



MINISTÈRE DU CADRE DE VIE
ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE
REPUBLIQUE DU BENIN

AGENDA SPATIAL DU BENIN

SNAT

SCHEMA NATIONAL D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

Agenda Spatial du Bénin





AGENDA

SPATIAL

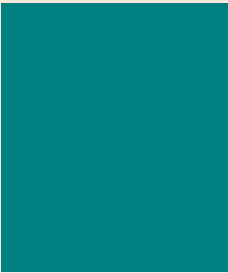
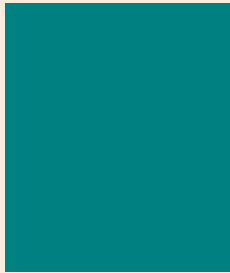
Schéma National d'Aménagement du Territoire (**SNAT**)

Agenda Spatial du Bénin

vers un développement équilibré du
territoire national à travers **trois options**
complémentaires.



Edition septembre 2017, Dépôt Légal N° ...



MOT DU MINISTRE

Les disparités entre les régions d'une même nation, constituent une source potentielle de conflits et par conséquent, une lourde menace pour la cohésion nationale et la paix sociale.

Dans une logique préventive, la Constitution du 11 décembre 1990, stipule en son article 153, que « l'État veille au développement harmonieux de toutes les collectivités territoriales sur la base de la solidarité nationale, des potentialités régionales et de l'équilibre interrégional ».

Cette prescription fait appel à une politique d'aménagement du territoire qui intègre la dimension territoriale dans toutes les stratégies de développement, surtout dans notre contexte, celui de la déconcentration et de la décentralisation. C'est ainsi que le Schéma National d'Aménagement du Territoire (SNAT) est conçu, pour être une référence pour les stratégies de développement et d'aménagement, à tous les échelons territoriaux et dans tous les secteurs de l'économie. Il ne se substitue en aucun cas aux documents de planification et de programmation des secteurs et des territoires. Mais il propose un cadre de cohérence et des orientations majeures à intégrer dans lesdits documents.

De portée nationale, il répond à la nécessité d'anticiper et d'accompagner les mutations démographiques, sociétales, urbaines, économiques, environnementales, sur une période de quinze ans. Les trois grandes options de développement qu'il présente, devront ainsi être prises en compte par les sectoriels et les collectivités territoriales lors de l'élaboration ou de la révision de leurs documents de planification spatiale.

Pour le gouvernement de son Excellence Patrice TALON, préoccupé par le développement des territoires et l'amélioration du cadre de vie des populations, l'Agenda Spatial est un excellent document d'orientations qui a longtemps manqué dans le dispositif de planification du développement national. Sa mise en œuvre doit être immédiate. Ainsi, les axes stratégiques N° 6 et N° 7 du Programme d'Actions du Gouvernement, consacrés respectivement au "renforcement des services sociaux de base et protection sociale" et au "développement équilibré et durable de l'espace national", visent à amorcer la concrétisation du présent Agenda Spatial. C'est dans ce sens que, plusieurs projets structurants du PAG constituent des opportunités que les collectivités territoriales doivent saisir pour valoriser les ressources endogènes et promouvoir le développement local et régional. Dans cette dynamique, aucun acteur ne sera de trop. Les partenaires au développement, les opérateurs et investisseurs privés, la société civile ..., aux côtés des ministères et des collectivités locales, sont appelés à s'engager dans la définition et la réalisation de projets et programmes, en harmonie avec les orientations du présent document-cadre.



José TONATO

*Ministre du Cadre de Vie et
du Développement Durable*

RESUME EXECUTIF

Dans le processus de développement du Bénin, la planification économique n'a pas suffisamment pris en compte les préoccupations d'ordre spatial, ce qui a favorisé la création de disparités entre les villes et les campagnes d'une part, et entre les différentes zones géographiques d'autre part.

La plupart des diagnostics établis ces dernières années ont mis en évidence :

- *une population en forte croissance, inégalement répartie sur le territoire national et inégalement desservie en matière d'équipements et de services collectifs ;*
- *une urbanisation extensive, non maîtrisée, source d'importantes difficultés en matière de gestion urbaine ;*
- *une armature urbaine désarticulée, incapable de servir de levier au développement national ;*
- *une marginalisation des espaces frontaliers ;*
- *un réseau de transport et de communication insuffisant et peu performant ;*
- *une économie peu diversifiée et peu compétitive ;*
- *un environnement naturel soumis à la dégradation et exposé aux risques.*

Pourtant, le Bénin dispose d'énormes potentialités et atouts, en lien avec ses ressources naturelles et humaines, sa position géographique dans la région ouest-africaine, ou encore son attrait touristique. La valorisation de ces potentialités, notamment par une répartition plus rationnelle, pourrait corriger ou réduire le déséquilibre qui s'observe actuellement au niveau du développement territorial.

L'Agenda Spatial comprend un ensemble d'objectifs et d'instruments permettant de corriger ces disparités et de valoriser ces potentialités. Il présente la vision de l'Etat concernant l'évolution souhaitable du territoire national sur une période de quinze ans. Il définit les options d'aménagement et de développement compatibles avec les politiques de l'Etat aux plans économique, social et environnemental.



En s'inspirant de la vision construite dans les « Etudes Nationales de Perspectives à Long Terme, Bénin 2025 Alafia », l'Agenda Spatial vise à faire du Bénin « un pays bien aménagé, doté d'infrastructures et de services au bénéfice de la société, et d'une économie compétitive, valorisante pour l'ensemble du pays, respectueuse de l'environnement et ouverte sur l'Afrique et le monde ».

Dans cette perspective, le Bénin a opté pour un développement économique et social plus équitable et durable, décliné en trois axes :

- *une agriculture diversifiée et moderne ;*
- *une industrie créatrice d'emplois et de revenus ;*
- *des services à forte valeur ajoutée.*

Tout en affirmant le rôle déterminant de l'économie, pierre angulaire du développement, le choix béninois privilégie également :

- *un accès meilleur et équitable des populations aux équipements et aux services collectifs ;*
- *un développement respectueux de l'environnement ;*
- *un développement basé sur une approche territoriale.*

Ainsi, trois options d'aménagement sont retenues dans l'Agenda Spatial.

La première concerne le renforcement des pôles de développement et l'amélioration des réseaux structurants.

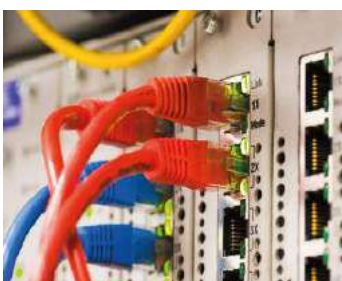
La deuxième est relative au développement des espaces frontaliers du Bénin, de façon à maximiser les avantages économiques et sociaux pouvant être tirés de sa position géographique.

Quant à la troisième option d'aménagement, elle porte sur la promotion d'un développement économique durable qui protège et valorise à la fois l'environnement naturel, le patrimoine culturel ainsi que le capital humain.

L'Agenda Spatial définit enfin un cadre de gouvernance approprié, comprenant des structures et des modalités de fonctionnement pouvant faciliter, non seulement la mise en œuvre des options retenues, mais aussi permettre un suivi-évaluation des actions à mener.



SOMMAIRE



RESUME EXECUTIF	II
SOMMAIRE	IV
TABLE DES CARTES	V
LISTE DES ANNEXES	V
LISTE DES SIGLES ET ACRONYMES	VI
INTRODUCTION	1
PREMIERE PARTIE: LA SYNTHESE DU DIAGNOSTIC TERRITORIAL	5
1. CONTEXTE DE L'ELABORATION DE L'AGENDA SPATIAL	6
2. LES GRANDS DEFIS A RELEVER	11
3. LE CADRE STRATEGIQUE DE L'AGENDA SPATIAL	28
DEUXIEME PARTIE: LES OPTIONS D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE	41
4. OPTION D'AMENAGEMENT 1 : UN AMENAGEMENT A TRAVERS LES PÔLES DE DEVELOPPEMENT ET LES RESEAUX STRUCTURANTS	43
5. OPTION D'AMENAGEMENT 2 : UN AMENAGEMENT QUI RENFORCE LA SOLIDARITE ET LA COMPLEMENTARITE AVEC LES PAYS VOISINS	79
6. OPTION D'AMENAGEMENT 3 : UN AMENAGEMENT QUI ASSURE LA GESTION DURABLE DES RESSOURCES TERRITORIALES ...	95
TROISIEME PARTIE: CADRE DE GOUVERNANCE ET DE SUIVI-EVALUATION	129
7. PRINCIPES DE BASE ET CADRE INSTITUTIONNEL DE PILOTAGE DE L'AGENDA SPATIAL	131
8. OUTILS TECHNIQUES D'OPERATIONNALISATION ET DE SUIVI EVALUATION.....	141
CONCLUSION	147
ANNEXES	149
TABLE DES MATIERES	172

