, la Capitale.

□ **Le Schéma de Structure de 1985 (Projet GIGG)**

Il s'agit d'une étude de gestion urbaine avec une programmation financière pour mettre en œuvre des projets futurs définis pour l'horizon 1992. Ce Schéma vise à assurer une gestion urbaine efficace basée sur la disponibilité de moyens et de cadres techniques qualifiés et l'existence d'une planification approuvée et opérationnelle.

Ce Schéma a proposé:

- des types d'occupation et des principes de zoning ;
 - des stratégies de gestion urbaine ;
 - un bilan quantitatif en superficie des zonages à l'horizon temporel;
 - des mesures physiques relatives aux dégagements des couloirs d'écoulement de l'eau et des zones non habitables.
- **Mesures physiques**
 - extension contrôlée de l'urbanisation à travers le lotissement des zones d'extension;
 - lotissement adapté des zones déjà occupées;
 - renouvellement urbain;
 - construction de routes primaires et secondaires, etc.
 - **Mesures d'urgence**
 - dégagement des marais lotis pour la construction des caniveaux;
 - dégagement des marais non lotis pour récupérer les couloirs d'écoulement naturel, et
 - un projet pilote de promotion de la culture maraîchère et de reboisement.

- **Application du schéma de structure**

Il convient de signaler que le Plan de 1985 était techniquement bien conçu, mais malheureusement, ce schéma de structure n'a jamais connu un début d'application.

⇒ **A l'ère de la décentralisation**

Avec le renouveau démocratique et le processus de décentralisation qui est amorcé et qui confère une partie des compétences en matière d'urbanisme aux collectivités locales, d'autres outils de planification urbaine ont été conçus à l'échelle de l'agglomération ou à l'échelle de chacune des communes. Il convient de citer :

❑ **Le Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme (SDAU) du «Grand Nokoué» de 2009**

Le SDAU du Grand Nokoué intègre l'espace territorial des cinq (5) communes de Porto-Novo, Sèmè-Podji, Abomey-Calavi, Ouidah et Cotonou. C'est un cadre de référence à l'organisation de la conurbation qui intervient à une étape très avancée de l'urbanisation de cet espace. Il s'agit de conférer à chacune des cinq (5) communes, une personnalité propre grâce à des fonctions spécifiques, tout en s'inscrivant dans un cadre de complémentarité mutuelle.

Ce SDAU n'a réellement pas connu d'application parce que chaque commune du grand Nokoué devrait se référer des grandes orientations de ce schéma pour établir des Plans Directeurs d'Urbanisme (PDU) et les Plans de détail d'aménagement et de lotissement.

❑ **Le Schéma Directeur d'Aménagement Communal (SDAC) d'Abomey-Calavi de 2010**

Dans le cadre de la mise en œuvre du Projet d'Appui à la Gestion des Forêts Communales (PAGEFCOM), vingt trois (23) communes des départements de l'Atlantique, du Zou et des Collines ont bénéficié de l'appui de ce projet pour se doter de schémas directeurs.

Le Schéma d'Aménagement d'Abomey-calavi a mis en lumière les contraintes liées à l'occupation anarchique de l'espace et les opérations de lotissement qui touchent tous les arrondissements. Un règlement particulier a été défini dont l'application devrait permettre une meilleure organisation de l'espace tant en milieu urbain qu'en zone rurale. Mais de 2010 à ce jour, ce schéma n'a pas aussi connu un début d'application.

Outre les schémas, il convient de signaler que les communes de l'agglomération se sont dotées d'autres documents de stratégie ou de planification. Nous avons :

- la stratégie de développement de l'agglomération urbaine de Cotonou, 2008 ;
- les Plans de Développement Communaux (Cotonou, Abomey-Calavi, Sèmè-Kpodji, 2008) ;

Ces documents sans être nécessairement des documents de planification urbaine au sens propre du thème, posent les préoccupations liées l'urbanisation et à l'occupation anarchique de l'espace avec les conséquences sur l'environnement et le cadre de vie des populations.

❑ **Le Schéma National d'Aménagement du Territoire (SNAT) de 2016, ou agenda spatial**

Le Gouvernement a adopté en février 2016, le schéma national d'aménagement du territoire (SNAT), encore appelé Agenda spatial. Le SNAT traduit la vision spatiale de l'Etat et de son évolution à long terme. Il est décliné en trois grandes options d'aménagement à savoir :

- ✓ **Option 1** : le renforcement des pôles de développement et des réseaux structurants de transport, d'énergie et de communication ;

- ✓ **Option 2** : le renforcement de la solidarité et de la complémentarité avec les pays voisins ;
- ✓ **Option 3** : la gestion durable des ressources territoriales.

Comme on peut le constater, la première option met l'accent sur les pôles de développement et témoigne de l'importance des villes dans le processus de développement. L'agglomération de Cotonou est définie dans le schéma comme la métropole nationale, Porto-Novo, la métropole Capitale et Parakou, la métropole d'équilibre (figures 7 ; 8 et 9).

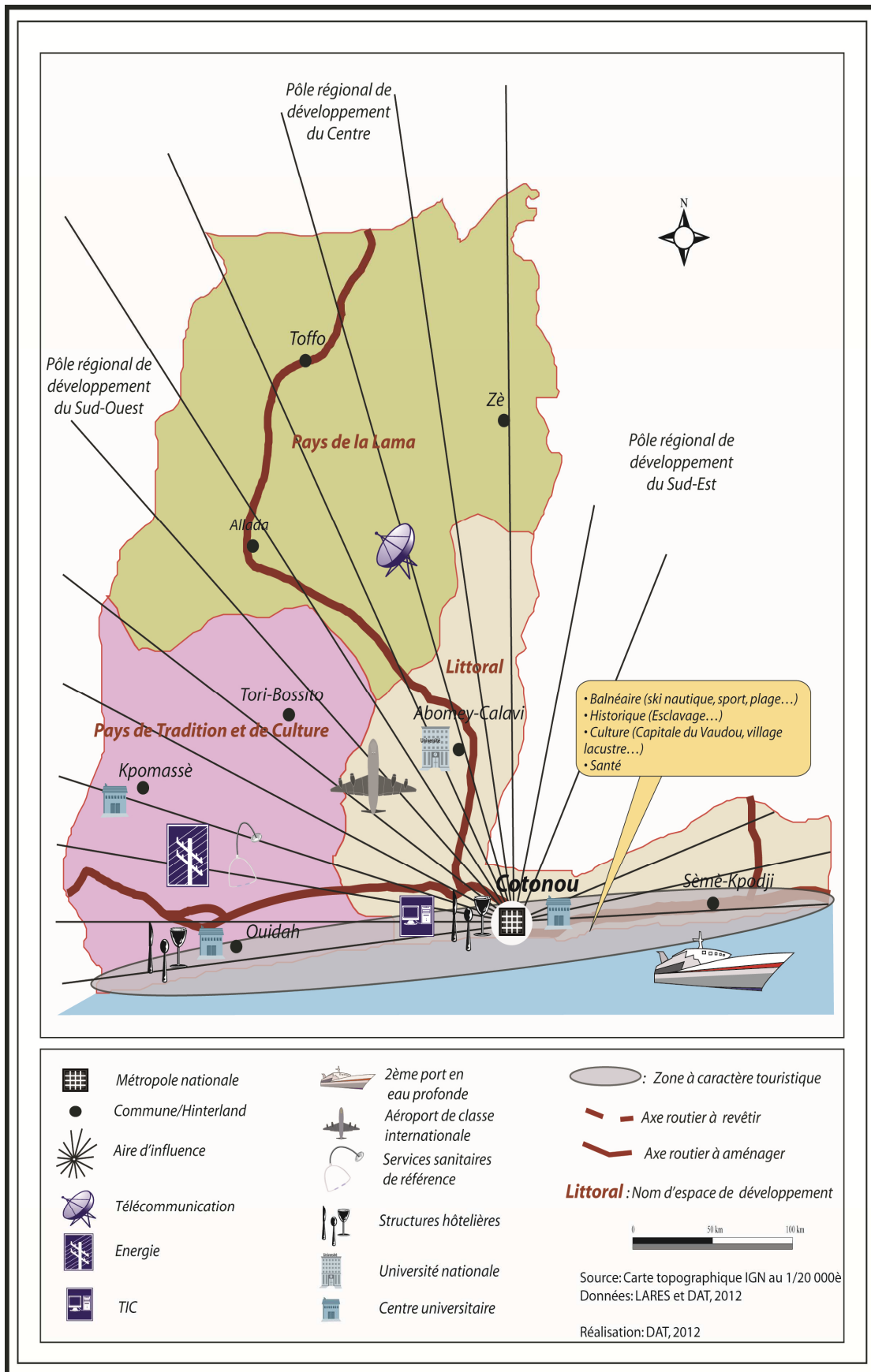


Figure 7 : Métropole Nationale ou Pôle régional de développement du Sud

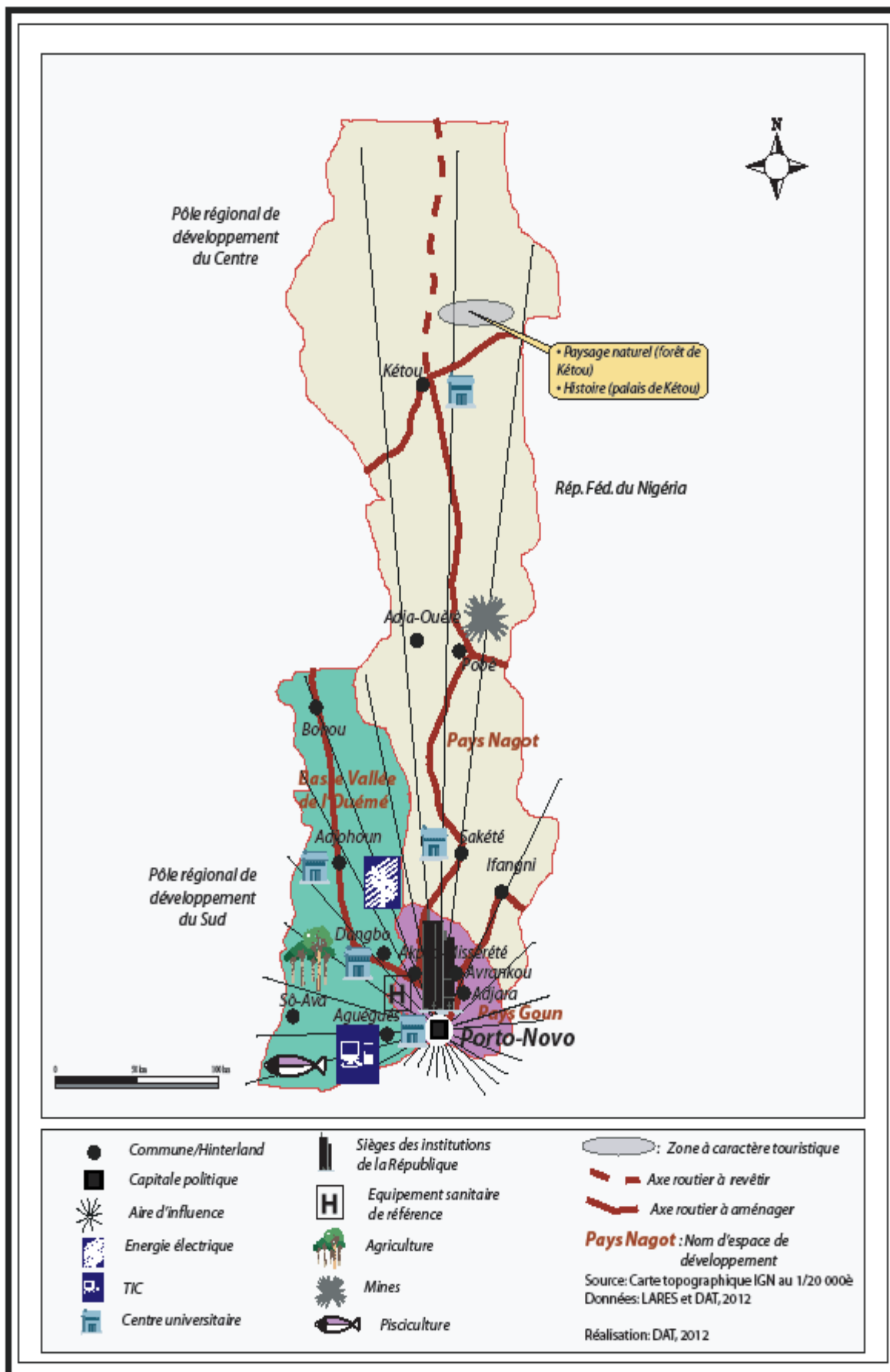


Figure 8 : Métropole Capitale ou Pôle régional de développement du Sud-est

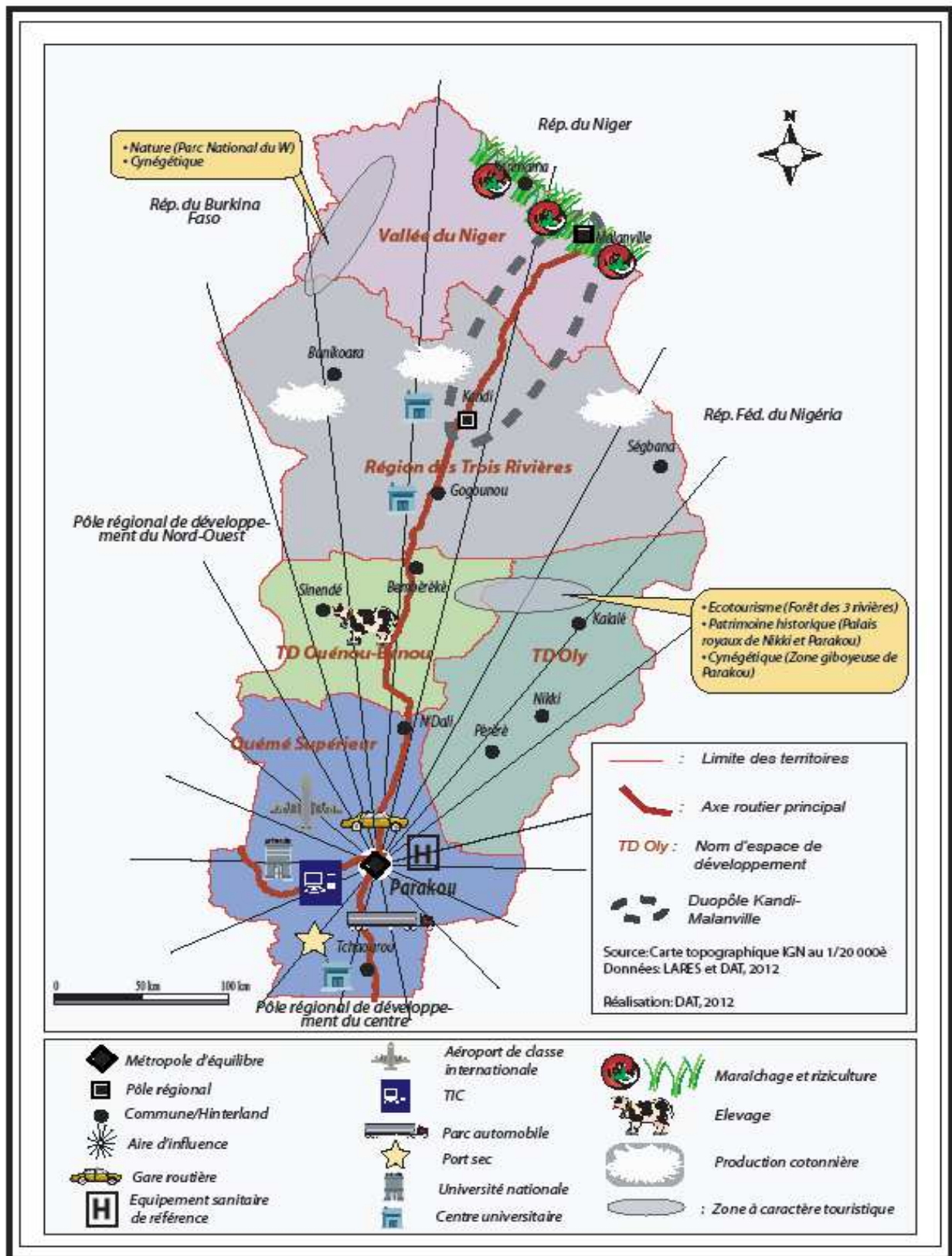


Figure 9 : Métropole d'équilibre ou le Pôle régional de développement du Nord-est

En dehors de ces trois grands pôles de développement, d'autres pôles secondaires ont été définis. Il s'agit :

- le pôle régional de développement du Sud-ouest, entraîné par la ville de Lokossa ;
- le pôle régional de développement du nord-sud, entraîné par le bi-pôle Abomey-Bohicon ;
- le pôle régional du centre entraîné par les villes de Dassa, Savalou, Glazoué et Savè.
- le pôle régional de développement du Nord-ouest, entraîné par le bi-pôle Djougou-Natitingou.

La promotion de ces pôles régionaux de développement permettra d'assurer l'attractivité et la compétitivité des différents territoires, un meilleur maillage du réseau urbain et un développement équilibré du territoire national.

Diagnostic des opérations d'aménagement et d'urbanisme dans l'agglomération

En générale, en matière d'aménagement et d'urbanisme, on distingue plusieurs types d'opérations qui prennent les formes suivantes : le lotissement; le remembrement urbain; la rénovation urbaine; la restructuration; les opérations d'habitat; la restauration immobilière; les secteurs sauvegardés et les aménagements concertés.