TABLE DES CARTES

CARTE 1 : POLE REGIONAL DE DEVELOPPEMENT DU SUD	51
CARTE 2 : POLE REGIONAL DE DEVELOPPEMENT DU SUD-EST	53
CARTE 3 : POLE REGIONAL DE DEVELOPPEMENT DU SUD-OUEST	55
CARTE 4 : POLE REGIONAL DE DEVELOPPEMENT DU CENTRE	57
CARTE 5 : POLE REGIONAL DE DEVELOPPEMENT DU NORD-EST	59
CARTE 6 : POLE REGIONAL DE DEVELOPPEMENT DU NORD-OUEST	61
CARTE 7 : LES PRINCIPALES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORTS EXISTANTES	68
CARTE 8 : LES PRINCIPAUX PROJETS D'AMELIORATION DES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORTS	69
CARTE 9 : LES PRINCIPALES INFRASTRUCTURES ENERGETIQUES EXISTANTES ET EN PROJET ...	75
CARTE 10 : LES PRINCIPALES INFRASTRUCTURES DE COMMUNICATIONSELECTRONIQUES EXISTANTES ET EN PROJET	78
CARTE 11 : LES ESPACES FRONTALIERS A DEVELOPPER	87
CARTE 12 : LES GRANDES ZONES D'AMENAGEMENT ET DE DEVELOPPEMENT AGRICOLE	105
CARTE 13 : LES BASSINS HYDROGRAPHIQUES	115
CARTE 14 : LES PRINCIPALES RESSOURCES MINIERES	118
CARTE 15 : SYNTHESE DES POLES ET DES AIRES D'INFLUENCE	151
CARTE 16 : SYNTHESE DES OPTIONS D'AMENAGEMENT	155

LISTE DES ANNEXES

Annexe 1 : Carte de synthèse des pôles et des aires d'influence	151
Annexe 2 : Carte de synthèse des options d'aménagement	155
Annexe 3 : Tableau de synthèse des options d'aménagement	159
Annexe 4 : Quinze grappes de grands projets pour concrétiser les options d'aménagement du territoire	161
Annexe 5 : Indicateurs de suivi stratégique de la mise en œuvre de l'Agenda Spatial	165
Annexe 6 : Composition des instances mises en place pour élaborer l'Agenda Spatial	167
Annexe 7 : Principales références bibliographiques	170

LISTE DES SIGLES ET ACRONYMES

ABE	Agence Béninoise pour l'Environnement
ANCB	Association Nationale des Communes du Bénin
ANSIB	Association Nationale des Sociétés Industrielles du Bénin
ASB 2025	Agenda Spatial du Bénin 2025
ASECNA	Agence de Sécurité pour la Navigation Aérienne
CBDD	Centre Béninois pour le Développement Durable
CBRST	Centre Béninois de Recherches Scientifiques et Techniques
CCS	Complexe Communal de Santé
CEB	Communauté Electrique du Bénin
CEDEAO	Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest
CEFOP	Centre de Formation et de Recherche en matière de Population
CENATEL	Centre National de Télédétection et de Surveillance du Couvert Forestier
CHD	Centre Hospitalier Départemental
CNAT	Conseil National d'Aménagement du Territoire
CNHU	Centre National Hospitalier Universitaire
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement
CPETD	Contrat de Programme Etat – Territoire de Développement
CPU	Collège Polytechnique Universitaire
CSA	Centre de Santé de l'Arrondissement
CSAT	Conseil Supérieur de l'Aménagement du Territoire
DAT	Délégation à l'Aménagement du Territoire
DDEHU	Direction Départementale de l'Environnement, de l'Habitat et de l'Urbanisme
DDI	Direction du Développement Industriel
DEPONAT	Déclaration de Politique Nationale d'Aménagement du Territoire
DSO	Document de Stratégie Opérationnelle
DSRP	Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté
EDSB-II	Enquête Démographique et de Santé du Bénin II
EDP	Espace de Développement Partagé
ENPLT	Etudes Nationales de Perspectives à Long Terme
EPCI	Etablissement Public de Coopération Intercommunale
FADEC	Fonds d'Appui au Développement des Communes
FAO	Food and Agriculture Organisation
FCFA	Franco de la Communauté Financière Africaine
FIAT	Fonds d'Incitation à l'Aménagement du Territoire
FIDES	Fonds d'Investissement pour le Développement Economique et Social
FMD	Fonds Mondial pour le Développement
FNUAP	Fonds des Nations Unies pour la Population
GIRE	Gestion Intégrée des Ressources en Eau

GS/MJLDH-PPG	Garde des Sceaux, Ministre de la Justice, de la Législation et des Droits de l'Homme, Porte-parole du Gouvernement
IED	Investissements Etrangers Directs
IMF	Institutions de Micro Finance
INSAE	Institut National de la Statistique et de l'Analyse Economique
LARES	Laboratoire d'Analyse Régionale et d'Expertise Sociale
MAEIAFBE	Ministère des Affaires Etrangères, de l'Intégration Africaine, de la Francophonie et des Béninois de l'Extérieur
MAEP	Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche
MCA	Millenium Challenge Account
MCAAT	Ministère de la Culture, de l'Alphabétisation, de l'Artisanat et du Tourisme
MCMEJF	Ministère en charge de la Microfinance, de l'Emploi des Jeunes et des Femmes
MCRI	Ministère Chargé des Relations avec les Institutions
MCTIC	Ministère de la Communication et des Technologies de l'Information et de la Communication
MD	Ministère de la Défense
MDAEP	Ministère du Développement, de l'Analyse Economique et de la Prospective
MDCEMTMIP/PR	Ministère Délégué auprès du Président de la République en charge de l'Economie Maritime, des Transports Maritimes et des Infrastructures Portuaires
MDGLAAT	Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire
MECAP	Ministère d'Etat en charge des Affaires Présidentielles
MEF	Ministère de l'Economie et des Finances
MEHU	Ministère de l'Environnement, de l'Habitat et de l'Urbanisme
MEMP	Ministère des Enseignements Maternel et Primaire
MERPMEDER	Ministère de l'Energie, des Recherches Pétrolières et Minières, de l'Eau et du Développement des Energies Renouvelables
MESFTPRIJ	Ministère de l'Enseignement Secondaire, de la Formation Technique et Professionnelle, de la Reconversion et de l'Insertion des Jeunes
MESRS	Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique
MFASSNHPTA	Ministère de la Famille, des Affaires Sociales, de la Solidarité Nationale, des Handicapés et des Personnes de Troisième Age

LISTE DES SIGLES ET ACRONYMES

MICPM E	Ministère de l'Industrie, du Commerce, des Petites et Moyennes Entreprises
MISPC	Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité Publique et des Cultes
MJSL	Ministère de la Jeunesse, des Sports et Loisirs
MRAI	Ministère de la Réforme Administrative et Institutionnelle
MS	Ministère de la Santé
MTFP	Ministère du Travail et de la Fonction Publique
MTPT	Ministère des Travaux Publics et des Transports
NEPAD	Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique
NLTPS	New Long Terms Perspectives Studies
NTIC	Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication
OAT	Option d'Aménagement du Territoire
OHADA	Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires
OMC	Organisation Mondiale du Commerce
OMS	Organisation Mondiale de la Santé
ONG	Organisation Non Gouvernementale
ONUSIDA	Organisation des Nations Unies pour la lutte contre le VIH/SIDA
OP	Organisation Paysanne
OPT	Office des Postes et Télécommunications
PAC	Port Autonome de Cotonou
PADSP	Programme d'Appui au Développement du Secteur Privé
PAM	Programme Alimentaire Mondial
PANA	Programme d'Action Nationale d'Adaptation aux changements climatiques
PANGIRE	Plan National de Gestion Intégrée des Ressources en Eau
PAS	Programme d'Ajustement Structurel
PAT	Prime à l'Aménagement du Territoire
PDC	Plan de Développement Communal
PFNL	Produits Forestiers Non Ligneux
PFR	Plan Foncier Rural
PGE	Projet de Gestion Environnementale
PGRN	Programme de Gestion des Ressources Naturelles
PGTRN	Programme de Gestion des Terroirs et des Ressources Naturelles
PGUD	Programme de Gestion Urbaine Décentralisée
PIB	Produit Intérieur Brut
PIP	Programme d'Investissements Publics

PM/CCAG EPPDDDS	Premier Ministre Chargé de la Coordination de l'Action Gouvernementale, de l'Evaluation des Politiques Publiques, du Programme de Dénationalisation et du Dialogue Social
PMA	Pays les Moins Avancés
PME / PMI	Petite et Moyenne Entreprise / Petite et Moyenne Industrie
PNGE	Programme National de Gestion de l'Environnement
PNLS	Programme National de Lutte contre le Sida
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
POS	Plan d'Occupation du Sol
PPLS	Projet Plurisectoriel de Lutte contre le SIDA
PPP	Partenariat Public-Privé
PRGU	Programme de Réhabilitation et de Gestion Urbaine
Pro CGRN	Programme de Conservation et de Gestion des Ressources Naturelles
PRODECOM	Programme d'appui au Démarrage des Communes
PROMIC	Projet de Micro finance et de Commercialisation
RFU	Registre Foncier Urbain
RGPH	Recensement Général de la Population et de l'Habitat
SAGE	Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux
SBEE	Société Béninoise d'Energie Electrique
SCRIP	Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté
SDAC	Schéma Directeur d'Aménagement Communal
SDAL	Schéma Directeur d'Aménagement du Littoral
SDAU	Schéma Directeur d'Aménagement Urbain
SERHAU	Société d'Etudes Régionales de l'Habitat et d'Aménagement Urbain
SMI	Santé Maternelle et Infantile
SNAT	Schéma National d'Aménagement du Territoire
SONACOP	Société Nationale de Commercialisation des Produits Pétroliers
SONEB	Société Nationale des Eaux du Bénin
SSC	Schéma de Services Collectifs
TIC	Technologie de l'Information et de la Communication
TMJA	Trafic Moyen Journalier Annuel
UEMOA	Union Economique et Monétaire Ouest Africaine
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'Enfance
UVS	Unités Villageoises de Santé
VIH/SIDA	Virus d'Immunodéficience Humain / Syndrome d'Immuno Déficience Acquise
WICG	Worldwide International Consulting Group for Africa
ZFI	Zone Franche Industrielle

I NTRODUCTION

L'histoire du Bénin a été marquée au début des années 1990 par un processus de démocratisation qui a conduit à plusieurs réformes au niveau de l'Etat. C'est ainsi qu'au lendemain de la Conférence des Forces Vives de la Nation de février 1990, et à travers la Constitution du 11 décembre 1990, le pays a opté pour la réforme de l'administration territoriale et pour une gestion plus rationnelle de l'espace national.