Mais l'accent sera mis seulement sur deux (02) opérations d'aménagement, en raison des pratiques courantes au Bénin et en particulier dans l'agglomération urbaine de Cotonou. Il s'agit des opérations de lotissement et d'habitat.

- **Opérations de lotissement**

Constitue un lotissement toute opération d'aménagement ayant pour objet la division d'un terrain nu à plus de deux (02) lots viabilisés destinés à l'habitation, à l'implantation des équipements communautaires, administratifs, commerciaux, industriels, artisanaux, touristiques et de loisirs.

Au Bénin, quatre (04) textes définissent le cadre légal des opérations de lotissement :

- ✓ **Circulaire n°183 SE/4 du 17 octobre 1938 sur le lotissement des centres urbains**

Cette circulaire définit le lotissement comme le morcellement de terrain compris uniquement dans le domaine privé de l'Etat ou des terres sur lesquelles les collectivités indigènes exercent leur jouissance collective.

- ✓ **Décret n°55-635 du 20 mai 1955, relatif aux groupes d'habitations et aux lotissements dans les territoires relevant de l'autorité du Ministre de la France d'Outre-mer**

Ce décret définit le lotissement comme l'opération ou le résultat de l'opération ayant pour objet ou pour effet, la division volontaire d'une ou plusieurs propriétés foncières par vente ou locations simultanées ou successives, consentis en vue de l'habitation ou d'usages commerciaux ou industriels.

✓ **Arrêté n°0023 MEHU/DC/DU du 22 octobre 1996, définissant les prescriptions minimales à observer en matière de lotissement au Bénin**

Cet arrêté définit le lotissement comme l'opération de création volontaire d'un tissu parcellaire qui consiste à diviser un terrain en plusieurs parcelles destinées à la construction.

✓ **Arrêté interministériel n°038/MUHA/MDGLAAT/MERP MEDER/MCTIC/DC/SG M/DGDU/DUAL/SA du 12 mai 2015**

Cet arrêté reprend exactement la définition du décret n°55-635 du 20 mai 1955 en n'y ajoutant :

- l'opération de lotissement concerne un terrain nu et d'un seul tenant ;
- lorsque le périmètre concerné regroupe plusieurs propriétés bâties, l'opération prend la forme d'une opération foncière urbaine de remembrement.

Il se dégage que les définitions ont varié dans le temps et cela devrait nous interpeller sur la nature des différentes opérations dites de lotissements qui se réalisent au Bénin et particulièrement dans l'agglomération de Cotonou.

• **Situation au niveau de l'agglomération urbaine de Cotonou**

Pour l'essentiel, les opérations de lotissement lancées dans l'agglomération de Cotonou s'apparentent plus aux opérations de remembrements urbains, car elles se réalisent le plus souvent sur des terrains déjà occupés et non nus.

Une évaluation des opérations de lotissement au sein de l'agglomération urbaine de Cotonou va d'avantage concernée les deux communes d'Abomey-Calavi et de Sèmè-Kpodji. Cotonou étant déjà pour l'essentiel lotie et occupée ; elle a présentement plus besoin d'opérations de rénovation ou de restructuration urbain ou encore, des opérations d'habitat et de restauration immobilière.

✓ **Abomey-calavi**

En se référant au SDAU du grand Cotonou (2006) et au Schéma Directeur d'Aménagement communal (SDAC) d'Abomey-Calavi (2010), les opérations de lotissement en cours et en phase de démarrage sont présentés dans les tableaux III et IV.

Tableau III: Opérations de lotissement à Abomey-Calavi

Lotissements	Arrondissement	Superficies	État d'avancement
Abomey-Calavi 1^{ère} Tranche	Abomey Calavi	1 660	Recasement en cours
Abomey-Calavi 2^{ème} tranche	Abomey Calavi	1 127	Recasement en cours
Godomey 1^{ère} tranche	Godomey	57,0176	Recasement en cours
Godomey 2^{ème} tranche	Godomey	1 500	Recasement en cours
Akassato	Akassato	105	Recasement terminé
Godomey Togoudo, Houèto et suite	Godomey	105	État des lieux+Enquêtes commodo et incommodo
ZOPAH	Akassato	1 715	Clôturé
ZOCA (zone des cultures annuelles)	Akassato	238	Clôturé
Togbin	Godomey		
Glo-Djigbé	Golo-Djigbé		État des lieux
Hévié	Hévié		État des lieux
Adjagbo	Akassato		État des lieux
Togba	Togba		État des lieux
Misséssinto, Adjagbo, Gbétogbo, Agassa-Godomey, Golo-Tokpa	Akassato		État des lieux+ Enquêtes commodo et incommodo

Source : SDAC d'Abomey-Calavi, 2010, Odidi 2016

Le tableau III présente les opérations de lotissement à Abomey-Calavi. Environ 8 800 ha sont concernés sans compter les lotissements en cours dont les superficies ne sont pas intégrées dans ce tableau. Selon le SDAU, la superficie en cours de lotissement dans la commune pourrait être évaluée à près de 12 000 ha.

✓ **Sèmè-Podji**

Tableau IV: Opérations de lotissement à Sèmè-Podji

Lotissements	Arrondissement	superficies	État d'avancement
Ekpè-Djèffa	Ekpè	246 ha	en cours
Ekpè-Djèffa Centre	Sèmè-Podji		en cours
Sèmè Centre 1^{ère} tranche	Sèmè-Podji		en cours
Centre 2^{ère} tranche	Sèmè-Podji	57 ha26 a 34 ca	en cours
Agblangandan		622 ha38 a 36 ca	en cours
Houinta	Sèmè-Podji	44 ha	en cours
Djrègbé	Djrègbé		en cours
Tchonvi	Tchonvi		en cours
Zone de relogement des sinistrés de Cotonou;			en cours
Lotissement de sèmè-Kraké;			en cours
Zone de relogement du PK 10			en cours

Source : Réalisé à partir des données du SDAU, 2006, Odidi 2016

Le tableau IV présente les opérations de lotissement à Sèmè-Podji. La superficie en cours de lotissement dans la commune pourrait être évaluée à 6000 ha, selon le SDAU. Ce chiffre est très loin d'être exhaustif, car il n'intègre pas les vastes opérations de lotissement lancées à Ekpè, Sèmè-Kraké, Tchonvi, Djrègbé et autres localités.

Cette évaluation confirme le constat établi dans le SDAU en ce qui concerne la ville de Cotonou : "Cotonou se construit à coup de lotissement juxtaposés sans aucune base planificatrice et dans la négation totale des règles de l'art. Depuis 1990, l'Etat par les interventions sectorielles conjuguées de la SERHAU-SA et de l'AGETUR, mène des opérations ponctuelles de réhabilitation des infrastructures (voirie et assainissement)".

Opérations d'habitats

L'habitat, selon le Dictionnaire Larousse illustré (2015), est "l'aire dans laquelle vit une population, une espace animale ou végétale. En géographie, l'habitat désigne le mode de peuplement par l'Homme des lieux où il vit. En milieu urbain, le terme habitat désigne la part d'un tissu bâti spécialement affectée au logement des habitants. Il peut être locatif populaire, non intégré ou planifié.

Au Bénin, comme dans la majorité des villes africaines, être chez soi est l'idéal que poursuit tout citoyen. Et, les stratégies pour y parvenir deviennent une œuvre de longue haleine et souvent, le projet de toute une vie.

Ces vingt dernières années, la forte croissance urbaine observée au Bénin a aggravé les problèmes d'habitat dans la mesure où cette croissance n'est pas proportionnelle à la croissance économique (environ 6 % contre 4 %). L'agglomération de Cotonou qui concentre plus de 89,5 % du taux d'urbanisation contre 43% pour la moyenne nationale est particulièrement touchée par le problème de logement.

Le diagnostic des opérations d'habitat, portera sur les aspects suivants :

- le bilan des projets de logements initiés et réalisés depuis l'indépendance ;
- les grandes orientations des politiques et stratégies de l'Etat en matière d'habitat.

2.2. Bilan des projets de logements depuis 1960

L'offre de logement est difficilement évaluable en l'absence de statistiques précises. Mais, en se référant au rapport 2015, sur l'état des lieux de logement abordable dans l'UEMOA, on estime qu'à 80 %, la production foncière et immobilière au Bénin est issue du secteur informel et de l'auto-construction.

Toutefois, plusieurs opérations de logements ont été initiées (Tableau VI). Qu'il s'agisse des opérations initiées par les les Gouvernements successifs ou dans le cadre de partenariats public-privé. Le tableau V présente le point non exhaustif des projets de logement au Bénin.

Tableau V: Projets de logement au Bénin

Localités	Promoteurs	Nombre logements
Projet initial Cité Houéyiho (Cotonou)	Société Nationale de Gestion Immobilière (SONAGIM)	149
Cotonou et à Abomey-Calavi	Société Béninoise de Promotion Immobilière (SOBEPRIM)	78
Houéyiho/Cotonou	Générale Immobilière	82
Programme de Logement économique (ARCONVILLE / Abomey-Calavi)	Groupe Betsaleel Bulding SA	253
Abomey-Calavi	Société BENIN KASHER Sarl	16
Akpakpa/cotonou	Société GASE IMMOBILIER	23
Akpakpa Haie vive Pate d'Oie		406
Cité ville Nouvelle	BBD	348
OHE (Akpakpa)	OHE	16
OHE (Porto-novo)	OHE	06
Ouédo	Etat	950
Parakou	Etat	259
Adjara	Etat	50
Avrankou	Etat	50
Lokossa	Etat	100
ZOPA	Etat	150
Cotonou et Abomey Calavi	AGETIP-Bénin l'ONG Voute Nubienne (France)	120
Zone champs de tir National	Gouvernement avec l'appui financier du Venezuela	40
Total	Etat	4937

Source : Odidi, Août 2016

L'interprétation du tableau V révèle que ce chiffre est particulièrement faible en rapport aux besoins de logement dans les villes du Bénin qui sont estimés à plus de 10.000 par an (UEMOA, 2016)

L'enjeu de la problématique de logement reste le financement. Les banques et les institutions financières offrent des solutions de financement de logement formel à des taux d'intérêt qui sont souvent élevés (+12 %) et avec des conditionnalités peu accessibles au grands nombre. Il convient par ailleurs, d'accompagner la production foncière et l'encadrement de l'auto-construction.

Dans le secteur de l'habitat, il a y eu des réformes structurelles qui se résument entres autres à :

- la création du Fonds National pour l'Habitat ;

- la création et l'opérationnalisation de la Banque de l'Habitat ;
- l'adoption en Août 2005 de la Déclaration de la Politique Nationale de l'Habitat ;
- la création de l'Agence foncière de l'Habitat ;
- l'adoption du Code Foncier et Domanial et la création de l'Agence Nationale des Domaines et du Foncier (ANDF) ;
- la mise en place d'une réglementation qui favorise la qualité des constructions (Permis de construire), la prise d'un décret en vue de minimiser le coût de la construction ;
- l'exécution de projets urbains permettant d'améliorer le niveau d'équipement des quartiers en termes de voirie et drainage, d'alimentation en eau potable et en électricité.

2.2.1 Grandes orientations de la politique et des stratégies de l'Etat en matière d'habitat

Pour atteindre le plus grand nombre et rationaliser l'épargne aussi bien privée que publique, la politique de l'habitat est axée sur cinq grands objectifs :

- définir et mettre en œuvre une politique foncière conséquente ;
- définir et mettre en œuvre une stratégie nationale du logement ;
- encadrer l'autopromotion ;
- développer la culture de la promotion immobilière ;
- promouvoir de nouveaux axes de financement.

✓ Définir et mettre en œuvre une politique foncière conséquente ;

L'Etat s'est doté d'un code foncier et domanial. Plusieurs décrets d'application ont été pris. La création et l'installation en 2016 de l'Agence Nationale des Domaines et du Foncier participent de la mise en œuvre de cette politique foncière.

✓ Définir et mettre en œuvre une stratégie nationale du logement

Le document de stratégie nationale du logement est élaboré et adopté. Cette nouvelle stratégie de logement prend en compte la promotion des matériaux locaux de construction dans l'habitat.

✓ Encadrer l'autopromotion

L'auto promotion ou auto production de logements est la seule possibilité d'accession à la propriété pour une large majorité des ménages béninois. Les statistiques indiquent que l'auto promotion représente 80 % de la production annuelle et ne concerne que les faibles revenus. Il convient de rappeler que les délais de réalisation des constructions sont relativement très longs, de 10 à 15 ans et parfois plus.

Pour une bonne maîtrise des couts et de la qualité des bâtiments, il est impérieux d'encadrer l'auto promotion.

✓ **Développer la culture de la promotion immobilière**

Le développement de la culture de la promotion immobilière reste limité au Bénin. Seules quelques opérations de promotions immobilières ont permis de réaliser le bilan présenté précédemment. Il s'agit principalement de cinq promoteurs immobiliers : (i) Primmo SA, (ii) Bénin Kasher, (iii) Arconville, (iv) Groupe Betsaleel Building (GBB) et (v) GASE Immobilier.

L'une des difficultés que rencontrent les promoteurs immobiliers est l'assise financière suffisante pour mettre en place les logements ; d'où le rôle important des Banques et autres Institutions financières qui doivent accompagner la promotion immobilière. Il s'agit de promouvoir des financements innovants.

Un recensement rapide permet de dégager les groupes d'acteurs de financement suivants :

- l'Etat ;
- les collectivités locales qui pour l'instant sont totalement absentes dans ce secteur ;
- les Partenaires Techniques et Financiers;
- les banques ;
- les bénéficiaires des opérations d'habitat ;
- le Fonds National de l'Habitat.

Par ailleurs, de la conception des projets, à la vente des logements, le financement intervient à tous les niveaux :

- le financement pour l'acquisition du terrain ;
- le financement de la viabilisation dudit terrain ;
- le financement des études relatives aux projets de constructions (sol, impact environnemental, rentabilité économique, architecture, génie civil etc....) ;
- l'achat proprement dit des logements (population bénéficiaire).

Il est impérieux d'optimiser le cadre et le schéma de financement actuel du secteur de l'habitat en mettant en œuvre les principales mesures complémentaires de renforcement relatives a:

- la création et l'opérationnalisation d'un Fonds de Garantie Hypothécaire (FGH) au Bénin ;
- la formalisation de l'épargne-logement au niveau local par la création des Caisses Locales de Crédits à l'Habitat (CLCH) pour des personnes à moyens et faibles revenus ;
- l'incitation des compagnies d'assurances, des caisses de retraite et de pension à mettre leur fond de réserve à la disposition du financement de l'habitat ;

- la réalisation d'une étude sur l'économie du secteur de l'immobilier.

Au total, on peut retenir que les grands problèmes de développement de l'habitat en milieu urbain au Bénin sont liés :

- au manque de synergie dans les actions entreprises au niveau sectoriel ;
- aux conflits domaniaux qui s'observent presque partout dans les grands centres urbains.

Ces problèmes sont aussi liés à :

- la non maîtrise de l'occupation du sol par la population ;
- la lenteur des opérations de lotissement ;
- la lenteur des opérations de planification urbaine ;
- la méconnaissance des textes sur l'urbanisme et l'habitat par la population ;
- l'inadéquation entre les schémas de financement et les projets et programmes de construction des logements ;
- l'absence de la culture de la promotion immobilière ;
- l'insuffisance de l'auto construction;
- la non utilisation intensive des matériaux locaux de construction dans les programmes de construction de logements.

Le constat est que, le logement en milieu urbain reste d'accès difficile au béninois à revenu moyen du fait du :

- prix de cession des logements qui dépasse la bourse du fonctionnaire béninois moyen ;
- accès limité aux crédits habitat ;
- faiblesse du dispositif de contrôle de la qualité des logements économiques ;
- cherté de la terre et des matériaux de construction ;
- implantation de certaines habitations dans des zones insalubres, enclavées ou inondables ;
- insuffisance quantitative et qualitative du parc locatif.

2.2.2 Programmes et projets de développement urbain

Dans le cadre de l'amélioration du cadre de vie des populations du Bénin et celles de l'Agglomération urbaine de Cotonou en particulier, plusieurs projets d'aménagement urbains ont été mis en œuvre avec l'appui des Partenaires Techniques et Financiers (IDA, UE, AFD, UEMOA, BOAD, BIDC, etc.).

Particulièrement avec la Banque Mondiale, le Bénin a successivement mis en œuvre :

- le projet de Réhabilitation et de Gestion Urbain (PRGU-1992-1996) ;
- le Programme d'Appui à la Gestion Urbaine (PAGU) ;

- le Projet de Gestion Urbaine Décentralisé (PGUD phase1 :1999-2004, Phase 2 : 2006-2012) ;
- le Projet d'Urgence de Gestion Environnementale en Milieu Urbain ;
- le Projet d'Aménagement urbain et d'Appui à la Décentralisation (PAURAD).

Ces projets ont permis une relative amélioration du cadre de vie dans l'agglomération de Cotonou et dans bien d'autres agglomérations urbaines secondaires du pays avec la collaboration des collectivités territoriales décentralisées.

CHAPITRE III :

DECENTRALISATION ET DYNAMIQUES DE COOPERATION INTERCOMMUNALE AU BENIN

Le chapitre 3 présente le cadre juridique et les expériences d'intercommunalités dans l'agglomération urbaine de Cotonou.