Le début des années 2000 a connu l'avènement de la décentralisation et le renouveau de l'aménagement du territoire. Le cadre juridique de la décentralisation a été créé à compter de 1999, suivi en 2002 par l'adoption de la Déclaration de Politique Nationale d'Aménagement du Territoire (DEPONAT).

Trois grandes orientations y sont définies :

- la promotion de la planification territoriale et la gestion rationnelle des ressources ;
- la promotion de la décentralisation et de la déconcentration ;
- le renforcement du niveau d'équipement au niveau local.

L'adoption de la DEPONAT a permis la création de la Délégation à l'Aménagement du Territoire (DAT) et celle du Conseil National d'Aménagement du Territoire (CNAT)¹.

L'élaboration de l'Agenda Spatial a commencé en 2010, avec la réalisation d'un ensemble d'études visant à poser un diagnostic territorial. La démarche adoptée a connu plusieurs phases de concertation, d'appréciation et de validation des différentes propositions. Le présent document est donc le fruit de cette approche participative qui a permis de recueillir les avis des acteurs d'aménagement du territoire aux niveaux local, départemental et national.

C'est pourquoi, l'Agenda Spatial s'efforce non pas de définir de nouvelles orientations stratégiques pour le développement du Bénin, mais surtout d'indiquer les options d'aménagement permettant d'assurer, d'une part la cohérence territoriale de ces orientations, et d'autre part l'égal accès des populations aux équipements et aux services collectifs.

¹ Le CNAT est un organe délibérant composé des représentants des ministres, des préfets, des institutions de la République et des maires du Bénin. Il tient lieu de Conseil d'Administration pour la DAT.

L'Agenda Spatial comprend les trois parties ci-après :

La première partie qui présente la synthèse du diagnostic territorial en insistant sur :

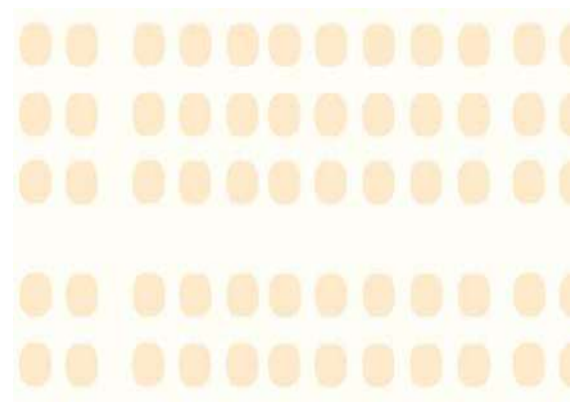
- les limites des choix de développement opérés au Bénin depuis l'Indépendance, et les apports de l'Agenda Spatial ;
- ce qu'est l'Agenda Spatial, ce qu'il n'est pas et les objectifs visés à travers son élaboration ;
- la démarche d'ensemble et les différentes étapes qui ont conduit à l'élaboration du document ;
- les enjeux et les défis à relever ;
- le cadre stratégique dans lequel l'Agenda Spatial prend ancrage, notamment les grandes options de développement du pays qu'il convient de territorialiser.

La deuxième partie qui présente les options d'aménagement du territoire prises à travers l'Agenda Spatial :

- la première option concerne le renforcement des pôles de développement et des réseaux structurants de transport, d'énergie et de communication ;
- la deuxième option propose le renforcement de la solidarité et de la complémentarité avec les pays voisins ;
- la troisième option propose une gestion durable des ressources territoriales.

La troisième partie qui décrit :

- le cadre de gouvernance permettant d'assurer le **pilotage** de l'Agenda Spatial ;
- le mécanisme de suivi-évaluation permettant de garantir une mise en œuvre effective et efficace des propositions de l'Agenda Spatial ;
- les actions de communication indispensables à l'appropriation du contenu de l'Agenda Spatial par les acteurs, à différents niveaux.



LA SYNTHÈSE





PREMIERE PARTIE

LA SYNTHÈSE DU DIAGNOSTIC TERRITORIAL

Cette partie introduit les principes d'Aménagement du Territoire et vise donc à resituer le document-cadre dans son contexte, notamment par rapport aux autres documents de référence en matière d'aménagement et de développement du territoire (textes réglementaires, stratégies et visions, etc.). Il s'agit également de poser en synthèse les éléments saillants du travail préalable d'analyse-diagnostic, pour dégager les grandes tendances (urbanisation extensive, déséquilibre démographique, marginalisation des espaces frontaliers, etc.) à prendre en compte, à accompagner ou à atténuer, dans le cadre des politiques publiques d'aménagement et de développement. La bibliographie insérée en annexe fait d'ailleurs référence aux principaux ouvrages exploités pour le travail d'analyse-diagnostic.

I. CONTEXTE DE L'ELABORATION DE L'AGENDA SPATIAL

1.1. Limites des politiques et pratiques de développement au Bénin : l'approche territoriale comme complément de l'approche économique

Aujourd'hui, le Bénin a fait le choix d'une stratégie d'aménagement du territoire et donc de la territorialisation du développement. Cette approche rompt avec la logique essentiellement sectorielle et économique mise en œuvre jusqu'à présent.

Au lendemain de l'Indépendance en 1960, l'option de développement du Bénin s'est appuyée sur le renforcement de la fonction de transit, pour faciliter l'intégration et l'accès des pays sahéliens à l'espace côtier, et surtout pour accroître la production des cultures d'exportation. Cette stratégie de développement traduit le prolongement d'une économie de traite privilégiée pendant la période coloniale.

Pendant la période révolutionnaire (1972-1990), l'Etat a pris des initiatives en faveur de l'industrialisation (sucrierie, cimenterie, textile, etc.) mais les résultats escomptés au profit de l'économie béninoise n'ont pas été atteints.

La Conférence des Forces Vives de la Nation tenue en février 1990 a jeté les bases du renouveau démocratique devant offrir les garanties d'un décollage économique. Cette période est caractérisée par le souci de relancer la croissance après la crise des années 1980. Les réformes engagées à cette époque visaient principalement à stabiliser le déficit extérieur et à restructurer l'appareil productif (relance de la filière coton, dynamisation du port de Cotonou, réhabilitation des infrastructures de transport, etc.).

Jusqu'à la fin des années 1990, les stratégies de développement mises en œuvre dans le pays n'ont pas suffisamment tenu compte de l'aménagement du territoire dans sa dimension transversale. En conséquence, les disparités entre le milieu rural et le milieu urbain se sont accentuées, entraînant une faible participation de certaines régions à la production de la richesse nationale et, dans le même temps, une répartition inéquitable des fruits de la croissance.

Dans les années 2000, on a assisté à l'émergence d'une meilleure prise en compte de la dimension territoriale dans les politiques de développement. Cela a notamment commencé avec les Etudes Nationales de Perspectives à Long Terme (ENPLT) qui ont permis d'initier une réflexion globale sur la problématique du développement intégré et transversal. Les ENPLT ont permis de formuler une vision pour le développement du pays et de définir le scénario « Bénin 2025 Alafia ».

En 2002, l'Etat a adopté la Déclaration de Politique Nationale d'Aménagement du Territoire (DEPONAT). Plusieurs documents ont ensuite confirmé l'aménagement du territoire comme un enjeu économique. C'est le cas de la Stratégie de Croissance et de Réduction de la Pauvreté (SCRP). L'un des principaux axes stratégiques de la SCRP 2011-2015 a été consacré à la promotion d'un développement équilibré et durable de l'espace national.

En 2006, le document « Agenda vers une économie émergente » a proposé une première tentative de développement territorial, avec la définition de « sept pôles de croissance ». C'est à la même période qu'a démarré le processus de décentralisation, avec l'installation en 2003 et le renouvellement en 2008 des conseils communaux. Des réflexions ont été engagées à propos des instruments de développement régional et intercommunal, tels que les Espaces de Développement Partagé (EDP) et les projets de territoire. La loi sur l'intercommunalité a été votée et promulguée à la même époque.

Adoptée en 2009, la politique nationale de décentralisation et de déconcentration (PONADEC) considère la territorialisation de l'ensemble des politiques publiques comme facteur principal de développement économique durable. La PONADEC insiste ainsi sur la mise en œuvre d'une « politique d'aménagement du territoire harmonieuse et équilibrée, intégrant l'ensemble du territoire national, pour atteindre un développement durable et équitable ».

A la suite de ce long cheminement, le besoin de doter le pays d'un cadre de référence cohérent s'est affirmé, pour assurer la coordination des actions d'aménagement et de développement, sur une période de quinze ans. Il a donc été décidé d'élaborer un Schéma National d'Aménagement du Territoire (SNAT) sous la forme d'un « Agenda Spatial ».

La décision d'élaborer l'Agenda Spatial intervient ainsi dans un contexte où la décentralisation et la déconcentration prennent leur essor. Avec la PONADEC, le Bénin s'engage résolument dans une direction institutionnelle où les collectivités territoriales ont non seulement la responsabilité mais aussi les ressources pour contribuer activement au développement territorial durable et équilibré. L'arrivée des collectivités territoriales dans le champ de l'aménagement rend urgente la définition d'un cadre national partagé véhiculant des principes de cohérence spatiale et d'équité territoriale.

1.2. L'Agenda Spatial : ce qu'il est, ce qu'il n'est pas

L'Agenda Spatial répond au besoin d'intégrer la dimension territoriale dans les politiques et les actions d'aménagement et de développement. C'est pourquoi, il se positionne en tant que document de cadrage au niveau national et propose un cadre de cohérence pour les politiques sectorielles et locales.

Cet instrument de planification spatiale traduit la vision que l'Etat a du territoire national et de son évolution souhaitable sur une période de quinze ans. L'Agenda Spatial exprime les grandes orientations nationales en matière d'aménagement et de développement équilibré et durable. Ces orientations sont déclinées en projets structurants cohérents, aux fins d'améliorer les indicateurs de croissance économique et de développement humain.

L'Agenda Spatial répond à la nécessité d'anticiper et d'accompagner les mutations démographiques, sociétales, urbaines, économiques, environnementales, sur une période de quinze ans.

Ce document de portée nationale est conçu avant tout pour être une référence pour les stratégies de développement et d'aménagement, à tous les échelons territoriaux et dans tous les secteurs de l'économie.

L'Agenda Spatial ne se substitue en aucun cas aux documents de programmation et de planification des secteurs et des territoires. Mais il propose un cadre de cohérence et des orientations majeures à intégrer dans lesdits documents.

Les grands principes d'aménagement présentés dans l'Agenda Spatial (tels que la protection des zones humides, des ressources, des paysages, etc.) devront ainsi être pris en compte par les communes lors de l'élaboration ou de la révision de leurs documents de planification spatiale.

L'aménagement et le développement des territoires ont une dimension multisectorielle et impliquent une multitude d'acteurs à différents niveaux et à différentes échelles (ministères, collectivités locales, opérateurs et investisseurs privés, société civile, etc.). Ces acteurs sont, dans leurs domaines respectifs de compétence et d'intervention, appelés à définir des politiques et des programmes et à assurer la maîtrise d'ouvrage de projets et d'opérations, en harmonie avec les orientations nationales.

L'Agenda Spatial n'a pas vocation à recenser ni à détailler l'ensemble de leurs actions. En cela, il ne constitue pas un programme exhaustif et précis, accompagné de maquettes financières pluriannuelles.

L'Agenda Spatial n'est donc pas un document supplémentaire de programmation, mais bien un document d'orientation, venant préciser les grandes options d'aménagement pour les quinze années à venir et les grands projets structurants qui en découlent. Aussi, les axes de programme proposés par l'Agenda Spatial feront-ils l'objet d'une programmation précise (calendrier, financement, etc.) sous la responsabilité des ministères sectoriels et des collectivités territoriales concernés.

C'est pourquoi l'Agenda Spatial ne doit pas être appréhendé comme une compilation de projets « clé en main ». Il ne faut pas non plus le considérer comme un programme pré-opérationnel d'équipement du territoire qui localiserait de façon précise l'implantation d'infrastructures ou d'équipements collectifs, en réservant les emprises foncières nécessaires.

1.3. Les objectifs de l'Agenda Spatial

L'objectif premier de l'Agenda Spatial est de formuler les grandes orientations en matière d'aménagement et de développement du territoire national.

En tant qu'outil de planification spatiale, le document vise à remplir les fonctions suivantes :

- concrétiser le principe constitutionnel du développement équilibré des territoires ;
- renforcer l'attractivité et la compétitivité des territoires ;
- donner plus de visibilité aux politiques sectorielles, en offrant un cadre de référence et de mise en cohérence spatiale ;
- permettre à l'Etat de mieux tenir compte des potentialités et des contraintes de chaque partie du territoire national, dans le cadre de ses programmes d'investissement ;
- permettre de suivre, au fil du temps, l'évolution des indicateurs de cohérence spatiale et de l'équité territoriale.

1.4. La démarche d'élaboration de l'Agenda Spatial

Compte-tenu de la vocation et des objectifs de l'Agenda Spatial, son élaboration ne saurait être l'œuvre d'une seule structure ou d'un groupe restreint de « professionnels de l'aménagement ». Le processus pour doter le Bénin de cet outil majeur de planification spatiale a ainsi impliqué, dans la durée, l'ensemble des acteurs du développement national. En définitive, il convient de retenir :

1.4.1. Au plan organisationnel

- le recrutement d'une équipe d'experts internationaux (un géographe aménagiste, un économiste planificateur et un urbaniste), grâce à l'appui de l'Union Européenne ;
- la mise en place d'une instance de pilotage institutionnel de l'étude (commission thématique), composée des membres du cabinet civil de la Présidence, des directeurs de cabinets et secrétaires généraux du ministère en charge de l'aménagement du territoire et du ministère en charge du développement, ainsi que des directeurs de la programmation et de la prospective des ministères ;
- la mise en place d'une instance technique composée d'experts des ministères, avec pour objectif d'appuyer les consultants internationaux dans leur travail (fourniture de données, rédaction de rapports sectoriels, etc.) ;
- la mise en place d'un comité scientifique composé d'universitaires, pour veiller à la validité scientifique du contenu du document.

1.4.2. Au plan technique

- L'adoption par le Conseil National d'Aménagement du Territoire (CNAT) d'un mémorandum opérationnel décrivant les différentes étapes à suivre pour l'élaboration de l'Agenda Spatial ;
- La réalisation d'une série d'études préparatoires visant à asseoir l'Agenda Spatial sur un diagnostic approfondi (esquisse du Schéma National d'Aménagement du Territoire, l'économie béninoise et les stratégies d'aménagement du territoire, etc.) ;
- La conduite proprement dite de l'étude, structurée en sept étapes :
 - l'élaboration et la validation du cadre méthodologique ;
 - l'élaboration d'un diagnostic territorial synthétique ;
 - le choix du scénario souhaitable (Bénin 2025 Alafia) ;
 - l'élaboration, à partir des travaux précédents, d'un cadre stratégique territorial partagé ;
 - la formulation des options d'aménagement du territoire assorties d'un programme d'actions ;
 - la présentation d'un cadre de gouvernance territoriale et de mécanismes de suivi-évaluation ;
 - la finalisation du document d'avant-projet réalisé par les experts internationaux et par un groupe restreint composé de personnes ressources et des cadres de la DAT.

Les différentes phases de l'étude ont été marquées par les travaux des différentes instances et la tenue de plusieurs ateliers de concertation, à l'échelle nationale et à l'échelle départementale. Ces ateliers ont notamment connu la participation des maires, des responsables des services déconcentrés de l'Etat et des représentants de la société civile.

L'Agenda Spatial a donc bien été élaboré selon une démarche itérative, privilégiant la consultation de différentes instances institutionnelles et de personnes ressources, ce qui a permis d'établir un consensus positif autour de ce document majeur pour le développement harmonieux du territoire national.

1.4.3. Au plan méthodologique

Certains partis pris méthodologiques ont été privilégiés pour élaborer et rédiger l'Agenda Spatial.

S'agissant par exemple des illustrations, le travail de représentation a été conduit dans un esprit de synthèse en vue d'exprimer rapidement des constats et des messages clés. La plupart des illustrations cartographiques sont des cartes de propositions d'aménagement. L'exhaustivité et la géo-localisation précise des informations (infrastructures, projets structurants, etc.) ne sont pas visées au stade de l'Agenda Spatial qui reste un document d'orientation pour les acteurs de l'aménagement.

Concernant les données (notamment chiffrées) reprises dans le document, un travail de collecte a été conduit auprès des secteurs et de personnes ressources, pour établir un diagnostic à l'échelle nationale et avec des entrées territoriales.

Cet ensemble conséquent d'informations a permis de cerner les grandes caractéristiques et les principaux enjeux en termes d'aménagement et de développement.

Le parti pris méthodologique est bien donc de rappeler en synthèse les éléments saillants qui caractérisent le territoire national ainsi que ses perspectives d'évolution à moyen et long termes : ce sont des constats connus et partagés qui n'appellent pas de démonstration poussée dans le présent document.

Les problématiques incontournables (par exemple l'enclavement de certaines localités) doivent faire par ailleurs l'objet d'études détaillées le cas échéant, dans le cadre des futurs programmes de développement régional.

II. LES GRANDS DEFIS A RELEVER

Il ne s'agit pas de restituer in extenso tout le travail de diagnostic territorial, mais d'exposer de façon synthétique les éléments clés ² ayant conduit à déterminer les enjeux de développement et les défis auxquels doit répondre l'Agenda Spatial. Six grandes thématiques ont été étudiées, à savoir :

1. démographie et urbanisation ;
2. accès aux équipements et aux services collectifs ;
3. transports et communication ;
4. économie ;
5. environnement ;
6. intégration régionale en Afrique de l'Ouest.