3.1. Cadre juridique de l'intercommunalité

L'intercommunalité est le caractère de ce qui est commun ou relatif à plusieurs communes limitrophes. C'est la possibilité pour des communes, d'exercer en commun, en synergie, certaines compétences lorsque les enjeux dépassent ceux d'une seule commune. Cas de la gestion de rivières et de leur bassin, assainissement, transports urbains, équipements sportifs, équipements culturels, cimetières.... L'intercommunalité est aussi le rassemblement institutionnel de plusieurs communes qui partagent un projet de développement. Pour la réalisation de ce projet, les communes mettent en commun, leurs moyens et leurs ressources dans un souci d'efficacité de la gestion publique.

Au Bénin, selon les dispositions de l'article 4 de la loi n°2009-17 du 13 août 2009 portant modalités de l'intercommunalité en République du Bénin, l'intercommunalité ou coopération intercommunale désigne: "la forme de coopération entre les communes limitrophes ou proches, fondées sur leur libre volonté de coopérer entre elles, notamment d'élaborer des projets de développement".

L'intercommunalité suppose donc un libre accord par lequel plusieurs communes décident de mettre en commun, une partie de leurs moyens en vue de réaliser ensemble des projets collectifs. L'intercommunalité ne désigne pas seulement la coopération entre les communes, mais aussi la volonté de construire de nouveaux territoires, de nouvelles solidarités et de mettre en œuvre de nouvelles formes d'action.

Il s'agira d'examiner le cadre juridique de l'intercommunalité et le bilan des expériences et pratiques en cours.

Le régime juridique de l'intercommunalité au Bénin a principalement deux sources :

- la loi n°97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation et fonctionnement des communes en République du Bénin ; et
- la loi n°2009-13 du 17 août 2009 portant modalités de l'intercommunalité en République du Bénin et de son décret d'application.

⇒ ***Loi n°97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin***

Les articles 176 et 177 de la loi 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes constituent les premières sources juridiques de l'intercommunalité au Bénin.

Encadré 1 : Conditions de création de l'intercommunalité

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 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.

Sur le plan financier, la loi n° 98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des communes en république du Benin a institué un fonds de solidarité intercommunal qui n'est jamais constitué.

Encadré 2 : Fonds de solidarité de l'intercommunalité

Article 56 : Il est institué un Fonds de Solidarité Intercommunal dans le but de contribuer au développement équilibré des communes. Les attributions, structures, modes d'organisation, de finance et de fonctionnement de ce Fonds sont déterminés par décret pris en Conseil des ministres.

Sur la base de ces dispositions, plusieurs structures intercommunales ont vu le jour. A l'analyse, il existe deux types de structures/ associations intercommunales : les associations départementales ou régionales et les associations constituées autour des territoires de développement dénommés : Espaces de Développement Partagé (EDP).

- **Associations départementales :**

Les enquêtes montrent qu'il en existe actuellement treize (13) sur le territoire national. Il s'agit de :

- 1) l'Association des Communes de l'Atacora et de la Donga (ACAD) ;
- 2) l'Association pour le Développement des Communes du Borgou (ADeCOB) ;

- 3) l'Association pour la Promotion de l'Intercommunalité dans le Département de l'Alibori (APIDA) ;
- 4) l'Association des Communes de l'Atlantique et du Littoral (ACAL) ;
- 5) l'Association des Communes du Mono et du Couffo (ACMC) ;
- 6) l'Association des Communes du Couffo (ACC) ;
- 7) le Groupement Intercommunal du Mono (GI-Mono) ;
- 8) le Groupement Intercommunal des collines (GIC) ;
- 9) l'Union des Communes des Collines (UCC) ;
- 10) l'Union des Communes du Zou (UcoZ) ;
- 11) la Communauté des communes de l'Ouémé (CCO) ;
- 12) la Communauté des Communes du Plateau (CCP) ;
- 13) le Centre Intercommunal pour la Formation Appliquée (CIFA).

Les figures 10 et 11 présentent les programmations de la SCRП et le niveau d'atteinte des cibles qui y sont définies.

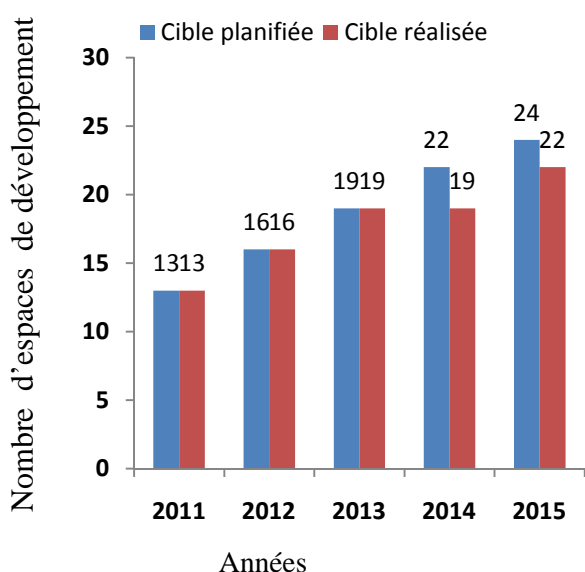


Figure 10: Evolution du nombre d'Espaces de Développement Partagé
Sources : Département ARDT/DAT, Odidi, 2016

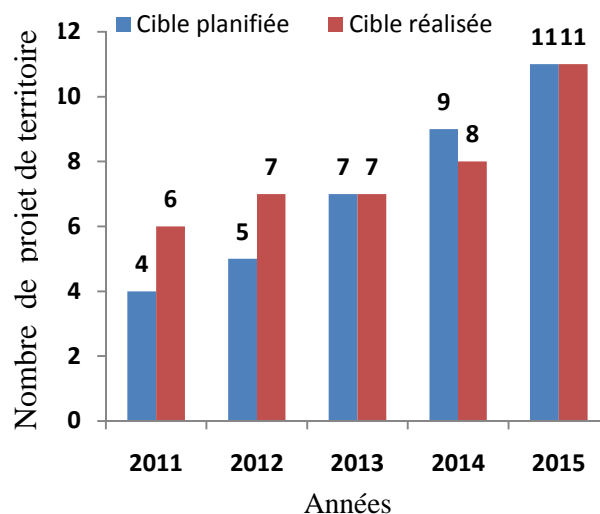


Figure 11 : Evolution du nombre de projets de territoires élaborés
Sources : Département ARDT/DAT, et Odidi, 2016

De l'interprétation des figures 10 et 11, il est remarqué que le nombre d'espaces de développement (cibles planifiées et réalisées) a connu une évolution uniforme entre 2011 et 2013. Mais en 2014 et 2015 la cible planifiée pour chaque année n'a pu être réalisée. De même, pour les projets élaborés, seul les années 2013 et 2015 ont vu leur cible planifiée, se réaliser. Contrairement à l'année 2014, en 2011 et 2012, les projets cibles réalisés ont dépassé ceux planifiés.

Les figures 12 et 13 présentent les diagrammes de population et de superficie couvertes par les Espaces de Développement Partagés (EDP) et non.

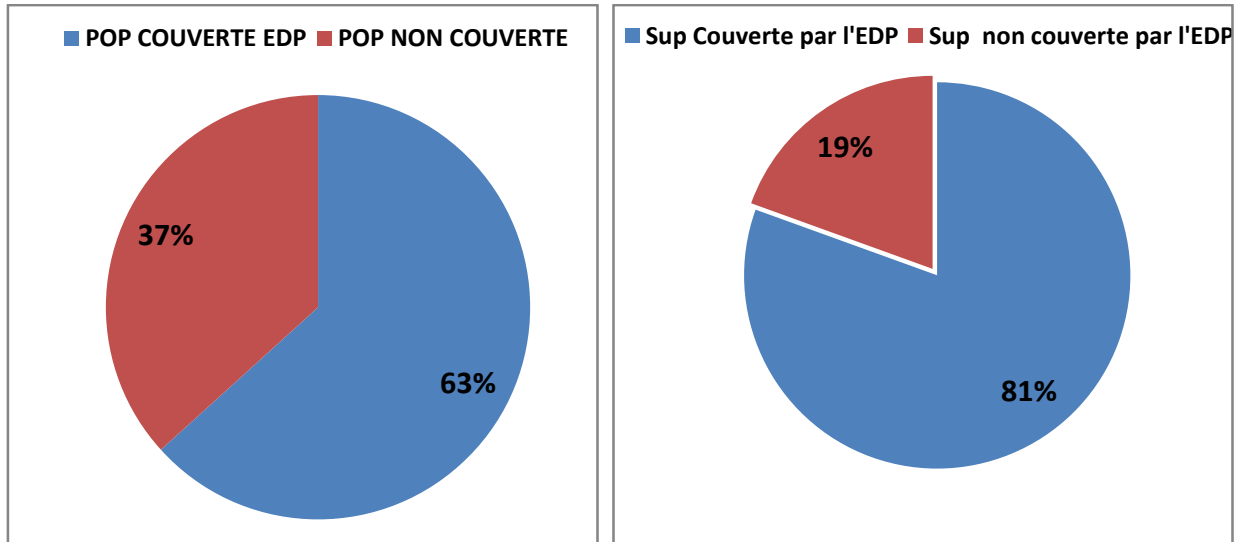


Figure 12 : Diagramme population couverte par les EDP
Source : Odidi, juillet 2014

Figure 13 : Diagramme superficie couverte par les EDP
Source : Odidi, juillet 2014

L'analyse des figures 12 et 13 révèle que, les EDP sont le second type de structures intercommunales. La constitution des espaces de développement partagé (EDP) et l'élaboration des projets de territoire (PT) s'inscrivent dans la stratégie globale de mise en œuvre de la politique nationale d'aménagement du territoire (DEPONAT) adoptée par le Gouvernement depuis 2002. En s'intéressant à la couverture géographique et aux populations intégrées dans les EDP, il se dégage que près de 63 % de la population totale sont intégrées dans les EDP qui couvrent près 81 % du territoire national. Les EDP sont définis comme des échelles pertinentes et adaptées aux enjeux d'aménagement et de développement et devraient être le niveau privilégié de planification et de négociation au plan sub-national (LARES, 2001, DAT, 2004). Ce sont donc des "entités territoriales, regroupant sur une base consensuelle deux ou plusieurs communes contiguës, dotée d'une forte personnalité géographique, historique, culturelle, économique et porteuses des enjeux développement local". Ils sont conçus pour être le cadre idéal :

- de mutualisation des moyens et des ressources au service des économies d'échelle ;
- de complémentarité et de la synergie des actions ;
- de valorisation du potentiel du territoire à l'échelle nationale et internationale à travers des actions de coopération décentralisée ;

- de mise en œuvre des politiques de développement local durable et d'aménagement du territoire.

Vu la pertinence des EDP et des Projets de territoire dans le processus de décentralisation et de développement local, ils sont inscrits et admis par l'ensemble des acteurs comme des indicateurs d'appui budgétaire sectoriels (ABS). La création des EDP et l'élaboration des projets de territoires constituent, l'un des axes majeurs de la Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté (SCRIP 2011-2015), dans son axe opérationnel V : *"développement équilibré et durable de l'espace national"*.

Ainsi, la Délégation à l'Aménagement du Territoire (DAT) conformément à sa mission, appuie depuis 2004, les collectivités territoriales décentralisées à se constituer en EDP et à se doter d'un projet de territoire, selon l'approche : *"un territoire, un projet de développement"*. En fin 2015, vingt deux (22) EDP sont constitués et formalisés. Sur les dix-neuf (19) EDP, onze (11) disposent d'un projet de territoire.

Le cas du territoire de développement de Ouénou-Bénou, une association intercommunale qui regroupe les communes de Bèmbèrèkè et Sinendé dénommée Territoire de Développement de Ouénou-Bénou (TDOB). Elle est créée en 2009.

L'une des réalisations de cette association est la réhabilitation de la piste Sikki-Kokabo. Une piste de 13km qui était impraticable (planche IV).



Photo 8 : Piste Sikki-Kokabo



Photo 9 : Aménagement des marchés à bétail de Guéné et Mamassy

Planche IV : Quelques réalisations dans le cadre l'intercommunalité entre Bèmbèrèké et Sinendé
Prise de vues : Odidi, juillet 2014

La planche IV illustre quelques réalisations dans le cadre de l'intercommunalité. La réhabilitation de cette piste a bénéficié de l'appui financier de la Coopération suisse à travers le Fonds de Développement des Territoires (FDT). Selon les membres du TDOB, la réhabilitation de cette piste, assure désormais la fluidité des échanges entre ces deux communes.

La photo 9 concerne l'aménagement des marchés à bétail de Guéné et Mamassy à Malanville et à Karimama. Les communes de Karimama et de Malanville constituent l'EDP dénommé la Communauté d'Intérêt de la Vallée du Niger (CIVN) créée en 2007.

L'élevage est l'un des secteurs importants de développement pour les deux communes et les marchés à bétail de Guéné et de Mamassy-peulh sont les plus importants marchés du département de l'Alibori. L'aménagement de ces deux (02) marchés a été possible grâce à l'appui technique de la DAT avec la contribution financière de la Coopération française à travers le Fonds de Solidarité Prioritaire (FSP). L'objectif visé à travers l'aménagement de ces marchés est de mettre en place un système intercommunal afin d'améliorer la gestion et permettre aux communes de percevoir effectivement les taxes dues.

Les responsables de la CIVN ont témoigné une amélioration du mode de gestion et une certaine lisibilité dans le prélèvement des taxes grâce aux piquets en barre de fer qui ont remplacé les piquets en bois.

Un dernier exemple pour illustrer les dynamiques intercommunales est celui du GI-Mono. En effet, les six (06) communes du Mono se sont regroupées au sein d'une association dénommée Groupement Intercommunal du Mono (GI-Mono) qui est créée en 2008. Cette association a mis en place un système intercommunal de collecte et de traitement des ordures ménagères. La photo 10 présente un (01) des six (6) points de regroupement déjà construits sur les dix neuf (19) prévus. Une décharge finale est prévue pour être construite à Oumako (Comè).



Photo 10: Point de regroupement des ordures ménagères (GI-Mono)
Prise de vue : Odidi, juillet 2014

L'objectif du GI-Mono est de mettre en place un système de gestion des ordures qui couvre tous les grands centres urbains du département. Le GI-Mono est appuyé dans cette initiative par le département des Yvelines (France) dans le cadre de la Coopération décentralisée.

Des exemples du genre peuvent être multipliés. On pourrait évoquer le cas du Groupement Intercommunal des Collines (GIC) qui regroupe les six communes du département des Collines ou encore celui de l'Association pour la promotion de l'intercommunalité dans le Département de l'Alibori (APIDA). Ces associations participent fortement à la promotion de développement local et constituent aussi des espaces adaptés pour la coopération décentralisée. L'enjeu principal pour ces associations est d'assurer les missions d'intérêt public que les communes ne peuvent assumer toutes seules en raison des faibles moyens tant en ressources humaines, techniques et financières dont elles disposent. Ces différents exemples montrent que l'intercommunalité peut être un précieux moyen de mobilisation et de mutualisation des moyens pour la promotion de développement local et ceci dans le respect du principe de la subsidiarité.

S'agissant du Fonds de Solidarité Intercommunale (FSI), il est conçu dans l'esprit que les communes les mieux loties solidarisent avec les moins loties. Mais malheureusement, ce fonds n'a jamais été mise en place et constitue l'une des faibles du processus de création et de fonctionnement des structures intercommunales au Bénin (figure 14).

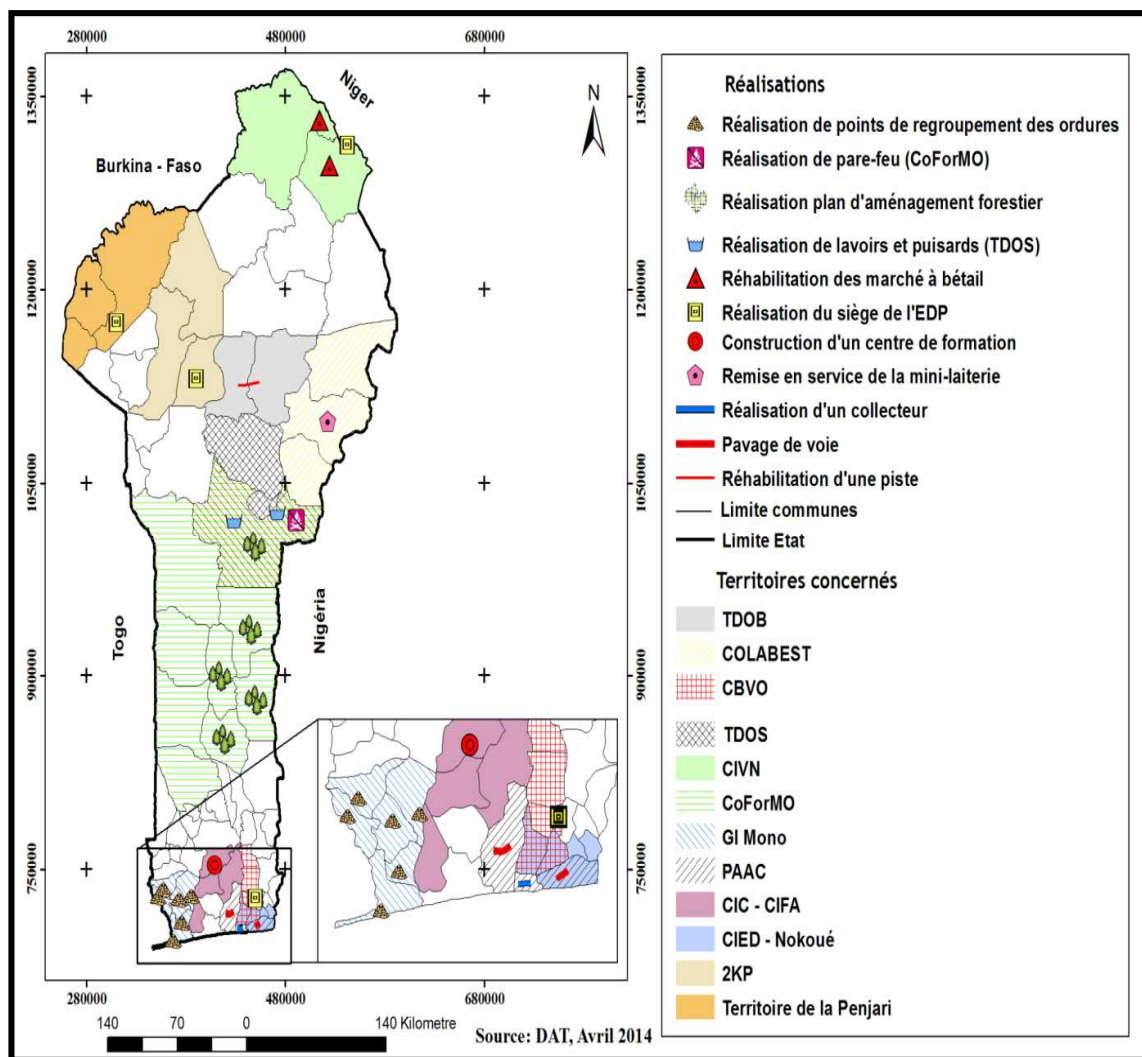


Figure 14: Répartition des réalisations des structures intercommunales au niveau National

⇒ *loi n°2009-17 du 13 août 2009 portant modalités de l'intercommunalité en République du Bénin et son décret d'application*

Voulant améliorer le cadre législatif et règlementaire d'exercice de l'intercommunalité, l'Assemblée Nationale a voté en sa séance du 19 mai 2009 et la Cour Constitutionnelle a rendu exécutoire la loi 2009-17 du 13 août 2009 portant modalités de l'intercommunalité en République du Bénin. Cette loi ne reconnaît que les Etablissement Public de Coopération Intercommunale (EPCI) comme les seuls structures intercommunales, excluant du coup, les associations de communes qui fonctionnent sous le statut d'associations loi française 1901 : association de droit privé, mais exerçant des missions d'utilité publique.