2.1. Une population mal répartie sur le territoire national, avec une forte tendance à l'urbanisation

2.1.1. Synthèse du diagnostic

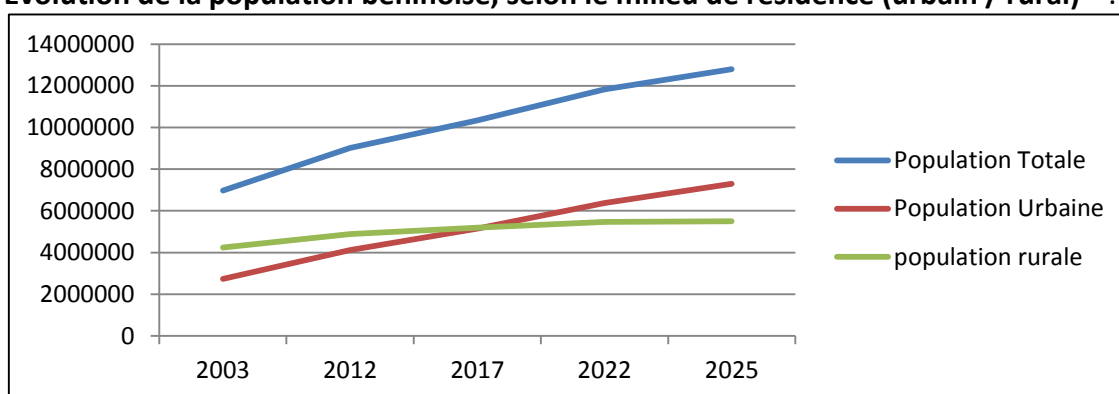
En termes de croissance démographique et de répartition de la population, le Bénin est caractérisé par :

- **une forte croissance démographique**, avec un taux d'accroissement inter censitaire de 3,5 % observé pour la période 2002-2013. A ce rythme, d'après les projections de l'INSAE, la population béninoise devrait dépasser les 14 millions d'habitants en 2025.

² La source des données chiffrées du diagnostic territorial est précisée en bas de page dans la suite du document.

- **une hausse de la population urbaine** : les citadins représentaient 38,9 % de la population nationale en 2002. La population urbaine est estimée à 44,6 % en 2013 et devrait dépasser 50 % en 2018, pour atteindre 57 % en 2025.
- **une population inégalement répartie**, avec une très forte concentration au Sud. En 2013, trois départements sur les douze abritaient le tiers de la population. Il s'agit de l'Atlantique (14,8 %), de l'Ouémé (11 %) et du Borgou (12,1 %).
De même, les départements situés dans le bassin méridional connaissent une densité de population largement supérieure à la moyenne nationale. A contrario, les quatre départements de la partie septentrionale, qui couvrent près des trois quarts de la superficie du pays, abritaient seulement 34 % de la population en 2013.
- **une croissance démographique plus forte dans les zones faiblement urbanisées** (Atacora, Donga, Alibori, Borgou) et moins soutenue dans les zones de forte concentration urbaine (surtout le Littoral).
- **une population jeune** (environ 46,6 % de la population a moins de 15 ans ³).

Evolution de la population béninoise, selon le milieu de résidence (urbain / rural) ⁴ :



2.1.2. Enjeux et défis

Les principaux enjeux qui découlent du diagnostic sociodémographique sont d'une part de mieux maîtriser la croissance démographique et sa répartition spatiale, et d'autre part d'assurer une croissance économique compatible avec l'ampleur de la croissance démographique.

De ce fait, les principaux défis à relever sont :

- assurer à cette population croissante, un accès équitable aux activités économiques et à l'emploi ;
- anticiper les besoins en équipements et en services collectifs dans les zones urbaines et périurbaines en forte croissance démographique ;
- veiller à ce que la croissance économique soit toujours plus élevée que la croissance démographique.

³ Source : RGPH-4, 2013.

⁴ Source : RGPH 3 et projections démographiques.

2.2. Une armature urbaine désarticulée, incapable d'être le levier du développement national

2.2.1. Synthèse du diagnostic

2.2.1.1. Une armature urbaine hiérarchisée mais insuffisamment complémentaire aux niveaux régional et local

En 2013 (RGPH4), le Bénin comptait des dizaines de centres urbains de plus de 5.000 habitants dont le nombre ne cesse de s'accroître. Ces centres urbains peuvent être regroupés en trois grandes catégories :

- les centres urbains d'envergure nationale et internationale : Porto-Novo, Cotonou et Parakou dont la population est supérieure à 250.000 habitants ;
- les centres urbains d'encadrement régional : il s'agit des chefs-lieux de départements qui représentent les unités administratives les plus élevées du pays. Ils sont actuellement au nombre de six ⁵ : Abomey, Lokossa, Natitingou, Pobè, Kandi et Djougou. Leur population est comprise entre 40.000 et 170.000 habitants.
- les centres urbains d'encadrement local : ce sont les chefs-lieux des autres communes dont la population varie entre 5.000 et 30.000 habitants, auxquels s'ajoutent des centres d'arrondissements.

L'ensemble de ces centres constitue l'armature urbaine béninoise qui fonctionne de façon hiérarchisée et macro-céphalique, avec Cotonou au sommet, mais aussi à travers des relations d'échanges entre les villes d'encadrement régional et celles d'encadrement local.

La croissance de Cotonou se fait principalement par attraction de la population de la partie méridionale (départements de l'Atlantique, du Mono, du Couffo, de l'Ouémé, des Collines et du Zou). Celle de Porto-Novo vient essentiellement de l'attrait exercé sur son arrière-pays immédiat. Quant à Parakou, sa croissance est due essentiellement à l'attrait exercé sur le Nord Bénin (Atacora, Donga, Borgou et Alibori) ainsi que sur certaines communes des Collines (Savè, Ouèssè).

2.2.1.2. Une urbanisation subie et peu porteuse de développement

Pendant longtemps, seules les villes de Cotonou et de Porto-Novo ont connu une croissance démographique élevée, en attirant la plupart des activités modernes d'envergure nationale et régionale. Depuis environ deux décennies, et grâce à l'amélioration de la qualité du réseau routier national, la ville de Parakou et d'autres villes bien desservies ont connu une croissance démographique et économique plus rapide. C'est à partir de cette évolution que la contribution des villes à la production nationale s'est accrue de façon significative. Ainsi, l'agglomération urbaine de Cotonou contribue pour près de 33 % au PIB national (tableau de bord économique de la ville de Cotonou).

⁵ RGPH4-2013 -Cotonou et Parakou sont aussi des chefs-lieux de départements. Mais leur population étant supérieure à 170.000 habitants, elles ont été placées dans la catégorie supérieure.

Cependant, la croissance urbaine n'a véritablement entraîné la transformation structurelle de l'économie en raison du fait qu'une part importante de la population active urbaine reste cantonnée à des activités informelles et peu productives.

La croissance démographique des villes béninoises n'a pas entraîné, comme on aurait pu s'y attendre, une croissance économique basée sur les secteurs secondaire et tertiaire. En réalité, les villes ont été des bassins de peuplement sans être de véritables bassins d'emplois. L'industrialisation n'a ni devancé ni suivi l'urbanisation. Cette situation est encore aggravée par la prépondérance des activités informelles en milieu urbain.

2.2.1.3. Une pression urbaine élargie à l'ensemble du Golfe de Guinée

La pression urbaine accrue le long du littoral béninois est une problématique partagée par les autres pays du Golfe de Guinée. Entre Abidjan et Lagos, on dénombre actuellement plus de 150 agglomérations excédant 20.000 habitants, distantes les unes des autres de 25 Km en moyenne. On dénombre plusieurs catégories de centres urbains, selon leur taille et leurs fonctions :

- les métropoles de plus de 2 millions d'habitants sont au nombre de quatre : Lagos (10 millions d'habitants), Abidjan (4,1 millions d'habitants), Accra (3,5 d'habitants), Ibadan au Nigéria (3,1 millions d'habitants) ;
- d'autres agglomérations concentrent plus d'un million d'habitants: Lomé au Togo (1,4 millions), Cotonou (1,7 millions), Abeokuta au Nigéria (1 million) ;
- plusieurs localités secondaires ont une population comprise entre 250.000 et 500.000 habitants, comme Porto-Novo (Bénin), Aného (Togo), Badagry, Shagamu et Ikorodu (Nigeria), Tema et Takoradi (Ghana) ;
- enfin, une kyrielle de petites agglomérations accueillent de 20.000 à 100.000 habitants.

Le développement urbain et le rapprochement des agglomérations situées le long du Golfe de Guinée transcendent de fait les frontières des Etats. Ce phénomène tend à renforcer la complémentarité des marchés, à conférer un dynamisme exceptionnel aux échanges commerciaux de toutes natures, en lien avec les préoccupations d'intégration régionale.

2.2.2. Enjeux et défis

Au regard de ce diagnostic, l'enjeu est d'une part de faire émerger une armature urbaine plus équilibrée, grâce à une meilleure complémentarité des villes entre elles, et d'autre part de mieux maîtriser l'urbanisation, afin qu'elle soit plus productive et porteuse de développement national.

En conséquence, les défis à relever sont :

- améliorer l'attractivité et la compétitivité de la ville de Cotonou dans la région ouest-africaine ;

- promouvoir l'économie urbaine des villes d'intérêt national ou régional, afin qu'elles puissent devenir de véritables bassins d'activités et d'emplois ;
- favoriser l'émergence de pôles régionaux de développement, avec leurs vocations propres.

2.3. Un accès inéquitable aux équipements et aux services collectifs sociaux de base

2.3.1. Synthèse du diagnostic

Les services collectifs sociaux de base et les équipements sont notamment délivrés par des structures (publics, privés, communautaires, etc.) telles que les établissements d'enseignement et de santé. Le taux d'accès à ces équipements, et plus globalement aux services sociaux de base, est généralement insuffisant, mais varie énormément selon les milieux (rural et urbain) et selon les zones géographiques.