La loi définit l'EPCI comme un : "*organisme ayant pour objet l'élaboration et l'exécution des projets communs de développement et la gestion en commun des équipements et des services d'intérêt et d'utilité intercommunaux au sein des périmètres contigus de solidarité*".

Suivant les dispositions de l'article 5 de cette loi, les EPCI sont classés en trois catégories à savoir :

- **la communauté de communes** : établissement public de coopération intercommunale regroupant plusieurs communes qui en décident la création pour exercer à la place et pour le compte des communes membres, certaines de leurs compétences prévues par la loi.
- **la communauté urbaine** : établissement public de coopération intercommunale regroupant plusieurs communes à caractère urbain qui en décident la création pour exercer à la place et pour le compte des communes membres, certaines de leurs compétences prévues par la loi.
- **la Communauté d'agglomération** : établissement public de coopération intercommunale regroupant plusieurs communes qui en décident la création, autour d'une commune à statut particulier, en vue d'exercer à la place et pour le compte des communes membres, certaines de leurs compétences prévues par la loi.

L'EPCI peut exercer à la place et pour le compte des communes membres, toutes les compétences, exceptées, les compétences déléguées qui sont spécifiées à l'article 11 ci-dessous.

Encadré 3 : Les compétences déléguées des communes membres de l'intercommunalité

- **Article 11** : Les compétences déléguées prévues par la loi, notamment l'état civil, la police administrative et judiciaire, la participation à l'organisation des élections, la publication des lois et règlements, ne sont pas transférables.

Pour garantir l'application de cette loi, le Gouvernement a adopté le décret 2012-308 du 28 août 2012, portant règle de création, d'organisation et de gestion des établissements publics de coopération intercommunale. Ce décret décrit les étapes le processus de création de l'EPCI et spécifie les grands principes qui régissent l'intercommunalité qui s'énoncent comme le présente le tableau suivant :

Encadré 4 : Le processus de création de l'EPCI et spécificité des grands principes qui régissent l'intercommunalité

- **Légalité :** La coopération intercommunale se développe dans le respect des lois et règlements applicables en la matière. Le contrôle de la légalité de la création, de l'organisation et de la gestion des EPCI est exercé suivant les modalités prescrites par la loi et précisées par le présent décret.
- **Liberté :** Sous la réserve du respect de la légalité, les communes décident librement de créer un EPCI, d'adhérer à celui-ci ou de s'en retirer. Dans le cadre de l'élaboration des Statuts de l'EPCI, elles déterminent librement les règles laissées à leur discrétion par la loi. L'État ne peut pas imposer la création d'un EPCI ou contraindre une commune à y adhérer. Toutefois, il soutient la dynamique intercommunale en mettant en place des outils d'accompagnement.
- **Égalité – Équité :** En principe, dans le cadre de leurs relations de coopération, les communes sont égales en droits et en devoirs. Aucune commune ne peut exercer une tutelle de fait ou une suprématie quelconque sur les autres. Toutefois, lorsque la loi ou les circonstances locales l'exigent, les Statuts de l'EPCI peuvent contenir des règles de pondération ou de proportionnalité tenant compte de la taille ou du niveau de ressources des communes membres ainsi que des avantages que chacune de celles-ci tire de l'intercommunalité.
- **Solidarité :** Qu'elles soient contiguës ou proches, les communes membres d'un EPCI forment un périmètre de solidarité pour le développement local.
- Les communes engagées dans une relation de coopération intercommunale mutualisent, en fonction de leurs intérêts réciproques, les ressources nécessaires pour l'atteinte des objectifs de l'intercommunalité.
- **Spécialité – Exclusivité :** Chaque EPCI est créé pour exercer une ou plusieurs compétences clairement déterminées dans ses Statuts. Pour les compétences qui lui sont transférées, l'EPCI jouit de l'exclusivité.

Source : décret 2012-308 du 28 août 2012 portant règles de création, d'organisation et de gestion des EPCI

Une analyse critique de cette loi révèle les points suivants :

- non prise en compte d'un des principes de base de l'intercommunalité qui est la liberté de choix de la forme d'intercommunalité à créer. En effet, la loi 2009-17 ramène l'intercommunalité à l'EPCI. Le rapport de l'avant-projet du décret d'application de cette loi (DGDGL, 2011) a mis en évidence ce point en soulignant l'incohérence entre

le titre de la loi et son objet : *la loi porte sur l'intercommunalité, mais son objet porte sur l'EPCI* qui n'est qu'une forme d'intercommunalité.

- non prise en compte des expériences et pratiques en cours en matière d'intercommunalité. Avant août 2009, il existait sur le territoire national plusieurs associations de communes (une vingtaine) qui ont capitalisé des expériences de succès, mais aussi d'échec dans leur mode d'organisation et de fonctionnement. La loi devrait, en principe, s'inspirer des pratiques d'intercommunalités en cours pour définir le cadre législatif approprié.

Les difficultés d'application de cette loi ont amené l'Association Nationale des Communes du Bénin (ANCB) à organiser l'atelier de réflexion sur *"la mise en œuvre des dispositions légales et réglementaires relatives à l'intercommunalité en République du Bénin"*. Cet atelier s'est déroulé du 12 au 13 mars 2014 à Bohicon. Il a regroupé les Directions du MDGLAAT, les Préfectures et surtout les responsables des associations intercommunales, ainsi que des PTF.

Dans son discours d'ouverture, le Président de l'ANCB a évoqué les incompréhensions et incohérences de la loi n°2009-13 du 17 août 2009 portant modalités de l'intercommunalité en République du Bénin et de son décret d'application. Il a fustigé le fait que cette loi ait été élaborée sans la participation des élus qui sont appelés à l'appliquer. Cette opinion apparaît dans le rapport général de l'atelier : *"...le constat général qui se dégage de cette analyse est que la mise en œuvre de la loi 2009-13 du 13 août 2009 portant modalités de l'intercommunalité en République du Bénin pose problème alors que son décret d'application fait obligation aux associations existantes de s'y conformer au plus tard le 31 décembre 2013"*. Aussi, l'une des recommandations de l'atelier porte sur la nécessité d' : *"opérer une relecture des textes sur l'intercommunalité en prenant en compte l'existant sur le plan institutionnel (associations) et stratégique (projets de territoire) en conférant automatiquement, la reconnaissance d'utilité publique à toutes les associations de communes et en rapportant l'article 102 du décret 2012-308 portant application de ladite loi"*.

Au total, les résultats de l'analyse montrent bien qu'il faut réexaminer le cadre législatif et réglementaire pour l'adapter au contexte béninois, mais également à la réalité du terrain pour permettre aux associations de communes qui sont les plus nombreuses actuellement sur le territoire d'exercer et si nécessaire, de bénéficier les avantages des puissances publiques.

3.2. Expériences d'intercommunalités dans l'agglomération urbaine de Cotonou

En raison de la croissance démographique accélérée et le phénomène d'étalement urbain qui gomme les limites administratives, la coopération intercommunale est indispensable pour améliorer l'efficacité des services urbains.

Il n'existe pas, pour l'instant, un cadre formel de coopération intercommunale au sein de l'agglomération urbaine de Cotonou comme, c'est le cas ailleurs au niveau du territoire national. Cependant, des initiatives de coopération ont existé à la faveur de quelques projets ou sous l'impulsion des Partenaires Techniques et Financiers.

3.2.1. Protocole d'accord pour la gestion et le traitement de la décharge des ordures ménagères de Hèvié

Avec les difficultés dans la collecte et le traitement des ordures ménagères, les Autorités Municipales de Cotonou ont signé le 07 juin 2005, un accord-cadre avec la Commune d'Abomey- Calavi. L'accord cadre précise que les deux communes s'associent en vue de la réalisation et de la gestion d'équipements intercommunaux ainsi que la création de services d'intérêt et d'utilité intercommunaux. Plus spécifiquement, le protocole prévoit la mise en à disposition de Cotonou d'un site, sis à Hèvié dans la commune d'Abomey-calavi pour servir de décharge d'ordures ménagères.

Le protocole prévoit également, le partage des compétences entre les deux communes. Ainsi, la commune d'Abomey-Calavi, outre la mise à disposition du site, devrait assurer :

- la gestion et l'entretien de la décharge ; et
- le recrutement des manœuvres pour le traitement des ordures ménagères.

La Municipalité de Cotonou devrait, elle :

- maintenir en état de propreté et d'hygiène le site ;
- appuyer Abomey-Calavi dans l'entretien des voies d'accès au site de la décharge ;
- mettre à disposition d'Abomey-Calavi, le coût de gestion et de traitement des ordures ménagères sur le site ;
- appuyer Abomey-Calavi dans la réalisation d'infrastructures socio communautaires à Hèvié.

La planche V est un exemple d'infrastructure mise en place à Hèvié dans la commune d'Abomey-Calavi dans le cadre de l'intercommunalité par la ville de Cotonou pour le traitement des déchets solides.



Photo 11 : Entrée du site traitement des déchets solides à Hèvié



Photo 12 : Dépôt des déchets sur le site traitement à Hèvié

Planche V : Vues séquentielles du site traitement des déchets solides de Hèvié
Prise de vue : Odidi, Octobre 2016

La planche V est une illustration du site de traitement des déchets à Hèvié. C'est un domaine appartenant à la Municipalité de Cotonou, mais situé sur le territoire de la Commune d'Abomey-Calavi. Sur ce site, il est remarqué que, la Municipalité de Cotonou n'assume pas entièrement ses engagements. L'hygiène et la propriété du site ne sont pas assurées. De même, les infrastructures socio communautaires prévues ne sont pas été réalisées.

3.2.2. Protocole d'Accord pour la gestion du Cimetière de Somè

La commune d'Abomey-Calavi abrite l'un des principaux cimetières (planche VI) de la Municipalité de Cotonou.



Photo 13 : Entrée principale du site du cimetière de Somè



Photo 14 : Vue intérieure du site du cimetière de Somè

Planche VI : Cimetière de Somè
Prise de vue : Odidi, Octobre 2016

La planche VI illustre un cimetière de la Municipalité de Cotonou à Somè (Commune d'Abomey-Calavi). Cotonou n'ayant plus d'espace pour construire un autre Cimetière fut obligée de négocier avec la Commune d'Abomey-Calavi. Ainsi, la Commune d'Abomey-Calavi a mise à la disposition de Cotonou, un site d'une superficie de 17 ha de forme irrégulière dans le village de Somè. Comme dans le cas précédent, le protocole d'accord a prévu les responsabilités de chacune des deux communes.

La commune d'Abomey-Calavi devrait :

- mettre à disposition le site de 17 ha ;
- faciliter la gestion et l'entretien du cimetière ;
- négocier et faciliter auprès des présumés propriétaires terriens des domaines adjacents en vue de donner une forme régulière au site.

La Municipalité de Cotonou devrait :

- construire le cimetière ;
- maintenir en état de propriété et d'hygiène le site ;
- aménager et électrifier les voies d'accès, principalement l'axe Kpota- Togba ;
- assurer l'extension du réseau d'adduction d'eau potable dans le village de Somè.

Une évaluation, indique que le cimetière (photos 13 et 14) a été réalisé et fonctionnel depuis des années. Mais, les infrastructures et autres équipements prévus ne sont pas mis en place.

3.2.3. Projet de boue de vidange à Sèmè-Podji

Le projet de boue de vidange n'est pas un projet de coopération intercommunale formelle, en raison de ce qu'il n'existe pas un protocole d'accord entre les communes.



Photo 15 : Site de traitement des boues de vidange de SIBEAU à Sèmè-Podji
Prise de vue : Odidi, Octobre 2016

La photo 15 montre des boues de vidange de SIBEAU localisé à Sèmè-Podji. En effet, jusqu'en 2006, à peine 34,6 % des ménages avaient accès à un système d'assainissement amélioré. Les boues de vidange étaient déversées dans la nature dans 90 % des cas. Dans la zone du Grand-Nokoué, qui regroupe les communes de Ouidah, d'Abomey-Calavi, de Cotonou, de Sèmè-Podji et de Porto-Novo, 45 entreprises disposant d'une flotte de 63 camions ont été dénombrées en 2011. Elles sont regroupées au sein de l'Union des Structures de Vidanges (USV) et desservent environ 47 % de la population de cet espace. La commune de Sèmè-Podji abrite la seule station de traitement des boues de vidange en service dans l'arrondissement d'Ekpè.

Pour améliorer le système de la collecte, du transport des boues de vidange et limiter le dépotage sauvage dans les rues, le Ministère de la Santé a signé l'accord d'agrément d'exploitation avec l'ensemble des entreprises de vidange opérant dans le Grand-Nokoué.

Cet accord permet une meilleure organisation des opérations de collecte, de transport et décharge des boues de vidange sur le site d'Ekpè.

Les bénéficiaires directs du projet sont :

- les habitants de la commune de Sèmè-Podji qui ont accès à un meilleur service de collecte et traitement des boues ainsi qu'un environnement mieux assaini, notamment la plage d'Ekpè qui sert d'exutoire à la station ;
- la Mairie de Sèmè-Podji qui perçoit des redevances annuelles de l'ordre 32 millions de FCFA ;
- les 28 groupements villageois de la commune de Sèmè-Podji ;
- les 45 structures de vidange, regroupées au sein de l'USV qui disposent d'un site de dépotage adéquat;

Au-delà de Sèmè-Podji, les habitants du Grand-Nokoué bénéficient de cette initiative. Mais, il est indispensable que les communes s'organisent pour mieux restructurer cette activité et en assurer la gestion dans un cadre intercommunal.

3.2.4. Projet d'Appui à l'Agglomération de Cotonou (PACO)

Le Projet d'Appui à l'Agglomération de Cotonou (PACO) est un projet financé par l'Agence Française de Développement (AFD) au bénéfice des trois communes de Cotonou, Abomey-Calavi et Sèmè-Podji. Démarré en 2010, pour un coût global de 3,9 milliards de FCFA, l'un des objectifs du projet était de favoriser la mise en place d'une structure intercommunale telle que définie dans l'axe n°1 (Gouvernance intercommunale) de la stratégie de développement de l'agglomération urbaine de Cotonou adopté en 2008.

Le projet reposait, notamment, sur l'expertise technique de la communauté urbaine de Lille (Lille Métropole) et la perspective d'une convention de coopération décentralisée entre cette dernière et l'Institution intercommunale qui devrait être mise en place.

3.2.4.1. Modalités de la maîtrise d'ouvrage

La réalisation d'infrastructures primaires était l'occasion d'expérimenter la dynamique intercommunale sans qu'il y ait pour autant, une structure intercommunale formalisée. La maîtrise d'ouvrage déléguée a été confiée à l'AGETUR. Les trois communes ont signé individuellement la convention de délégation de maîtrise d'ouvrage avec l'AGETUR.

3.2.4.2. Résultats et effets

Certains des objectifs du projet ont été atteints. La maîtrise d'ouvrage des réalisations au profit des trois communes par l'AGETUR a été une réussite : 13 km de collecteurs ont été construits à Cotonou, 600 m de voies pavées et assainies à Abomey Calavi, au lieu de 1,3 km programmées et environ 1km de voie pavée et assainie à Sèmè-Kpodji.