Les inégalités entre le milieu rural et le milieu urbain sont illustrées par d'importants écarts de pauvreté. La pauvreté non monétaire ⁶ s'avère ainsi relativement plus élevée en zone rurale (environ 27,6 % des ruraux) comparée aux villes (environ 21,5 % des citadins), d'après les données du RGPH4-2013, la moyenne nationale se situant autour de 24,6 %. Toutefois, il faut noter que la situation s'est améliorée depuis en milieu rural, où le niveau de pauvreté non monétaire est passé d'environ 35 % en 2009 à 27,6 % en 2013. Il en est de même en milieu urbain où la situation est passée de 23 % à 21,5 % ⁷.

De fortes disparités inter départementales sont également à relever. L'Atacora reste le département le plus touché, avec un taux de pauvreté non monétaire autour de 69 % en 2009 (ramené toutefois à 58 % en 2011), suivi par l'Alibori (environ 33 % en 2009 mais 41 % en 2011). En 2013 ces disparités subsistent malgré un recul de la pauvreté non monétaire. Ainsi l'Atacora demeure le plus touché avec un taux de 44,6 % suivi du Mono (35,7 %), du Couffo (34,5 %), du Plateau (29,4 %), de l'Alibori (26,5 %), du Zou (25,9 %), de la Donga (23,6 %), du Borgou (22,1 %), du Littoral (19,9 %), de l'Ouémé (19,4 %) et de l'Atlantique (16,6 %) ⁸.

2.3.1.1. L'insuffisance des équipements et des services de l'éducation

Les équipements et services collectifs de l'éducation ne suffisent pas à satisfaire les besoins d'une population sans cesse croissante. Malgré les efforts consentis par l'Etat en faveur de l'accès à l'école en général, et en particulier pour les filles, le taux moyen de scolarisation reste relativement satisfaisant dans l'enseignement primaire public et privé (96,6

⁶ La pauvreté non monétaire est une approche objective mais non monétaire, qui combine plusieurs variables : conditions matérielles d'habitation et d'existence, patrimoine, actifs du ménage, etc.

⁷ Source des données chiffrées relatives à la pauvreté non monétaire : Enquête Modulaire Intégrée sur les Conditions de Vie des Ménages (EMICoV), 2^{ème} édition 2011, rapport préliminaire, INSAE, juillet 2012.

⁸ Source : RGPH-4, 2013

En effet, les taux bruts de scolarisation⁹ (TBS) les plus faibles en primaire se retrouvent dans les départements de l'Alibori (43,2 %), du Borgou (72,3 %) et de l'Atacora (77,5 %). Par contre, les meilleurs taux sont enregistrés dans les départements du Mono (129,2 %), du Littoral (120,6 %), de l'Ouémé (120 %) en 2013. La moyenne du TBS en primaire se situe autour de 93,02 % en 2013¹⁰.

Taux bruts de scolarisation en 2013 par département¹¹

Département	Taux brut de scolarisation (%)	
	Garçons	Filles
Alibori	43,2	42,3
Atacora	77,5	73,9
Atlantique	116,5	112,6
Borgou	72,3	73,1
Collines	111,8	110,4
Couffo	99,5	93,9
Donga	87,2	85,1
Littoral	120,6	117,3
Mono	129,2	127,2
Ouémé	120,0	117,2
Plateau	96,4	92,7
Zou	112,1	108,4
BENIN	96,6	94,1

RGPH4-2013

En 2003, le taux d'achèvement du primaire est de 49,1 %¹¹. Ce faible taux cache une inégalité liée au genre. En effet, les taux d'achèvement du primaire sont de 36,1 % pour les filles et de 61,1 % pour les garçons en 2003. Ce taux s'est significativement amélioré en 2012 (71,49 %) avec 65,77 % pour les filles et 76,8 % pour les garçons.

L'enseignement secondaire connaît des disparités infrastructurelles persistantes. Le taux brut de scolarisation pour le secondaire est de 52,2 % (43,5 % pour les filles et 60,5 % pour les garçons) en 2013¹¹.

Le niveau d'accès à l'enseignement supérieur est en revanche en constante dégradation. Seulement 1,1 % de la population béninoise possède un niveau d'instruction du supérieur en 2002. Même si ce pourcentage s'accroît dans le temps, d'importants progrès restent encore à réaliser. Les effectifs des étudiants et des enseignants sont en forte croissance. En 2002 les effectifs des étudiants dans

⁹ Le taux brut de scolarisation (TBS) est défini comme le total des inscriptions dans un niveau spécifique d'éducation, sans distinction d'âge, exprimé en pourcentage de la population officiellement scolarisable au même niveau pour une année scolaire donnée. Ce taux peut être supérieur à 100%. Lorsque l'indicateur a une valeur supérieure à 100, il met en lumière l'incidence de la scolarisation d'enfants plus jeunes ou plus âgés par rapport à l'âge normal.

¹⁰ Source : RGPH4-2013.

¹¹ Source : RGPH4-2013.

les universités d'Abomey-Calavi et de Parakou sont respectivement de 30 107 et de 2241 pour 668 et 25 enseignants. En 2011, pour les mêmes universités ces effectifs sont passés respectivement à 78 737 et 9 819 étudiants pour 944 et 120 enseignants.

2.3.1.2. L'insuffisance des équipements et des services de la santé

La couverture sanitaire est insuffisante. Même si 89 % des arrondissements possèdent un centre de santé, la superficie couverte par centre, exprimée par le rayon moyen d'action théorique (RMAT), est sensiblement différente d'un département à l'autre.

En moyenne, il faudra parcourir 5 km pour se rendre dans un centre de santé. Si dans le Littoral, le RMAT est le plus faible (1,3 km), il est plus élevé dans l'Alibori où le centre de santé exerce dans un rayon théorique de 14,3 km. Ces disparités sont dues aux différentiels de densité de population.

La couverture en infrastructures sanitaires tend à s'améliorer, avec un lit d'hôpital de zone pour 3152 habitants en 2004, contre un lit pour 2051 habitants en 2010 ¹².

Cette bonne couverture géographique en centres de santé ne signifie pas que la qualité des services est partout satisfaisante. En effet, le ratio d'encadrement sanitaire reste globalement faible et variable selon les départements.

Le ratio personnel médical/population (médecins, infirmiers et sages-femmes) est en augmentation depuis plusieurs années. Entre 2000 et 2015, le nombre d'habitants pour un médecin est ainsi passé de 6787 à 6379, pour un infirmier, de 2447 à 2031, tandis que pour une sage-femme, le nombre de femmes en âge de procréer est passé de 1712 à 1711 ¹³.

Globalement au niveau national, les trois ratios de référence restent conformes aux normes de l'OMS ¹⁴. Cependant, les disparités interdépartementales restent très fortes (un médecin pour 1579 habitants dans le Littoral, contre un médecin pour 38.773 habitants dans l'Alibori en 2011).

2.3.2. Enjeux et défis

Compte-tenu de ce diagnostic, le principal enjeu consiste à améliorer de façon progressive et équitable l'accès aux équipements et aux services collectifs.

Ainsi, les principaux défis à relever sont :

- poursuivre la politique d'amélioration du taux de scolarisation et réduire les disparités observées (garçons-filles, rural-urbain, entre départements) ;
- améliorer la couverture sanitaire ainsi que la qualité des soins à tous les niveaux.

¹² Source : Tableau de bord social 2011, profils socio-économiques et indicateurs de développement, tome 1. MDAEP, INSAE, 2012.

¹³ Ibid.

¹⁴ Les normes définies par l'OMS sont de : un médecin pour 10.000 habitants, un infirmier pour 5000 habitants et une sage-femme pour 5000 femmes en âge de procréer.

2.4. Des réseaux d'échanges et d'approvisionnement inadaptés et peu efficaces

2.4.1. Synthèse du diagnostic

Le développement des réseaux d'échanges et d'approvisionnement est crucial pour conforter la vocation commerciale du Bénin (sa part dans le PIB est stabilisée autour de 16 % depuis 2011¹⁵). En effet, sa position géographique lui confère des atouts pour constituer une plateforme marchande et de services.

2.4.1.1. Un réseau routier en constante amélioration mais toujours insuffisant

La structure du réseau des transports au Bénin est dominée par les infrastructures héritées de la période coloniale. Le réseau routier national est articulé autour d'un axe Ouest-Est (Lomé-Cotonou-Lagos) et d'un axe Sud-Nord (Cotonou-Dassa) avec deux branches, l'une vers le Niger par Parakou et Kandi, et l'autre vers le Burkina-Faso par Djougou et Natitingou.

Au total, le réseau routier national classé est de 6 076 km réparti ainsi qu'il suit :

- Sept (07) Routes Nationales Inter-Etats (RNIE) : 2178 km ;
- Trente-neuf (39) Routes Nationales (RN) : 3898 km ;
- les Routes urbaines : 55 km dont les routes bitumées (2212 km, soit 36 % du réseau), les routes en terre (3864 km), et les piste rurales (9400 km).