3.2.4.3. Difficultés et enseignements

Ce projet n'a pas permis d'atteindre l'objectif de structuration d'une intercommunalité, malgré le souhait des communes de Sèmè-Kpodji et d'Abomey-Calavi. Cette intercommunalité devrait permettre d'engager une véritable coopération décentralisée avec la communauté d'agglomération de Lille. Cependant, un accord cadre avait été signé. Plusieurs visites d'échanges ont eu lieu. Les domaines de compétences qui pouvaient faire l'objet d'une gestion intercommunale étaient identifiées et portaient sur : le transport, la gestion des déchets et le foncier.

3.2.5. Projet d'élaboration de la stratégie de développement urbain de l'agglomération de Cotonou

Le projet de doter l'agglomération de Cotonou d'une stratégie de développement urbain est une initiative conjointe des villes de Cotonou, d'Abomey-Calavi et de Semè-Podji d'établir un partenariat technique et financier entre l'agglomération et l'Alliance pour l'Avenir des villes d'une part et l'agglomération et l'Etat, représenté par le Ministère en charge de l'urbanisme d'autre part.

Dans le cadre de l'élaboration de cette stratégie, il fut signé un arrêté intercommunale (arrêté n°2006-002/incot/MCOT/MC-AC/MC-SP/SG en date du 15 mai 2006). Cet arrêté a permis la

mise en place d'une Cellule technique du projet dont la mission est de veiller à la réalisation des objectifs du projet et la mise en œuvre des activités.

L'application de cet arrêté a permis aux techniciens des trois communes de travailler ensemble et d'échanger les expériences. Mais malheureusement, une fois la stratégie élaborée, la Cellule technique a aussi cessé de fonctionner, alors qu'elle devrait servir le noyau dur à l'expérimentation d'une intercommunalité au sein de l'agglomération de Cotonou.

CHAPITRE IV :

DISCUSSIONS ET RECOMMANDATIONS

Les discussions porteront sur l'analyse de quelques résultats et sur les approches et modèles de développement urbain au Bénin, en Afrique et dans le monde. Ces discussions seront axées sur les points suivants :

- la théorie fonctionnaliste en plan en tant que modèle de planification classique et les territorialités spontanées ;
- le rôle de la puissance publique dans l'organisation de l'espace urbain et les pratiques foncières ;
- les piliers juridiques de l'intercommunalité et les compétences d'une agglomération urbaine

4.1. Discussions

La théorie fonctionnaliste et les territorialités spontanées, la planification urbaine classique à la planification territoriale stratégique et le Rôle des puissances publiques dans l'organisation de l'espace urbain et les pratiques foncières ont meublé cette partie.

4.1.1. Théorie fonctionnaliste et les territorialités spontanées

Le fonctionnalisme est une des théories qui par l'utilisation de la technique du plan, vise comme objectif, la rationalisation de l'espace humain. Elle part du principe que :

- le problème de l'hygiène trouvera solution par l'ouverture de l'espace aux vides et à la verdure ;
- le problème du désordre urbain sera résolu en découpant l'espace selon les fonctions pré-définies qui correspondent à des besoins humains pré-supposés pour avoir un classement à une séparation entre lieux de l'habitat, de la culture, du travail, des loisirs et qui mettrait fin à la mixité fonctionnelle ;
- le problème de l'habitat trouvera une issue dans la construction de logements standards en série et en hauteur.

L'histoire des plans urbains ne date pas d'aujourd'hui. Selon Mossao (2012), le tremblement de terre du 1^{er} novembre 1755 intervenu à l'heure de la grande messe, a détruit en quelques secondes, toute la partie basse de la ville de Lisbonne (Capitale du Portugal). Le marquis de Pombal (homme d'Etat Portugais) aidé par trois Ingénieurs, édifia quelques années après ce tremblement, une cité nouvelle marquée par le rationalisme de son époque. Il remplaça l'inextricable lacs (réseau) de ruelles médiévales par un quartier géométrique, tracé à l'équerre ; ce qui apparaît comme le premier grand plan d'urbanisme de l'Europe. Ce modèle

l'étalement urbain. L'étalement urbain désigne le phénomène de développement des surfaces urbanisées en périphérie des villes. Il urge de repenser le modèle de planification urbaine.

4.1.2. Planification urbaine classique et planification territoriale stratégique

La « **planification stratégique** » en tant que méthode de travail appliquée aux entreprises (définition d'objectifs stratégiques et de plans d'actions) est née dans les années 1950 à la Harvard Business School (USA). La démarche est importée dans la sphère publique et appliquée aux collectivités locales dans le domaine de l'aménagement urbain à partir des années 1980. Ainsi, l'organisation de la ville se fait de manière plus concertée, plus souple et suit désormais une ligne stratégique de développement du territoire. La planification territoriale stratégique est conçue comme un processus d'élaboration collective d'un projet urbain porté par le pouvoir politique. Cette démarche doit permettre de définir un cadre d'ensemble composé d'orientations générales et de principes d'actions pour piloter le développement d'un territoire urbain. Elle se conçoit alors comme un nouvel instrument au service du développement urbain, mais également comme, l'un des éléments de la transformation de l'action publique urbaine. La planification territoriale stratégique est avant tout un processus sociétal de coordination des réseaux d'acteurs.

L'analyse du modèle de planification urbaine qui invite à passer d'une planification urbaine classique à une planification territoriale stratégique est inspirée des travaux de ZOE VAUQUELIN sous la direction de Guillaume Josse (2010). Concrètement, cela peut se traduire par des schémas et plans de développement à différentes échelles et différents niveaux. Pour le cas d'espèce, il s'agit de partir de l'agglomération aux communes, des communes aux arrondissements et des arrondissements aux quartiers de villes ou dans une démarche inverse. Ensuite, définir des règlements particuliers d'occupation des sols et la création des structures de mise en œuvre et de suivi des choix d'aménagements (agence d'urbanisme, comités de pilotages...). Enfin, établir la programmation des investissements de la collectivité afin de faire le lien entre la stratégie et les projets. La programmation budgétaire constitue une étape fondamentale. Elle permet de traduire concrètement, les orientations du plan stratégique en priorités d'investissement et en projets d'aménagement.

L'exercice doit être conçu en cohérence avec le temps très court des changements conjoncturels, celui des mandats électoraux, et celui, plus long, du débat et de la réflexion. La finalité est l'amélioration de la qualité de vie sur un territoire. Cela passe par la construction d'une vision partagée du territoire futur, un projet de territoire dont les enjeux sont :

- l'efficacité économique ;

- l'équité territoriale ;
- la préservation de l'environnement.

Cette approche de planification territoriale stratégique tranche avec la planification classique, appelée « urbanisme de plan », qui souffre d'inefficacité et d'inadaptabilité au contexte africain. Trois facteurs de rupture peuvent être retenus :

- une trop grande rigidité des documents réglementaires, qui ne permet pas d'adapter la planification à un contexte en évolution (croissance démographique et exode rural) ;
- un écart entre les documents produits et les moyens concrets de mise en œuvre des politiques urbaines. C'est le cas de la plupart de documents de planification actuelle au niveau des communes : des budgets irréalistes et des schémas de financement hypothétiques ;
- une logique trop « descendante », une connaissance parfois défailante des contextes et des difficultés de suivi de la mise en œuvre.

Entre le moment où le diagnostic pour élaborer le schéma classique est établi jusqu'à l'approbation des grandes orientations et l'établissement des règlements particuliers, la mobilisation du financement, les réalités du terrain ont changé. Le néo citoyen ne cherche pas à savoir, s'il existe ou non un schéma ou un plan. Son souci, acquérir un lopin de terre et construire son logement d'où la logique des territorialités spontanées qui constituent plus de 70 % des quartiers des villes africaines. Cotonou à 70 % est constitué de quartiers précaires ou informels (Josse, 2012).

Il est indispensable d'intégrer et accompagner les élus locaux dans une démarche de flexibilité par une approche de planification stratégique avec la participation de l'ensemble des acteurs pour faire émerger un consensus, une « culture d'agglomération » à la fois sur le projet de territoire (la vision stratégique) et sur les moyens de sa mise en œuvre.

La planification territoriale stratégique tend à devenir la démarche privilégiée d'intervention sur la ville contemporaine dans son développement et dans son aménagement. Un certain nombre de nouvelles thématiques apparaissent ainsi dans l'exercice de planification: la rénovation urbaine (refaire la ville sur la ville), la préservation de l'environnement (trames vertes et bleues), la qualité de vie, la préservation et la valorisation du patrimoine, la mixité sociale et urbaine, l'équité territoriale, et, plus récemment, les thématiques de la densité ou l'intensité urbaine (dans le but de réduire les consommations d'énergies) : adapter les nouveaux logements aux enjeux énergétiques et climatiques.

4.1.3. Rôle des puissances publiques dans l'organisation de l'espace urbain et les pratiques foncières

Les puissances publiques ont toujours exercé une influence déterminante dans la formation et la croissance spatiale des villes. Cette influence se traduit par l'aménagement des voies, la construction de bâtiments à usage collectif (postes, écoles, hôpital, universités, casernes, installation ferrées et portuaires, bâtiments publics administratifs, etc.).

Le souhait de toute collectivité publique est d'organiser l'extension urbaine en jouant sur le pouvoir « polarisant » de quelques voies stratégiques :

- quand ces voies stratégiques existent, il faut les entretenir ;
- quand elles n'existent pas, il faut les créer.

Outre, les voies stratégiques, il faut la maîtrise foncière, car qui maîtrise le foncier, maîtrise l'opération d'aménagement. Mais malheureusement, le constat en Afrique et au Bénin en particulier est que les collectivités publiques, principalement, les communes sont dans l'incapacité à la fois technique et économique, de créer et entretenir les voies stratégiques, mais aussi de maîtriser le foncier. Du côté, les populations s'installent là où elles peuvent, au gré des offres foncières des propriétaires coutumiers de la périphérie urbaine, le long des voies d'accès en particulier, multipliant ainsi les habitats informels et populaires.

L'analyse du rôle des puissances publiques va s'intéresser dans un premier temps, aux pratiques foncières et ensuite, à la problématique du financement du développement urbain.

- **Analyse des pratiques foncières :**

La non maîtrise des problèmes fonciers, urbains ou ruraux, par les Autorités administratives (locales ou centrales), n'est plus à démontrer. Comprendre certains des aspects de l'extension de l'agglomération urbaine de Cotonou, invite à analyser les pratiques foncières et les difficultés auxquelles les Autorités compétentes sont confrontées.

Au Bénin, comme dans la plupart des pays d'Afrique Noire, la terre est une propriété collective d'un groupe social dont elle assure l'existence par la cueillette, l'agriculture, la pêche, etc. Les membres de ce groupe social ont, à l'intérieur cette terre, un droit permanent selon les règles traditionnelles : le droit coutumier. Chaque exploitant jouit des fruits de son travail et les parcelles mises en cultures par chacun retombent dans le bien commun lorsqu'elles retournent à la jachère. Il n'y a pas de propriété privée individuelle. Ce n'est qu'en 1899 que l'administration coloniale introduit le régime du code civil et avec lui, la notion de propriété au sens européen du terme. Ce régime autorisait une personne physique ou morale à se constituer un « domaine foncier », une « concession » par achat à un propriétaire coutumier et à le faire

immatriculer. C'est ainsi qu'à l'intérieur des périmètres urbains, des droits coutumiers furent rachetés. La ville de Cotonou a connu son développement par cette pratique. A l'accession à l'indépendance en 1960, cette pratique fut maintenue et avec la croissance démographique, elle a touchée les localités adjacentes qui constituent actuellement, les communes Abomey-Calavi et Sèmè-Podji.

L'extension de l'agglomération urbaine de Cotonou, s'est donc faite ces dernières décennies hors encadrement et planification, dans une grande gabegie d'espace et souvent sans équipements de viabilisation adéquats et ceci dans une dualité de régime juridique (droit coutumier, droit moderne) de la terre et a permis à un grand nombre de citoyens d'être propriétaires d'un « domaine » ou d'une « concession ». Mais en même temps, cette dualité a empêché les pouvoirs publics de contrôler le phénomène d'urbanisation. La conséquence est, l'anarchie totale dans l'implantation des quartiers périphériques, absence d'infrastructures et d'équipements collectifs, difficultés de liaison entre le centre et la périphérie, spéculation et insécurité foncière, etc.

Pour bien d'observateurs, la prévalence des situations d'illégalité dans l'occupation du sol urbain est le résultat du laissez-faire, des compromissions des appareils d'Etat, des collectivités locales et des particuliers : accaparement des terres par les élites, népotisme et clientélisme sont souvent les véritables éléments moteurs de la gestion foncière. Et comme le souligne si bien MASSAO (2012) : *« l'incapacité qu'ont manifestée depuis des décennies beaucoup d'Etats à organiser une production foncière régulière et adaptée est sans doute la cause première de la situation préoccupante de la plupart des villes du continent, tant du point de vue physique, qu'économique, fiscal et financier ».*

Or, le rôle des puissances publiques est de produire le sol urbain. La production du sol urbain équipé, bien évidemment, est une opération complexe qui fait appel à plusieurs types de compétences, d'ordre juridique, technique, financier. Dans le cas de l'Afrique du sud, par exemple, la production du sol urbain est exercée par des opérateurs distincts : un opérateur dit foncier et un opérateur aménageur. Le rôle de l'opérateur foncier est d'acquérir les sols auprès des propriétaires, de les regrouper, de les purger de leurs différents droits d'usage. Cette activité est exercée par des établissements publics, qui sont susceptibles d'agir sur des échelles de longue durée, dix à vingt ans et avec parfois pour mission de réguler le prix du foncier. Cette mission peut être aussi exercée par des opérateurs semi-publics dans le modèle du Partenariat-Public-Privé (PPP). La seconde opération de l'aménageur, consiste à acquérir les terrains, les

viabiliser et les remettre sur le marché en assurant la commercialisation auprès des particuliers, mais préférentiellement, auprès des sociétés de construction.

Il est noté malheureusement, une démission des Autorités dans l'aménagement des zones d'extension où le niveau d'équipement est particulièrement déplorable (cas d'Abomey-Calavi et de Sèmè-Podji où les populations s'installent et doivent attendre des années durant avant de bénéficier l'accès aux services urbains : eau, électricité, équipements sanitaires et scolaires, voirie et assainissement, etc. Il va de soi que l'activité de production du sol urbain est fondamentale dans un contexte de croissance urbaine galopante. Déjà dans le but de palier les difficultés liées à la gestion foncière, l'Assemblée Nationale a délibéré et adopté en sa séance du 14 janvier 2013, puis en sa séance du 22 avril 2013, la loi n°2013-01 du 14 août 2013, portant code foncier et domanial en République du Bénin. Selon les dispositions de l'article 4 de ce code, le régime foncier en vigueur en République du Bénin est celui de la confirmation de droits fonciers. Ce régime régit l'ensemble des terres rurales, périurbaines et urbaines et repose sur une procédure contradictoire de confirmation des droits fonciers qui débouche sur la délivrance d'un Certificat de Propriété Foncière (CPF). L'application rigoureuse de ce code, qui a déjà démarré avec l'installation de l'Agence Nationale des Domaines et du Foncier (ANDF), devrait permettre, de maîtriser le foncier et la production de sol urbain, et un accès sécurisé à la terre aussi bien par les personnes physiques que morales.

- **Financement du développement urbain**

L'application de l'approche macroéconomique aux différents pays (soit un taux allant de 5 % à 7 % du PIB selon le niveau de développement) a permis d'estimer les besoins annuels d'investissement global pour le milieu urbain à environ 30 milliards de dollars US par an pour le continent et 20 milliards de dollars pour l'Afrique subsaharienne (UN-Habitat 2008 et Banque Mondiale, 2010).

En se référant à la stratégie de développement de l'agglomération urbaine de Cotonou (2008), l'ensemble des communes de l'agglomération dégage en moyenne, et par an, une capacité d'investissement global de 2,16 milliards de FCFA avec près de 89 % pour la seule commune de Cotonou. Un niveau faible en rapport aux besoins d'investissement notamment dans les zones périphériques de d'Abomey-Calavi et de Sèmè-Podji.

Une analyse comparative de la capacité d'investissement urbain par habitant de quelques villes du nord et du sud illustre parfaitement la situation (tableau VI).

Tableau VI: Investissement urbain par habitant et par an

VILLES	Valeur en dollars US
Paris	5 000
Cologne	3 500
Stockholm	5 500
Lyon	3 000
Washington	2 800
Montréal	2 700
Kinshasa	30
Cotonou	10
Nairobi	7
Porto-Novo	4
Lomé	4
Brazzaville	1

Source : Josse 2012, l'AFD et les questions urbaines, CEFEB-Marseille, avril 2012

La comparaison de l'investissement urbain par habitant et par an entre les villes du nord et les villes d'Afrique présentées dans le tableau est illustrative du faible niveau d'investissement urbain des villes africaines. Pendant que le citoyen de la ville de Paris contribue à l'investissement urbain en moyenne à hauteur de 5000 dollars par an, le citoyen de Cotonou n'est qu'à 10 dollars et à 4 dollars à Porto-Novo. Par ailleurs, les dotations d'investissement réellement exécutées (transfert affectés et non affectés) de l'ensemble des 77 communes du Bénin en 2015 ne s'élève qu'à 34.112.099.000 FCFA, un niveau particulièrement faible. Ces différents chiffres montrent la faiblesse de l'investissement urbain qui trouve son origine dans la sous-estimation des enjeux. Et c'est cette analyse de sous-estimation que présente Paulais (2012).