L'état du réseau routier se présente comme suit :

Etat du réseau routier bitumé et en terre (2014)

Niveau de service	Route bitumée	Proportion (%)	Route en terre	Proportion (%)
Bon	999,2	43	1102,4	30
Passable	731,5	32	1404,2	39
Mauvais	361,2	16	945,4	26
En chantier	211,7	9	189,0	5
Total	2303,6	100	3641,0	100

Source : Direction Générale des Travaux Publics

Il s'en suit que seulement 43 % des routes bitumées se trouve dans un bon état de praticabilité. Le réseau routier béninois offre un niveau de service variant entre 32 % et 39 % de passable, soit 71 % de niveau de service acceptable. Par ailleurs, sur les 15500 km de routes identifiées, seulement 6100 km sont aménagées.

¹⁵ Source : Note sur les comptes nationaux de 2012, MDAEP, INSAE, février 2013.

Le point faible de ce réseau réside surtout dans la qualité de son entretien (programmation, financement et exécution des travaux). Les coupures de circulation enregistrées sur certains axes, consécutives à la dégradation des ouvrages de franchissement, constituent aussi un facteur de contre-performance.

Il existe de nombreuses zones enclavées par saison, ce qui nuit à l'accès aux équipements et aux services collectifs ainsi qu'à la desserte des zones de production. Il en est de même pour les pistes desservant les zones frontalières. A ce sujet, le désenclavement des zones d'accès difficile, aussi bien à l'intérieur du pays que sur les espaces frontaliers, apparaît primordial.

2.4.1.2. Un réseau ferroviaire vétuste et presque à l'abandon

L'état du réseau ferroviaire n'a cessé de se dégrader depuis une trentaine d'années, faute de maintenance, de rénovation et d'extension. Le trafic « voyageurs » est suspendu depuis fin 2006 par manque de matériel roulant. Quant au trafic « marchandises », le volume transporté a nettement diminué depuis 2000, passant de 155 597 à 36 553 tonnes en 2009¹⁶. Depuis 2010, le réseau ferroviaire n'est quasiment plus utilisé pour le transport de marchandises.

2.4.1.3. Un transport maritime à rénover et un transport fluvio-lagunaire à développer

Le secteur maritime et portuaire assure 90 % des échanges commerciaux du Bénin¹⁷. Le trafic maritime du port de Cotonou montre une prédominance des importations (près de 90 % du trafic en 2010).

Les pays limitrophes sans débouché maritime (Burkina-Faso et Niger) représentent (en tonnes) 42 % du trafic de marchandises du port de Cotonou en 2010. Parmi les principaux pays utilisateurs du port de Cotonou en 2011, on trouve d'abord le Niger en tête (32 % des tonnages de marchandises embarquées), suivi du Nigéria (8,5 %) et du Burkina-Faso (5,3 %) ¹⁸.

Cependant, au regard de son poids dans le trafic régional, le port de Cotonou apparaît peu compétitif du fait de l'engorgement, de l'insécurité et des lourdeurs administratives. Sa part de marché devient relativement faible dès qu'il se trouve en compétition avec d'autres ports de la région ouest-africaine dont ceux de Lomé au Togo et de Tema au Ghana. Toutefois, les réformes engagées par le Gouvernement au début des années 2006, facilitent de plus en plus la sécurité et la circulation aux alentours et dans l'enceinte du port. Ces réformes devraient contribuer à améliorer l'image et la compétitivité du port de Cotonou dans la région ouest-africaine. Malheureusement vers fin 2016, la suspension du trafic des véhicules d'occasion vers le Nigéria par voie terrestre via le Bénin et la chute de la monnaie naira du Nigéria ont rendu encore fragile le rôle économique joué par le port de Cotonou.

¹⁶ Source : Note sur les comptes nationaux de 2012, MDAEP, INSAE, février 2013.

¹⁷ Source : SCRP 2011-2015.

¹⁸ Source : Tableau de bord social 2011, profils socio-économiques et indicateurs de développement, tome 1. MDAEP, INSAE, 2012.

Le transport fluvio-lagunaire qui est une pratique ancienne reste encore embryonnaire et s'effectue, par les populations, de manière artisanale. Toutefois, des potentialités existent dans ce domaine notamment pour désenclaver des zones agricoles, promouvoir le tourisme et développer un système de transport public sur les plans et cours d'eau.

2.4.1.4. Un transport aérien limité

Les transports aériens se limitent aux activités de l'aéroport international Cardinal Bernardin Gantin de Cotonou qui a connu dans les années 2000 une augmentation constante du trafic (de 6 795 à 11 340 mouvements d'avions de 2001 à 2011), du nombre de voyageurs (de 271 428 en 2001 à 432 613 en 2011) et du fret (3 170 à 6 948 tonnes de 2001 à 2010) ¹⁹.

En 2013, le transport aérien au Bénin a connu une rupture de tendance avec un trafic qui a faiblement évolué. L'objectif de passer la barre des 500 000 passagers n'est pas atteint.

Sur la période de janvier à décembre 2013, le nombre de passagers arrivées / départs s'établit à 476 677 contre 462.985 sur la même période en 2012 soit une faible augmentation de +3 %. ²⁰ Nous assistons donc à un retournement de tendance après avoir frôlé les 10 % en 2012 et connu 5 % de croissance les années précédentes.

Les infrastructures aéroportuaires du Bénin se composent également de plusieurs aérodromes et pistes simples répartis dans le pays. La plupart des sites sont équipés de pistes non revêtues (Djougou, Kandi, Natitingou, Porga, Savè). L'aérodrome militaire de Cana (à proximité d'Abomey) dispose d'une piste revêtue. D'autres pistes sont implantées dans le Nord mais à usage strictement militaire. La plupart de ces aérodromes sont peu ou pas entretenus et ne servent à aucun trafic régulier de biens et de personnes.

Plusieurs projets d'aéroports sont à différents stades d'avancement au cours de l'année 2016. La construction de l'aéroport de Tourou (à Parakou) est terminée ; il ne reste qu'à lancer l'exploitation. A la suite des études relatives aux sites de Glo-Djigbé (à proximité de Cotonou) et de Tigninti (à proximité de Natitingou), les travaux n'ont pas encore démarré à Natitingou. Quant à Glo-Djigbé les travaux n'ont pas beaucoup avancés faute de moyens.

2.4.1.5. L'insuffisance des équipements et des services de l'énergie

Le Bénin reste encore fortement dépendant des pays voisins (Nigéria, Ghana et Côte d'Ivoire) pour son approvisionnement en énergie électrique. Par ailleurs, les sources d'énergies les plus utilisées ne contribuent pas à l'atténuation des changements climatiques.

¹⁹ Source : Tableau de bord social 2011, profils socio-économiques et indicateurs de développement, tome 1. MDAEP, INSAE, 2012.

²⁰ Source : Note de Conjoncture sur le transport aérien au Bénin : Année 2013, Association des Représentants de Compagnies aériennes (ARC), 2014

La consommation finale d'énergie par habitant en 2010 est de 0,39 tep (tonne équivalent pétrole)²¹, ce qui est faible par rapport à celle de certains pays africains (0,50 tep en Côte d'Ivoire ou 1,36 en Tunisie). La structure des consommations finales par produit en 2005 révèle la prédominance de la biomasse-énergie (59,4 %), suivie des produits pétroliers (38,4 %) et de l'énergie électrique (2,2 %). En 2013, la biomasse énergie demeure le moyen de cuisson le plus utilisé (56,1 % pour le bois énergie et 28,7 % pour le charbon de bois)²². Pour l'éclairage, le pétrole est le plus utilisé (45,4 %) suivi de l'électricité (32,6 %)²².

Il en est de même pour la consommation nette d'électricité par habitant en kilowattheures qui s'élève à 92 kWh au Bénin en 2005, contre 44 kWh pour le Burkina-Faso, 194 kWh pour le Sénégal, et 228 kWh pour la Côte d'Ivoire. En 2008 en dehors du cas du Sénégal, les consommations nettes d'électricité par habitant ont connu une croissance et sont respectivement de 94, 48 et 272 kWh pour le Bénin, le Burkina-Faso et la Côte d'Ivoire²³. La consommation d'énergie électrique dans le secteur domestique et des services est passée de 561,3 MWh en 2005 à 852 MWh en 2011, indiquant que les besoins sont en hausse régulière. A noter qu'environ 33,3 % des ménages s'éclairent à l'électricité contre 57,2 % au pétrole en 2009²⁴.

L'accès aux énergies modernes et notamment aux réseaux électriques reste relativement faible et très inéquitable. En 2013, les taux moyens d'électrification des ménages²⁵ étaient de :

- 32,6 % au niveau national ;
- 54,8 % dans les centres urbains ;
- 11,1 % dans les zones rurales.

En 2013, avec 84,1 %, le département du Littoral affichait le taux d'électrification le plus élevé, suivi de l'Ouémé (43,7 %) puis de l'Atlantique (39,2 %) qui présentent chacun un taux supérieur à la moyenne nationale. Les autres départements sont en deçà de la moyenne nationale. Le Borgou (26,2 %) et le Zou (26,1 %) sont suivis par les Collines (23,6 %), la Donga (23,6 %) le Plateau (20 %), le Couffo (15,6 %), l'Atacora (13,5 %) et l'Alibori (10,8 %).

2.4.1.6. Des réseaux de communications électroniques en cours de modernisation

L'accès au téléphone est assuré par les lignes conventionnelles et par la téléphonie mobile qui a fini par s'imposer largement. La couverture nationale par le réseau mobile était estimée autour de 45 % en 2007 et le nombre d'abonnés au téléphone mobile a franchi le seuil des 3,6 millions en 2008²⁶.

²¹ Source : SIE 2006.