En effet, au début des années 1970, la pensée en économie de développement était hostile à la ville. Cette pensée stigmatisait la ville qui est considérée dans son fonctionnement comme parasite de la campagne (Lipton, 1977). La priorité absolue est l'investissement rural. Les bailleurs de fonds ne s'intéressèrent que progressivement aux politiques d'investissement dans les villes. Les premières générations de projets dits urbains étaient en fait, des projets sectoriels d'infrastructures. A la suite des travaux d'économistes sur les liens entre croissance et redistribution (Chenery, 1974), la Banque Mondiale a élaboré une stratégie dite de « satisfaction des besoins essentiels ». C'est en référence à cette stratégie, et parce que les villes étaient perçues comme un risque politique, que la Banque Mondiale a commencé à financer les projets de développement urbain avec la création des agences autonomes dont le prototype est l'AGETUR au Bénin. Plusieurs Agences de ce type ont été créées dans d'autres pays, cas de l'AGETIP au Sénégal. Ces agences avaient pour mission de réaliser des opérations d'aménagement urbain par des travaux à haute intensité de main d'œuvre. L'objectif est

d'améliorer l'environnement urbain, tout en créant des emplois et en assurant la promotion des entreprises locales. Mais, l'engagement de la Banque Mondiale va être de courte durée. Avec les Programmes d'Ajustement Structurel (PAS) de la décennie 1990, l'accent sera mis sur l'équilibre budgétaire et la stabilité macroéconomique.

Ainsi, de 1989 à 1999, le Bénin va s'engager, sous contrainte, dans trois (03) Programmes d'Ajustement Structurel (PAS) consécutifs appuyés par les institutions de Bretton Woods, principalement la Banque Mondiale (BM) et le Fonds Monétaire International (FMI). Durant cette période, l'investissement dans les grands travaux a été quasi nul, d'où la dégradation de l'ensemble du tissu urbain. L'Etat devait appliquer des mesures d'austérité drastiques imposées par ces Institutions dont les conséquences majeures furent le chômage massif et l'aggravation de la pauvreté dans l'ensemble du pays. Le rapport d'évaluation de performance de projet des trois (03) programmes d'ajustement structurels a été plus clair : « les fruits de la croissance due à l'ajustement structurel semble avoir bénéficié à une certaine élite enfonçant davantage dans la pauvreté plus du 1/3 de la Population béninoise » (REPP, 2003).

Pour minimiser le choc en réponse aux coûts sociaux des programmes d'ajustement structurel, les stratégies de réduction de la pauvreté (SRP) ont été introduites dans les années 2000 comme une condition préalable à l'allègement de la dette au titre de l'initiative des pays pauvres très endettés (PPTE). Le Document de Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté (DSRP) a pour objectif de fixer une stratégie nationale de développement et de réduction de la pauvreté, en se plaçant dans le cadre des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD). Globalement, il est noté une structuration standard des DSRP autour des axes suivants : (i) gouvernance, (ii) croissance économique, (iii) infrastructures. Une place essentielle est aussi accordée au développement humain et aux OMD (accès aux services tels que l'eau, l'éducation, la santé, etc.). Ce faisant, les composantes du secteur urbain se retrouvent éclatées et diluées sous des chapitres infrastructures, développement humain, et même gouvernance, lorsqu'il s'agit de gestion urbaine ou de renforcement des capacités municipales. En conclusion, il est difficile d'estimer l'importance réelle accordée à la ville, en particulier parce qu'il n'existe généralement pas de distinction entre le milieu rural et le urbain pour les infrastructures de base. Le développement urbain ne se trouve donc pas au cœur de la stratégie de réduction de la pauvreté, alors qu'il constitue le document de référence des Partenaires Techniques et Financier (PTF) pour l'Aide au développement.

Mais en adoptant en 2015, l'Agenda 2030 du développement durable, une attention particulière fut apportée à la ville. Sur les 17 objectifs de développement durable (ODD), l'objectif 11 est spécifiquement consacré à la ville sous le chapitre « villes et communautés durables ».

Faire en sorte que les villes et les établissements humains soient un axe majeur des Objectifs du Développement Durable (ODD) constitue déjà une avancée et une nouvelle approche d'appréhender la question du développement urbain. L'atteinte des cibles définies dans cet objectif à l'horizon 2030, devrait permettre une véritable transformation structurelle des économies et des sociétés africaines vue que les villes constituent les puissants moteurs de développement.

4.1.4. Piliers juridiques de l'intercommunalité

Nous avons examiné dans le chapitre précédent, le cadre juridique de l'intercommunalité au Bénin, les insuffisances de ce cadre ont été relevées. Aussi, quelques réalisations des structures intercommunales ont été présentées. Il s'agit ici, de présenter les bases juridiques de l'intercommunalité et les différents domaines de compétences sur lesquelles, l'agglomération urbaine de Cotonou pourrait fonctionner.

L'analyse des piliers juridiques de l'intercommunalité tire principalement sa source du droit français des collectivités locales et plus précisément, de l'ouvrage sur la « *pratique du droit de l'intercommunalité* », (Christiany, 2008).

En France, la construction de l'intercommunalité était une réponse à l'émiettement communale. La France compte 36 682 communes pour 64,6 millions d'habitants, soit une population moyenne par commune de 1761 habitants. Au recensement général de la population de 1999, par exemple, plus de 60 % des communes françaises comptaient moins de 500 habitants. Au Bénin, si on s'en tient aux résultats du dernier recensement général de la population de 2013, la population moyenne par commune est de 129 984 habitants. Le Bénin n'a donc pas un problème d'émiettement de ses communes et par conséquent, les objectifs en matière d'intercommunalité ne peuvent pas être exactement les mêmes au Bénin et qu'en France. Cette conséquence devrait avoir aussi une implication sur le plan juridique. Nécessité d'éviter de faire des copies-collé des lois françaises et vouloir les appliquer au Bénin, où le contexte et les réalités sont différentes.

Cette observation étant faite, il reste que l'intercommunalité s'appuie sur les bases juridiques universelles applicables à n'importe quelle collectivité territoriale.

En attribuant le statut juridique d'établissement public à l'institution intercommunale, le législateur fait de cette institution, une administration d'attribution donc la création, l'évolution, la nature et l'étendu des compétences transférées relèvent, de la volonté des communes.

- **Statut de l'intercommunalité**

Les structures intercommunales ont toutes la qualité d'établissement public territorial. Elles présentent de nombreux traits communs avec les collectivités et d'autres traits qui les différencient radicalement.

Traits communs

L'établissement public est considéré comme l'expression de la décentralisation fonctionnelle. L'EPCI emprunte de nombreux traits aux collectivités territoriales, liés notamment, pour ses modalités de fonctionnement et d'organisation. L'EPCI, au titre de sa qualité d'établissement public, est doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Il vote et exécute son propre budget au même titre que les collectivités territoriales. Il détient un organe délibérant composé d'élus et d'un exécutif (Le Président de la Communauté).

Différences

Le critère essentiel de distinction est celui de l'étendu des compétences. Les collectivités territoriales disposent d'une compétence générale, alors que les EPCI détiennent des compétences spécialisées. La compétence générale autorise les collectivités territoriales à intervenir dans l'ensemble des domaines qui relèvent de l'intérêt public local ainsi que sur des blocs de compétences transférées par la loi. Les EPCI, ont en revanche, vocation à n'exercer uniquement que dans les blocs de compétences décidées par les communes.

- **La nature juridique des compétences transférées**

En règle générale, le droit de l'intercommunalité distingue trois catégories de compétences exercées par les communautés. Il s'agit des compétences « obligatoires », « optionnelles » et « facultatives ».

Le tableau VII donne la répartition des compétences pour une communauté d'agglomération.

Tableau VII : Répartition des compétences pour les communautés d'agglomération

VILLES	Compétences obligatoire	Compétences optionnelles
Compétences exclusives	- Schéma de cohérence territoriale	- Assainissement
	- Schéma de secteur	- Eau
	- Transports urbains	- Lutte contre la pollution de l'air et des nuisances sonore
	- Programme local de l'habitat	- Déchets des ménages
Compétences partagées	- Zones d'activité économique	- Voirie et parc de stationnement
	- Actions de développement économique	- Equipements sportifs et culturels
	- Zone d'aménagement concerté	- Action social
	- Logement social	
	- Logement des personnes défavorisées	
	- Politique de la ville	

Source : Extrait de : Pratique du droit de l'intercommunalité, p114

En examinant les trois natures de compétences en lien avec la situation de l'agglomération de Cotonou, il se dégage des blocs de compétences prioritaires sur lesquels, il est possible de construire actuellement une intercommunalité forte, dynamique et bénéfique pour l'ensemble du corps social. Les résultats des travaux d'enquête de terrain se présentent dans le tableau VIII.

Tableau VIII: Domaines prioritaires d'intercommunalité dans l'agglomération de Cotonou

N°	Domaines	Pourcentage (%)
1.	Gestion des services d'intérêt collectif (1. assainissement et eau, 2.création et extension des cimetières, 3.abattoirs et marchés d'intérêt national, 4. services d'incendie et de secours)	13
2.	Aménagement de l'espace de l'agglomération (1.documents d'urbanisme et plan d'occupation des sols, 2.Organisation des transports interurbains, 3.parc de stationnement)	36,5
3.	Habitat et logements sociaux (1.politique du logement social, 2.réhabilitation des habitats et quartiers insalubres)	25
4.	Environnement et cadre de vie (1.gestion des déchets, 2.lutte contre la pollution atmosphérique et sonore)	25,50
5.	Développement et aménagement économique, social et culturel (1.création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, 2.établissements culturels, socio-éducatifs et sportifs)	0
TOTAL		100

Source : Travaux de terrain, 2015

Malheureusement, très peu d'actions ou d'initiatives allant dans le sens de la coopération entre les trois (03) communes se mènent.

L'analyse du tableau VIII montre que les domaines prioritaires où des actions de coopération intercommunales sont indispensables actuellement portent sur l'aménagement de l'espace de l'agglomération et principalement l'organisation des transports interurbains, de même que l'environnement et le cadre de vie surtout le problème de gestion des déchets. Une autre priorité qui se dégage est liée à la politique de l'habitat.

Enfin, quant aux obstacles au développement de la coopération intercommunale au sein de l'agglomération, plus de 80% des enquêtes évoquent le manque de volonté politique et l'égoïsme des élus.

- **En matière d'adéquation des ressources et des besoins**

Les trois communes de l'agglomération dégagent en moyenne, et par an, une capacité d'investissement global de 2,16 milliards de FCFA. Alors que les besoins d'investissement liés à la stratégie de développement urbain et à l'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) en 2015 étaient évalués en moyenne à 142 milliards de FCFA, soit environ 23 milliards par an sur la période de 2010 à 2014.

Dans le domaine des ressources humaines, la figure 16 suivant réalisé à partir des données collectées à fin août 2015, indique la répartition des ressources humaines des trois communes de l'agglomération.

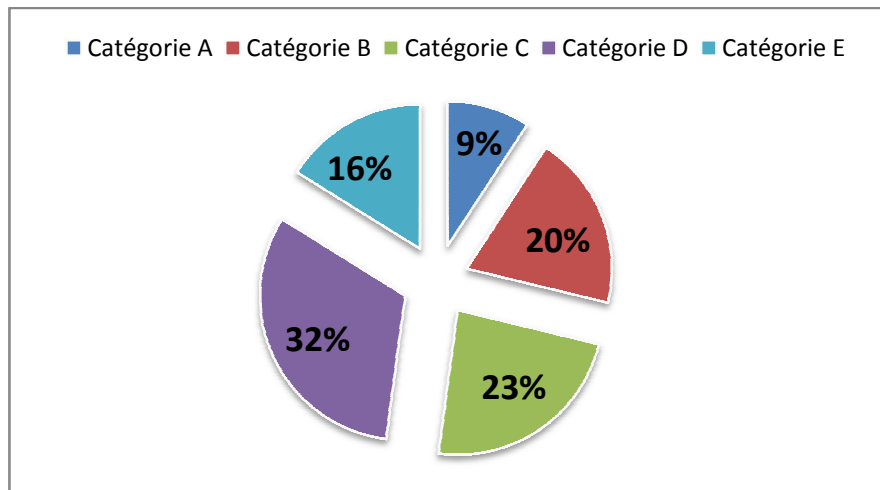


Figure 16: Répartition du personnel des trois communes de l'agglomération par catégorie
Source : Enquête terrain, août 2015

L'analyse de la figure 16 montre qu'à peine 9 % du personnel des trois communes de l'agglomération sont de la catégorie A, soit 160 cadres pour un effectif total 1737 du personnel. Ce chiffre confirme l'une des conclusions du diagnostic et tendances mises en évidence dans le Plan de Développement Communal (PDC) de Cotonou en 2008, qui a identifié comme l'une des problématiques prioritaires, l'insuffisance de personnel qualifié pour des travaux de

conception et de réflexion stratégique. Une analyse transversale suivant l'approche genre montre que 37,53 % du personnel des trois (03) communes sont des femmes qui à 91,14 % sont des agents d'exécution et seulement 8,86 sont des cadres de conception.

Ces résultats plaident en faveur de l'intercommunalité qui pourrait être le cadre idéal de mutualisation des ressources non seulement matérielles et financières, mais également humaines.

Au total, les grands défis liés à la croissance démographique et le phénomène de périurbanisation qui prend de plus en plus d'ampleur posent des problématiques qui transcendent les limites administratives. Face à ces problématiques, la coopération entre les trois (03) communes est indispensable. Cette coopération devrait permettre non seulement de définir une approche globale de solutions aux grands enjeux de développement de l'agglomération, mais aussi de réaliser des économies d'échelles dans la réalisation des investissements.

En définissant les domaines prioritaires dans lesquels la coopération entre les trois (03) communes est indispensable, les élus reconnaissent ainsi les limites des dix (10) ans de la gestion cloisonnée dans ces domaines.

Il est urgent de créer ce cadre de concertation par l'actualisation et la signature d'un projet de convention cadre de coopération intercommunale. Ce cadre de concertation aurait principalement pour mission d'établir un plan d'action à court, moyen et long termes qui devrait permettre de mettre en place et d'organiser un système de gouvernance intercommunale.

4.2. Recommandations et responsables

En somme, les grands défis liés à la croissance démographique et le phénomène de périurbanisation qui prend de plus en plus d'ampleur posent des problématiques qui transcendent les limites administratives. Face à ces problématiques, la coopération entre les trois (03) communes est indispensable. C'est pourquoi, les recommandations sont formulées aussi bien le dans le domaine du cadre législatif et réglementaire, dans le domaine de la croissance démographique et de la périurbanisation (tableau IX).

Tableau IX: Recommandations du rapport

I. Dans le domaine du cadre législatif et réglementaire		
<i>Recommandations</i>	<i>Responsables</i>	<i>Observations</i>
1. Actualiser les lois sur la décentralisation et ses décrets d'application, plus principalement la loi 2009-17 du 13 août 2009 portant modalités de mise en œuvre de l'intercommunalité en République du Bénin	Ministère en charge de la décentralisation en collaboration avec les collectivités locales	Nécessité de prendre en compte dans les nouvelles lois, les principes de compétences obligatoire, optionnelle, et d'exclusivité selon les communautés de communes, les communautés urbaines ou les communautés d'agglomération
2. Prendre des Délibérations concordantes en vue de la création d'une instance de gouvernance de l'agglomération urbaine de Cotonou. Cette instance peut être une agence qui fonctionnera sous le statut d'un Etablissement Public de Coopération Intercommunal (EPCI) avec des compétences précises	Conseil Communal des trois communes et Autorités de tutelle	
3. Activer le guichet intercommunal du Fonds d'Appui au Développement des Communes (FADeC)	MDGLAAT	Nécessité d'actualiser le manuel de procédure de dotation des ressources aux communes pour y intégrer le volet intercommunal
II. Dans le domaine de la croissance périurbanisation et de la maîtrise foncière		
4. Prendre en compte dans les Plans Annuels d'Investissement (PAI), les actions prévues dans la stratégie de développement urbain de l'agglomération de Cotonou, de même que celles prévues dans le Schéma Directeur d'Aménagement et d'urbanisme (SDAU) en vue de limiter les occupations anarchiques et des lotissements inappropriés	Etat les collectivités locales	
5. Encadrer l'auto-construction pour l'amélioration du cadre de vie ;		
6. Promouvoir la planification urbaine comme préalable à toute opération d'urbanisme ou d'intervention quelconque sur le foncier ;		
7. Promouvoir le développement d'opérateurs fonciers et d'opérateurs aménageurs pour rendre disponible le sol urbain et garantir le contrôle du marché foncier		
8. Faciliter au niveau des Banques et autres, le financement des opérations d'habitats	Institutions financières	
9. Renforcer les capacités en ressources humaines des trois communes en mettant surtout l'accent sur les cadres de conception et sur le genre	Conseil Communal des trois communes et Autorités de tutelle	Nécessité, à terme pour les communes, de mettre à disposition de l'EPCI des compétences qualifiées

Source: Odidi, décembre 2016

Conclusion

Au Bénin, en 1961 moins de 12 % de la population vivait en ville. En 1992, 26 % de la population était urbaine et les projections indiquent qu'en 2025, plus de 60 % de la population sera urbaine et l'agglomération de Cotonou (les trois communes) concentrera près de 32 % de la population urbaine du Bénin.

Le rapport a mis en évidence les conséquences de cette urbanisation non maîtrisée :

- étalement urbain, occupation anarchique de l'espace et développement des quartiers précaires et informels où s'entassent les populations à faibles revenus ;
- congestion et difficulté de la mobilité urbaine ;
- difficultés de logement, d'assainissement et d'accès aux services sociaux de base, etc.

Ce sont les gros défis que les collectivités locales se doivent de relever avec le processus de décentralisation en cours. Ces résultats confirment les hypothèses un et deux de la présente recherche. Le niveau de la décentralisation au Bénin est un processus irréversible parce que perçu comme un acte majeur de développement local. D'importantes compétences ont été transférées aux élus en matière de planification et de gestion urbaine.

L'analyse de la situation de l'agglomération urbaine de Cotonou a permis d'identifier des enjeux et des liens de complémentarité entre les trois (03) communes. Des enjeux qui transcendent les limites administratives. Mais, il est noté un faible degré de coopération entre les trois (03) communes. Cette situation est liée surtout au manque de volonté politique, à l'égoïsme, mais aussi à un cadre légal et réglementaire pas très favorable à la coopération intercommunale.

La coopération entre les trois (03) communes est pourtant indispensable, voire obligatoire pour relever les défis communs. Il est une nécessité pour les élus des trois communes de mettre en place une Institution intercommunale. Une Agence d'urbanisme a été proposée. Elle fonctionnera sous la forme d'un Etablissement Public de Coopération Intercommunale (EPCI). Il convient de bien définir les champs de compétences de cette institution intercommunale au regard des domaines prioritaires identifiés. Il faudra aussi définir les modalités d'organisation et de son fonctionnement ainsi que les modes de son financement.

Il est aussi nécessaire de renforcer les capacités en ressources humaines des trois (03) communes et principalement en cadres de conception capables de concevoir et de mettre en œuvre de véritables projets urbains. L'accent devrait être mis sur le genre, car seulement

8,86 % des femmes sont des cadres de conception.

Enfin, en raison du fait que l'agglomération de Cotonou contribue pour plus de 57 % au PIB urbain et pour 33 % à la création de la richesse nationale, son développement doit être non seulement au rang des priorités des acteurs locaux de ce territoire, mais aussi du Gouvernement et des opérateurs privés. Il urge de créer un partenariat structuré entre les Collectivités locales, le Gouvernement et le secteur privé. Ce partenariat pourrait être formalisé sous la forme d'une charte intercommunale. Une charte qui devra prendre en compte les besoins des populations et répondre aussi à leurs profondes aspirations.

Les présents travaux de recherches ont permis d'identifier les défis et enjeux de l'agglomération urbaine de Cotonou en termes de planification et de coopération intercommunale. Ces défis et enjeux offrent de nouvelles perspectives de recherches. Il s'agira surtout, d'approfondir dans le cadre des travaux de thèse, la recherche sur la mobilité urbaine ou la gestion des déchets qui sont les domaines de compétences prioritaires identifiés pour la construction d'une intercommunalité au sein de l'agglomération urbaine de Cotonou.

Bibliographie

Adam K. S. et Boko M. (1993) : Le Bénin. Edition Flamboyant, Cotonou, 93 p.

Aloko-N'guessan J. et al. (2010) : « *Villes et organisation de l'espace en Afrique* », Karthala, 221 pages.

ANCB (2014) : « *Atelier de réflexion sur la mise en œuvre des dispositions légales et réglementaires relatifs à l'intercommunalité en République du Bénin* », 20 p.

Asare-Kokou et al. (2007) : Genre et planification communale, Expériences du Bénin, du Mali et du Niger, 43 p.

BANQUE MONDIALE (2010) : « *Le financement des collectivités locales : les défis du 21^{ème} siècle* », 98 p.

BAD (2012) : Document de stratégie pays 2012-2016, 40 p.

BAD (2016) : « Perspectives économiques en Afrique en 2016 : villes durables et transformations structurelles, 15^{ème} édition » 423 p.

Banque Mondiale (2011) : Population data, African Development Indicators pp.

Banque Mondiale (2012) : Financer les villes d'Afrique : l'enjeu de l'investissement local, p77.

Banque Mondiale (2010) : Financement des collectivités locales : les défis du 21^{ème} siècle

Carlier R. (2003) : « *Décentralisation et coopération intercommunale* », GRET, 31 p.

CERISE (2005) : Guide opérationnel d'analyse de la gouvernance d'une institution de micro-finance, 98 p.

Christian D. (2008): « *Pratique du droit de l'intercommunalité* », CHIRAT, 435 p.

CHRISTIANY (2010) : Pratique du droit de l'intercommunalité

CNGDB (2011) : Charte nationale pour la gouvernance du développement du Benin, 10 p.

Codja G. (2010) : « *Opportunité de création d'une unité de transport en commun par minibus dans l'agglomération de Cotonou* », Mémoire DESS/GPDL/UAC, 68 p.

Coralli M. (2005) : *Espaces publics : « Rôle de l'Etat et initiative citadine à Cotonou (Bénin) »*, Thèse de Doctorat, Université Paris X-Nanterre, 274 p.

CRB, 1990 : Loi N° 90-32 du 11 Décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin, 29 p.

DGDGL (2010) : « *Etude sur la stratégie de mise en conformité des structures intercommunales actuelles avec les dispositions de la loi sur l'intercommunalité* », 129 p.

DUA/MEHU (2006) : « *Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme (SDUA) du "GRAND COTONOU"* », 51 p.

DAT (2006) : « *Etude sur la planification territoriale du développement à travers la coopération intercommunale* », 100 p.

DDC-BENIN (2001) : « *La problématique de l'intercommunalité dans le fonctionnement des communes béninoises* », LARES, 245 p.

Garcia S. (2003) : « *Mesure des économies d'échelle et taille efficace d'intercommunalité* », GEA-ENGREF, 19 p.

Gbetoenonmon A. (2013) : *Le Bénin en Afrique de l'Ouest: Visions, défis et contraintes économiques*, 37 p.

GDL (2009) : *Stratégies et orientations, la coopération luxembourgeoise au développement*, 12 p.

Gilbert G. (1997) : « *L'intercommunalité, enjeu du développement local* », GRLAE, 12 p.

Josse (2010) : *De la planification urbaine à la planification territoriale stratégique Comment planifier les villes du Sud*, pp.

Josse (2012) : *Communication sur le fait urbain*, Marseille CEFEB, pp.

Gnacadja C. Biaou A. Gninanfo A. (2011) : *état de la gouvernance en Afrique de l'ouest : Bénin*, Rapport, 174 p.

INSAE (2015) : *Note sur la pauvreté au Bénin en 2015*, 29 p.

Kpatchavi C. A. (2010) : *Décentralisation et contrôle citoyen de l'action publique au Bénin: leçons et défis pour la promotion de la gouvernance dans les services publics au cours du prochain cinquantenaire*, Article, 19 p.

Leloup F. et al (2005) : « *Gouvernance territoriale comme nouveau mode de coordination territoriale* », Lavoisier, 13 p.

MAIRIE/COTONOU (2010) : « *Changements climatiques et inondations dans le grand Cotonou : situation de base et analyse prospective* », 100 p.

MAIRIE/COTONOU (2010) : « *Plan de Développement de la ville de Cotonou (PDC)* », 187 pages.

Meny Y. (1990) : « *L'optimum dimensionnel : rêve technocratique ou absurdité politique* », Pouvoirs locaux, p. 90-93.

Mossoa L. (2012) : « *Les politiques urbaines en Afrique Subsaharienne, l'Harmattan* », 260 pages.

Odidi E. (2015) : « *Décentralisation et coopération intercommunale au Bénin : enjeux et défis pour la gouvernance de l'agglomération urbaine de Cotonou*, Mémoire DESS/GPDL/UAC, 49 p.

OFFNER J. (2006) : « *Les territoires de l'action publique locale : fausses pertinences et jeux d'écart* » *Revue Française de Science Politique*, p 27-47.

Oloukoï J., Mama V. J. et Agbo F. B. (2006): *Modélisation de la dynamique de l'occupation des terres dans le Département des Collines au Bénin. Télédétection Vol6, N°4 : 305-323 p.*

PANA (2007) : *Programme d'Action Nationale d'Adaptation aux changements climatiques* ; 81 p.

MAE, Français (2004) : *Coopération décentralisée et intercommunalité : vade-mecum*, pp.

Paulais T. (2012) : « *Financer les villes d'Afrique : l'enjeu de l'investissement local*, *Banque Mondiale* », 399 p.

PDM(2008) : « *Aménager la ville africaine : guide des procédés et procédures d'aménagement urbain à l'usage des municipalités africaines gestionnaires de villes moyennes* », MFAE, DDCT, 112 p.

PNUD (2014) : Plan Cadre des Nations Unies pour l'Assistance au Développement UNDAF 2014-2018, 64 p.

Tamegnon R. (2012) : « *Appréciation de la qualité du service offert par le transport urbain à Cotonou : cas des minibus* », Mémoire DESS/GPDL/UAC, 84 p.

UA, 2015 : Agenda 2063, l'Afrique que nous voulons, document-cadre, SP15830, 227 p.

UEMOA (2009) : « *Programme indicatif de développement urbain (2009-2018) des Etats membres de l'UEMOA* », 34 p.

UEMOA (2010) : « *Schéma de Développement de l'Espace Régional (SDER)- 2040* », 45 p.

UEMOA (2016) : « *Etude sur la promotion du marché foncier urbain au sein de l'espace UEMOA*, 264 p.

REPP (2003) : Rapport d'évaluation de performance de projet (REPP), novembre 2003 pp

Semmoud N. (2011) : La gouvernance urbaine : une nouvelle forme de régulation ? 8 p.

SERHAU-SA (2006) : « *Stratégie de développement urbain de l'agglomération de Cotonou* », 103 p.

Wallez L. (2010) : « *Inondations dans les villes d'Afrique de l'Ouest : diagnostic et éléments de renforcement des capacités d'adaptation dans le grand Cotonou* », Mémoire de Maîtrise, Université de Sherbrooke, UAC, 77 p.

Wowo K. P. J. (2009) : « *Analyse du système de gestion des déchets solides ménagers à la Mairie de Cotonou* », Mémoire DESS/GPDL/UAC, 50 p.

Lois, décrets et autres documents administratifs

Bénin (2009) : « *Loi 2009-17 du 13 août 2009 portant modalités de l'intercommunalité en République du Bénin* », 14 p.

Bénin (2001) : « *Loi n°2001-07 du 09 mai 2001 portant maîtrise d'ouvrage public au Bénin* », 6 p.

MDGLAAT/BENIN (2013) : « *Recueil des lois sur la décentralisation et leurs décrets d'application* »

Webographie

<http://www.linternaute.com/dictionnaire/fr/definition/gouvernance-urbaine/>
consulté le 08 janvier 2017 à 5 h 22 mn

<http://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/planification/61402>
consulté le 08 janvier 2017 à 5 h 43 mn

[Définition de planification - Concept et Sens](#)
consulté le 08 janvier 2017 à 5 h 51 mn

<http://lesdefinitions.fr/planification#ixzz4V6orPWxF>
consulté le 08 janvier 2017 à 6 h 09 mn

Liste des tableaux

Tableau	I	: Echantillon acteurs locaux, ministériels et PTF	17
Tableau	II	: Unités d'occupation du sol dans l'agglomération de Cotonou	30
Tableau	III	: Opérations de lotissement à Abomey-Calavi	48
Tableau	IV	: Opérations de lotissement à Sèmè-Podji	48
Tableau	V	: Projets de logement au Bénin	50
Tableau	VI	: Investissement urbain par habitant et par an	78
Tableau	VII	: Répartition des compétences pour les communautés d'agglomération	83
Tableau	VIII	: Domaines prioritaires d'intercommunalité dans l'agglomération de Cotonou	83
Tableau	IX	: Recommandations du rapport	86

Liste des figures

Figure	1	: Modèle SWOT	19
Figure	2	: Situation géographique et administrative de la communauté urbaine de Cotonou	20
Figure	3	: Unités morphologiques du Grand Cotonou	21
Figure	4	: Occupation du sol au niveau de l'agglomération de Cotonou	31
Figure	5	: Image aérienne de la ville de Cotonou	32
Figure	6	: Découpage administratif de la commune de Cotonou	33
Figure	7	: Métropole Nationale ou Pôle régional de développement du Sud	43
Figure	8	: Métropole Capitale ou Pôle régional de développement du Sud-est	44
Figure	9	: Métropole d'équilibre ou le Pôle régional de développement du Nord-est	45
Figure	10	: Evolution du nombre d'Espaces de Développement Partagé	57
Figure	11	: Evolution du nombre de projets de territoires élaborés	57
Figure	12	: Diagramme population couverte par les EDP	58
Figure	13	: Diagramme superficie couverte par les EDP	58
Figure	14	: Répartition des réalisations des structures intercommunales au niveau National	62
Figure	15	: Evolution spatiale de la ville de Ouagadougou depuis 1932	74
Figure	16	: Répartition du personnel des trois communes de l'agglomération par catégorie	84
Figure	17	:	89

Liste des planches

Planche	I	: Ampleur des inondations dans l'agglomération urbaine de Cotonou	23
Planche	II	: Erosion côtière dans l'agglomération urbaine de Cotonou	24
Planche	III	: Mouvements pendulaires quotidien entre lieux de résidence et lieux de services des populations de l'agglomération urbaine de Cotonou et la congestion du trafic	36
Planche	IV	: Quelques réalisations dans le cadre l'intercommunalité entre Bébéréké et Sinendé	59
Planche	V	: Vues séquentielles du site traitement des déchets solides de Hêvié	67
Planche	VI	: Cimetière de Somè	67

Liste des photos

Photo	1	: Envahissement des habitations par l'eau d'inondation dans le quartier Yénawa à Cotonou	23
Photo	2	: Etat de certaines voies en période d'inondation à Cotonou (Tronçon Ste Rita- Fifadji), juin, 2010	23
Photo	3	: Epis de protection de protection à l'Est du Port	24
Photo	4	: Destruction d'une école maternelle par les vagues à l'Est du Port	24
Photo	5	: Habitat en zone inondable	33
Photo	6	: Migration pendulaire matinale en provenance de Calavi vers le centre-ville (Cotonou) et une congestion du trafic en sens unique	36
Photo	7	: Migration pendulaire en fin de journée vers Calavi en provenance du centre-ville (Cotonou) et une congestion du trafic en sens unique	36
Photo	8	: Piste Sikki-Kokabo	59
Photo	9	: Aménagement des marchés à bétail de Guéné et Mamassy	59
Photo	10	: Point de regroupement des ordures ménagères (GI-Mono)	60
Photo	11	: Entrée du site traitement des déchets solides à Hêvié	67
Photo	12	: Dépôt des déchets sur le site traitement à Hêvié	67
Photo	13	: Entrée principale du site du cimetière de Somè	67
Photo	14	: Vue intérieure du site du cimetière de Somè	67
Photo	15	: Site de traitement des boues de vidange de SIBEAU à Sèmè-Podji	68

2) Selon vous, quels sont les domaines prioritaires dans les quels la coopération intercommunale entre les trois communes se justifie actuellement ?

N°	Domaines	Pourcentage (%)
1	Gestion des services d'intérêt collectif (1. assainissement et eau, 2.création et extension des cimetières, 3.abattoirs et marchés d'intérêt national, 4. services d'incendie et de secours)	
2	Aménagement de l'espace de l'agglomération (1.documents d'urbanisme et plan d'occupation des sols, 2.Organisation des transports interurbains, 3.parcs de stationnement)	
3	Habitat et logements sociaux (1.politique du logement social, 2.réhabilitation des habitats et quartiers insalubres)	
4	Environnement et cadre de vie (1.gestion des déchets, 2.lutte contre la pollution atmosphérique et sonore)	
5	Développement et aménagement économique, social et culturel (1.création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, 2.établissements culturels, socio-éducatifs et sportifs)	

D- Obstacles au développement de la coopération intercommunale au sein de l'agglomération

1) Quels sont, selon vous, les obstacles à la coopération intercommunale dans l'agglomération de Cotonou ?

N°	Obstacles	Pourcentage (%)
1)	Faible niveau d'appropriation des textes de la décentralisation par les élus locaux	
2)	Cadre législatif et réglementaire inappropriés	
3)	Manque de volonté politique des acteurs	
4)	Différentes sensibilités politiques des élus des trois communes	
5)	Inquiétude liée à la perte d'une partie des compétences communales	
6)	Absence d'un leader capable de porter le projet	
7)	Problèmes d'imprécision des limites administrative et sources de potentiels conflits	
8)	Autres obstacles	

2) Quelles sont les solutions pour surmonter ces obstacles ?

-
-

E- Enjeux et perspectives de la coopération intercommunale dans l'agglomération de Cotonou

1) Quels sont selon vous les grands défis de l'agglomération urbaine de Cotonou ?

-
 -
- 2) Comment pensez-vous que ces défis peuvent être relevés ?
-
 -
- 3) Quelles devraient être, selon vous, les réformes essentielles à entreprendre pour rendre effectif une gouvernance intercommunale dans l'agglomération de Cotonou ?
-
 -
- 4) Comment envisagez-vous à l'avenir le rôle de l'Etat et de celui des collectivités locales dans la promotion de l'intercommunalité?
-
 -

Date de l'entretien : 2015

Durée :

Questionnaire sur l'état des ressources humaines de l'agglomération

(Communes d'Abomey-Calavi)

N°	Personnel	Effectif	Homme	Femme
1	Catégorie A (Bac+3 au moins)			
	Catégorie B (Bac au Bac+2)			
2	Catégorie C (BEPC)			
3	Catégorie D (CEP)			
4	Autre catégorie			
	TOTAL			

(Communes de Cotonou)

N°	Personnel	Effectif	Homme	Femme
1	Catégorie A (Bac+3 au moins)			
	Catégorie B (Bac au Bac+2)			
2	Catégorie C (BEPC)			
3	Catégorie D (CEP)			
4	Autre catégorie			
	TOTAL			

(Communes de Sèmè-Podji)

N°	Personnel	Effectif	Homme	Femme
1	Catégorie A (Bac+3 au moins)			
	Catégorie B (Bac au Bac+2)			
2	Catégorie C (BEPC)			
3	Catégorie D (CEP)			
4	Autre catégorie			
	TOTAL			

Guide entretien associations intercommunales

I. ANALYSE DE LA DYNAMIQUE ORGANISATIONNELLE

- 1.1. Date de création de l'Association.....
- 1.2. Quels sont les organes de l'Association.....
- 1.3. L'association dispose-t-elle d'un secrétariat exécutif permanent ? si Oui :
quel sont effectif :
Si non pourquoi :
.....
- 1.4. Quelle est la périodicité des réunions
.....
- 1.5. Tous les membres participent-ils régulièrement aux réunions (taux de participation)
.....
- 1.6. Combien de femmes sont-ils membres de l'association
.....
- 1.7. Quel est en moyenne le coût d'une session de réunions statutaires
.....
- 1.8. Chaque session est-elle sanctionnée par un rapport ou PV
.....
- 1.9. L'association dispose-t-elle d'un plan stratégique ou d'un plan de développement institutionnel
.....

II. FINANCEMENT DE L'ASSOCIATION INTERCOMMUNALE

- 2.1. Comment est financé le fonctionnement de l'Association :
- Contribution des communes membres
- Partenaires Technique et Financier
- Autres.
- 2.2. Quel est le pourcentage de participation de chaque commune membre
.....
- 2.3. Quelles sont les critères qui ont permis de définir la contribution financière de chaque commune
.....
- 2.4. La contribution financières au fonctionnement de l'Association est-t-elle inscrite dans le budget chaque commune ? Cette contribution est régulièrement libérée.
.....
- 2.5. Quelles sont les difficultés essentielles que votre association rencontre en matière de financement ?
.....

III. GRANDES REALISATION DE L'ASSOCIATION (INVESTISSEMENTS)

- 3.1. L'Association dispose-t-elle d'un plan d'actions ? quelle est sa durée
.....

- 3.2. Combien coût le plan d'action :
- 3.3. Le plan d'action a-t-il été mise en œuvre ?.....
- 3.4. Quelles sont les grandes réalisations de l'Association depuis création
.....
- 3.5. Comment ces réalisations ont été financées :
- Partenaires Technique et Financier (%) :
 - Contribution des communes membres (%) :
 - Autres (%) :

IV. COOPERATION DECENTRALISEE

- 4.1. L'Association a-t-elle des relations de coopération décentralisée ? si Oui, quels sont les pays ou les villes avec lesquels la coopération est établie
.....
- 4.2. Quels sont les grands axes de votre coopération décentralisée
.....
- 4.3. Quelles sont les réalisations que l'association a bénéficié dans le cadre de cette coopération ?

V. COOPERATION DECENTRALISEE

- 5.1. Comment l'Association assure la maîtrise d'œuvre
- Régie :
 - Maîtrise d'ouvrage délégué (MOD) :
- 5.2. Qui est signataire des contrats de maîtrise d'ouvrage
- Président de l'Association :
 - Un des Maire :
 - Autres :
- 5.3. Quelles sont les difficultés que vous avez dans la maîtrise d'ouvrage au niveau de l'Association

VI. Cadre réglementaire de l'exercice de l'intercommunalité au Bénin

- 6.1. Avez-vous connaissance de la loi portant modalité de l'intercommunalité Bénin et de son décret d'application.
.....
.....
- 6.2. Quelle est votre opinion du contenu de cette loi

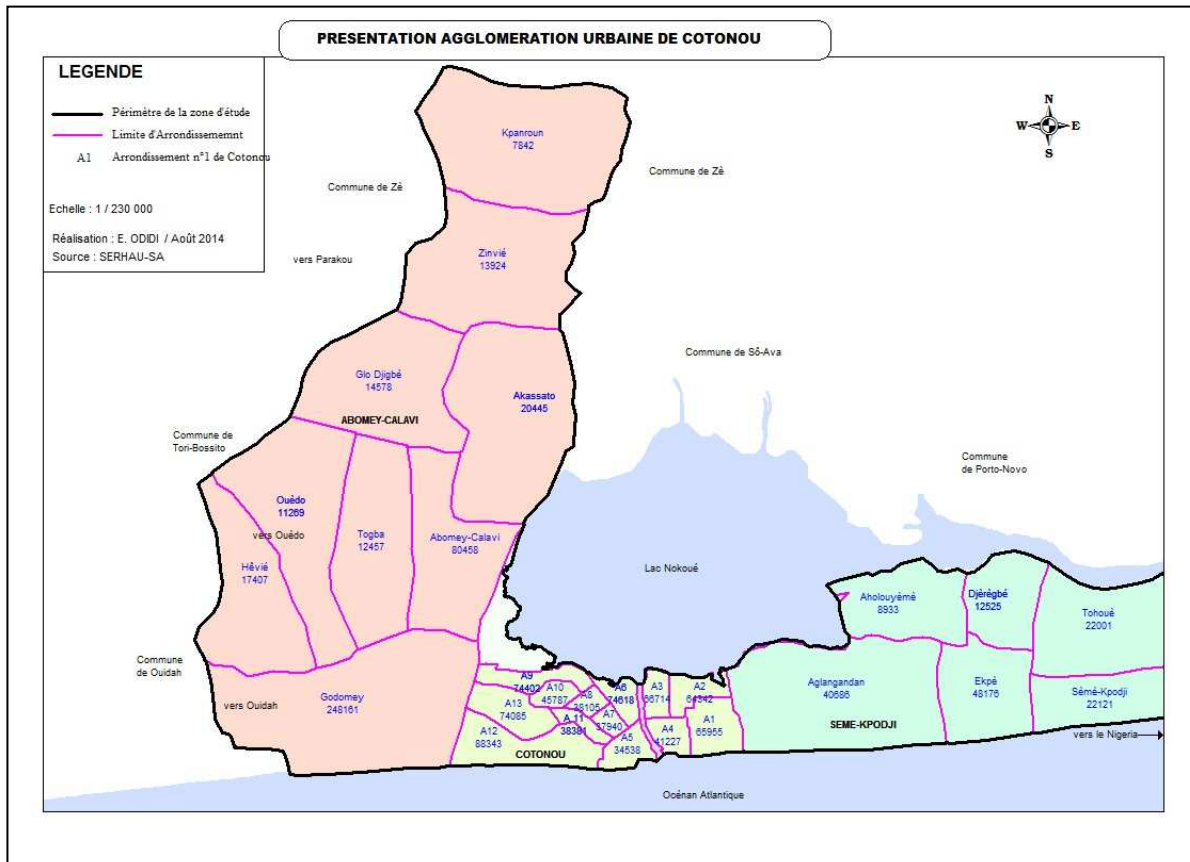
VII. COMMUNICATION

- 7.1. L'association dispose-t-elle d'un plan ou d'une stratégie de communication ?
.....
- 7.2. Comment les actions de l'association sont elles relayées auprès de la population ?.....
.....

VIII. RELATION AVEC LA TUTELLE ET PERSPECTIVES DE L'ASSOCIATION

- 8.1. Comment appréciez-vous votre relation avec l'Autorité de tutelle (Préfecture) ?
.....
.....
- 8.2. Quelles sont les perspectives de votre association dans les cinq prochaines années ?

Présentation de l'agglomération urbaine de Cotonou



Liste associations intercommunales à l'échelle des Départements

N°	DENOMINATION	DATE CREATION	Objectifs	COMMUNES MEMBRES
1.	Association des Communes de l'Atacora et de la Donga (ACAD)	14 août 2004	Assurer l'épanouissement et le développement économique et socioculturel des communes membres	13 communes
2.	Association pour le Développement des Communes du Borgou (ADECoB)	24 décembre 2008	Promouvoir le développement social économique et culturel de façon solidaire et la bonne gouvernance	08 communes
3.	Association pour la promotion de l'intercommunalité dans le Département de l'Alibori (APIDA)	25 décembre 2004	Contribuer au renforcement de la décentralisation et à l'animation de la vie locale et servir d'interface entre les communes et l'administration publique	06 communes
4.	Association des Communes de l'Atlantique et du Littoral (ACAL)	03 février 2006	Contribuer au renforcement de la décentralisation et promouvoir la solidarité et le développement entre les communes membres	09 communes
5.	Association des Communes du Mono et du Couffo (ACMC)	30 octobre 2004	Améliorer les conditions de vie des populations et éradiquer la pauvreté	12 communes
6.	Association des communes du Couffo (ACC)	19 juin 2009	Contribuer au renforcement de la décentralisation et promouvoir la solidarité et le développement et les atouts socioculturels	06 communes
7.	Groupement Intercommunal du Mono (GI-Mono)	25 mai 2010	Promouvoir l'accès aux services de base et assurer la coordination de la gestion des déchets solides et aussi dans les secteurs de l'eau et assainissement	06 communes
8.	Groupement Intercommunal des Collines (GIC)	Depuis 1990 et revue statuts le 04 juin 2005	Favoriser la participation citoyenne au développement du territoire et améliorer l'offre des services communaux	06 communes
9.	Union des communes des Collines (UCC)		Idem (But est de s'ouvrir à d'autres PTF autres que le Conseil Régional de Picardie en coopération avec le GIC)	06 communes
10.	Union des communes du Zou (UCoZ)	En 2003	Contribuer au renforcement de la décentralisation et promouvoir la solidarité et le développement entre les communes membres	09 communes
11.	Communauté des communes de l'Ouémé (CCO)	10 juin 2005	Renforcement la solidarité et les échanges d'information et d'expériences entre les communes membres	09 communes
12.	Communauté des Communes du Plateau (CCP)	27 octobre 2005	Contribuer au renforcement de la décentralisation et promouvoir la solidarité et le développement entre les communes membres	05 communes

Point des Espaces de Développement Partagé (EDP)

N°	DENOMINATION	DATE CREATION	DEPARTEMENTS CONCERNES	COMMUNES MEMBRES
TERRITOIRES DE DEVELOPPEMENT (08)				
1.	Communauté de la Basse Vallée de l'Ouémé (CBVO)	24 juin 2006	Ouémé, Atlantique	Adjohoun, Bonou, Sô-Ava, Dangbo, Aguégoués (5)
2.	Communauté d'Intérêt de la Vallée du Niger (CIVN)	08 septembre 2007	Alibori	Malanville, Karimama (2)
3.	Pays Agonlin	13 octobre 2007	Zou	Covè, Zangnanado, Ouinhi (3)
4.	Les 2KP	23 décembre 2008	Atacora	Kérou, Kouandé, Péhunco (3)
5.	Territoire de la Pendjari	30 mars 2012	Atacora	Cobly, Matéri, Tanguiéta (3)
6.	Territoire du Pays des Montagnes (T-PM)	30 mars 2012	Atacora	Boukoubé Natitingou, Toucountouna (3)
7.	Territoires de Développement de l'Ouémé Supérieur (TDOS)	08 décembre 2009	Borgou	N'Dali, Parakou, Tchaourou (3)
8.	Territoires de Développement de Ouénou-Bénou (TDOB)	09 décembre 2009	Borgou	Bembèrèkè, Sinendé (2)
9.	Territoires de Développement de Oly (TDOL)	10 décembre 2009	Borgou	Kalalé, Nikki, Pèrèrè (3)
10.	Territoire du Pays de Tradition et de Culture (T-PTC)	26 octobre 2011	Atlantique	Ouidah, Kpomassè, Tori-Bossito (3)
11.	La Communauté des Communes du Plateau (CCP)	27 octobre 2005	Plateau	Adja-Ouèrè, Ifangni, Kétou, Pobè Sakété (5)
12.	Le territoire du Littoral (Comité de Coordination du projet : Elaboration de la stratégie de développement urbain de l'agglomération de Cotonou)	15 mai 2006	Atlantique Littoral, Ouémé	Cotonou, Sèmè-Podji, Abomey-Calavi (3)
13.	Le territoire des Lacs du Mono	21 décembre 2012	Mono	Athiémé, Bopa, Houéyogbé, Lokossa (4)
14.	Le territoire du Pays des 41 Collines	11 janvier 2013	Collines	Dassa-Zoumé, Glazoué (2)
15.	Communauté des Communes du Couffo Nord (3CN)	26 mars 2013	Couffo	Aplahoué, Djakotomey, Klouékanmè
16.	Conseil Intercommunal d'Eco Développement de la lagune côtière (CIED)	14 septembre 2004	Atlantique, Mono	Abomey-Calavi, Comè, Grand-Popo, Kpomassè, Ouidah (5)
17.	Conseil Intercommunal d'Eco Développement du lac Noukoué(CIED)	09 décembre 2010	Atlantique, Ouémé	Aguégoué, Adjara, Porto-Novo, Sèmè-Kpodji, Zo-Ava (5)
18.	Communauté Forestière du Moyen Ouémé (CoForMo)	10 mai 2007	Collines, Borgou	Dassa-Zoumé, Glazoué, Savè, Ouèssè, Tchaourou (5)
19.	Le Territoire des Trois (03) rivières	3 décembre 2013	Alibori	Banikoara, Gougounou, Kandi et Ségbanan (04)

Tableau VII: Programmation indicateurs ABS-SCRP (2011-2015).

INDICATEURS	BASE		COMMUNES MEMBRES				
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Nombre de territoire de développement constitués et formalisés	8	10	13	16	19	22	24
Nombre de projets de territoire	2	3	4	5	7	9	11

Source : SCRП (2011-2015)

Table des matières

Sommaire	2
Dédicace	3
Liste des sigles et acronymes	4
Remerciements	6
Résumé/Abstract	7
Introduction	8
CHAPITRE I :	
CADRE THEORIQUE ET DEMARCHE METHODOLOGIQUE	10
1.1 Cadre théorique	10
1.1.1 Etat des connaissances	10
1.1.2 Clarification conceptuelle	12
1.1.3 Problématique	13
1.1.3.1 Justification du sujet	13
1.1.3.2 Hypothèses de travail	15
1.1.3.3 Objectifs de recherche	15
1.2 Démarche méthodologique	16
1.2.1 Définition du champ de l'étude	16
1.2.2 Echantillonnage et outils de collecte de données	17
1.2.3 Organisation de la collecte de données	19
1.2.4 Codification, dépouillement et analyse des données	20
CHAPITRE II :	
FONDEMENTS BIOPHYSIQUES, HUMAINS ET ORGANISATIONNELS DU CADRE DE RECHERCHE	21
2.1 Présentation du secteur d'étude et diagnostic des politiques urbaines	21
2.1.1 Présentation du secteur d'étude	21
2.1.1.1 Situation géographique du secteur d'étude	21
2.1.1.2 Caractéristiques physiques	22
2.1.1.3 Facteurs de risques naturels	24
2.1.2 Diagnostic du cadre politique, législatif et institutionnel de la gestion urbaine	25
2.1.2.1 Déclaration de Politique Urbaine	26
2.1.2.2 Déclaration de Politique Nationale de Mobilité Urbaine	26
2.1.2.3 Déclaration de Politique Nationale d'Aménagement du Territoire	27
2.1.2.4 Politique Nationale de Décentralisation et de Déconcentration	27
2.1.3 Diagnostic technique du secteur urbain	30
2.1.3.1 Diagnostic de la croissance urbaine	30
2.1.3.2 Dynamiques spatiales	31
2.1.4 Diagnostic de l'organisation fonctionnelle, des outils de planification et des opérations d'aménagement	36
2.1.4.1 Organisation fonctionnelle	36
2.1.4.2 Outils de planification urbaine et opérations d'aménagement	38
2.2 Bilan des projets de logements depuis 1960	50
2.2.1 Grandes orientations de la politique et des stratégies de l'Etat en matière d'habitat	52
2.2.2 Programmes et projets de développement urbain	54
CHAPITRE III :	
DECENTRALISATION ET DYNAMIQUES DE COOPERATION INTERCOMMUNALE AU BENIN	56
3.1 Cadre juridique de l'intercommunalité	56

3.2	Expériences d'intercommunalités dans l'agglomération urbaine de Cotonou	67
3.2.1	Protocole d'accord pour la gestion et le traitement de la décharge des ordures ménagères de Hèvié	67
3.2.2	Protocole d'Accord pour la gestion du Cimetière de Somè	69
3.2.3	Projet de boue de vidange à Sèmè-Podji	70
3.2.4	Projet d'Appui à l'Agglomération de Cotonou	70
3.2.4.1	Modalités de la maîtrise d'ouvrage	71
3.2.4.2	Résultats et effets	71
3.2.4.3	Difficultés et enseignements	71
3.2.5	Projet d'élaboration de la stratégie de développement urbain de l'agglomération de Cotonou	71
	CHAPITRE IV :	72
	DISCUSSIONS ET RECOMMANDATIONS	
4.1	Discussions	73
4.1.1	Théorie fonctionnaliste et les territorialités spontanées	73
4.1.2	Planification urbaine classique et planification territoriale stratégique	74
4.1.3	Rôle des puissances publiques dans l'organisation de l'espace urbain et les pratiques foncières	76
4.1.4	Piliers juridiques de l'intercommunalité	82
4.2	Recommandations et responsables	86
	Conclusion	88
	Bibliographie	89
	Webographie	91
	Liste des tableaux	92
	Liste des figures	92
	Liste des planches	92
	Liste des photos	93
	Annexes	94
	Table des matières	104