²² Source : RGPH4-2013

²³ Source : BAD (2012) : Indicateurs sur le genre, la pauvreté et l'environnement dans les pays africains.

²⁴ Source : Tableau de bord social 2011, profils socio-économiques et indicateurs de développement, tome 1. MDAEP, INSAE, 2012.

²⁵ Source : RGPH4-2013.

²⁶ Source : SCRP 2011-2015 et Tableau de bord social 2011, profils socio-économiques et indicateurs de développement, tome 1. MDAEP, INSAE, 2012.

Selon la cartographie de couverture publiée par l'Autorité Transitoire de Régulation des Postes et Télécommunication (2015), le taux de couverture globale de tous les opérateurs des réseaux mobile est de 90,26 % en ce qui concerne la superficie et de 99,55 % en ce qui concerne la population.

Environ trois quart des lignes fixes en service au Bénin sont concentrées dans les départements de l'Atlantique, du Littoral et de l'Ouémé. Cette répartition de la « télé-densité » (nombre de lignes pour 100 habitants) indique que d'importants efforts doivent encore être consentis en vue de garantir un accès universel sur l'ensemble du pays.

Le Bénin est raccordé au câble sous-marin SAT3. Bénin Télécoms et plusieurs opérateurs privés fournissent un accès Internet par différents canaux (réseau téléphonique, boucle radio, satellite, etc.). Mais compte-tenu des difficultés recensées (insuffisance du débit, pannes et coupures répétées, facturation irrégulière, etc.), il reste beaucoup à faire pour que la qualité de service soit à la hauteur des attentes des usagers individuels et des entreprises.

2.4.1.7. L'insuffisance des équipements et des services de l'eau et de l'assainissement

L'augmentation de l'accès à l'eau potable a été inscrite comme une priorité dans la Stratégie de Croissance et de Réduction de la Pauvreté 2011-2015. Les projections telles que faites par la Société Nationale des Eaux du Bénin (SONEB), indiquent que le taux de desserte en eau potable dans les villes passera de 63 % en 2012 à 75 % en 2015 et à 83 % en 2018.

En 2012, le taux de desserte était de 63,3 % en milieu rural contre 35,2 % en 2002²⁷. Même si ce taux a nettement progressé, il reste qu'en milieu rural, plus du tiers de la population n'a toujours pas accès à l'eau potable.

Le taux de couverture en assainissement de base a progressé entre 2002 et 2007, passant de 30,2 % de la population couverte à 33,8 %. Mais il reste encore très loin de l'objectif de 68,9 % visé en 2015. De très fortes disparités existent là encore entre le milieu urbain et le milieu rural. Seulement 16,83 % de la population rurale et semi urbaine avait accès en 2007 à un service d'assainissement contre 61,02 % pour la population urbaine.

2.4.2. Enjeux et défis

Compte-tenu de ce diagnostic, le principal enjeu consiste à mettre en place puis à entretenir des réseaux efficaces d'échanges (matériels et immatériels) et d'approvisionnement (notamment en fluides), pour développer une offre adaptée de services permettant de garantir le bien-être des populations et le développement économique.

²⁷ Source : SCRP 2011-2015 et Tableau de bord social 2011, profils socio-économiques et indicateurs de développement, tome 1. MDAEP, INSAE, 2012.

Ainsi, les principaux défis à relever sont de :

- développer une plateforme logistique multimodale (routes-rails-aéroports-ports-plans et cours d'eau) et plus globalement l'intermodalité ;
- poursuivre le désenclavement de toutes les zones de forte production agricole ;
- garantir une desserte fiable en énergie, adaptée aux besoins des ménages et des entreprises ;
- répondre aux besoins de télécommunications haut débit, notamment pour faire émerger un pôle de compétences en nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC) ;
- assurer la disponibilité de l'eau potable pour tous et améliorer la couverture en assainissement de base.

2.5. Une économie peu diversifiée et peu compétitive

2.5.1. Synthèse du diagnostic

Le Bénin, avec un revenu annuel par habitant de 800 dollars US, fait partie des pays les plus pauvres du monde (Banque mondiale, 2013). Considérant son Produit Intérieur Brut (PIB) annuel de 7,498 millions de dollars ²⁸, le Bénin est classé 136^{ème} sur les 183 pays étudiés par le Fonds Monétaire International (FMI) en 2011. Selon l'indice de développement humain (IDH), le Bénin est classé au 166^{ème} rang sur 188 pays selon le rapport PNUD 2015. En ce qui concerne les réglementations qui sont favorables ou défavorables à l'activité commerciale, le Bénin est classé 158^{ème} sur 189 pays selon le rapport « Doing business » 2016. Ces chiffres illustrent la faible productivité et la faible compétitivité de l'économie béninoise.

Cette économie faiblement diversifiée repose principalement sur deux secteurs : le tertiaire et le primaire qui contribuent respectivement depuis plusieurs années ²⁹ pour environ la moitié et un tiers du PIB. Cependant, les activités développées dans ces deux secteurs ne constituent pas encore de véritables moteurs pour le développement économique. A titre d'exemple ³⁰, alors que les arrivées touristiques ont augmenté en moyenne de 10 % par an dans la zone UEMOA entre 1998 et 2005, elles ont augmenté de seulement 2 % au Bénin. Plusieurs facteurs expliquent ce retard, notamment le manque d'infrastructures, les difficultés d'accès à certains sites ou encore le manque de formation du personnel.

La part du secteur secondaire dans la formation de la richesse intérieure se maintient également depuis plusieurs années, autour de 13 % ³¹ entre 1995 et 2005 et autour de 14 % ³² entre 2006 et 2014. Ce secteur est dominé par l'industrie alimentaire, l'industrie textile et la production cimentière.

²⁸ Source : Fond Monétaire International, 2011.

²⁹ Source : Tableau sur la structure du PIB de 2007 à 2012, dans la note sur les comptes nationaux de 2012, MDAEP, INSAE, février 2013.

³⁰ Source : SCRP 2011-2015.

³¹ Source : Réseau International Formation Agricole et Rurale : Fiche Pays Bénin

³² Source : Calculés à partir du tableau 1 (Evolution du PIB réel de 2006 à 2014 de Abel GBETOENONMON (2013) Le Bénin en Afrique de l'Ouest : Vision, défis et contraintes économiques.

Il demeure le maillon le plus faible de l'économie, malgré les réformes du cadre institutionnel et les actions de relance menées depuis le début des années 1990. A titre d'exemple³³, la filière textile constitue un faible débouché pour la production cotonnière, car à peine 3 % de la production nationale est transformée sur place.

Aussi, la faible compétitivité de l'économie béninoise, caractérisée par une prépondérance du secteur informel qui représente environ 70 % du PIB et emploie 89,5% de la population active occupée³⁴, ne lui permet-elle pas de se positionner sur la scène économique mondiale, ni même africaine.

Les activités du secteur informel dominent ainsi l'économie béninoise et jouent un rôle majeur en termes de création de richesses et de revenus de subsistance. Cette prépondérance résulte notamment des flux avec le Nigéria voisin, de la faiblesse structurelle de l'appareil productif et de la mauvaise performance de l'administration publique³⁵.

2.5.2. Enjeux et défis

De façon globale pour l'économie béninoise, l'enjeu est donc de diversifier la capacité de production, pour une plus grande création de valeur ajoutée et d'emplois. Cela repose en partie sur le développement de secteurs clés compétitifs, attractifs et identifiés comme des piliers de l'économie : coton-textile, agroalimentaire, commerce et négoce international, bâtiment-travaux publics et matériaux de construction, tourisme, télécommunications et NTIC.

Ainsi, les principaux défis à relever sont de :

- promouvoir la valorisation des potentialités régionales, dans une logique de spécialisation et de complémentarité ;
- organiser et diversifier les filières agricoles dans une logique de préservation des ressources naturelles ;
- développer le secteur industriel, sachant que des études sur les filières à potentiel devront permettre d'éclairer les futurs choix de développement industriel, en lien avec les ministères et acteurs concernés ;
- promouvoir les activités liées à « l'économie verte » ou « éco-activités »³⁶ ;
- sécuriser le foncier.

³³ SCRP 2011-2015.

³⁴ Source : *Enquête Modulaire Intégrée sur les Conditions de Vie des Ménages (EMICoV)*, 2ème édition 2011, rapport préliminaire, INSAE, juillet 2012.

³⁵ Source : *Etude des relations économiques et sociales entre le Bénin et les pays de la sous-région : enjeux et perspectives*, Afrique Etudes, Cotonou. MEF, 2011.

³⁶ Activités telles que le traitement et le recyclage des déchets, des eaux usées, la production d'énergie renouvelable, d'éco-matériaux, etc.

2.6. Un environnement naturel soumis à la dégradation et aux risques

2.6.1. Synthèse du diagnostic

Le Bénin dispose d'une diversité de climats, de sols et d'entités paysagères (zone côtière, zone lagunaire, forêts, collines, montagnes, etc.) qui s'avère un atout pour le développement de l'agriculture et du tourisme. Le pays offre ainsi un environnement naturel caractérisé par :

- la présence de deux parcs nationaux constituant un atout pour le tourisme et la préservation de la biodiversité ;
- un patrimoine naturel diversifié (lagunes, forêts, savanes, nombreuses espèces végétales et animales, etc.) dont certaines zones font l'objet de protection ;
- un réseau hydrographique développé et étendu (quatre ensembles hydrographiques sur le territoire) mais peu valorisé et mal protégé.

L'équilibre de cet environnement se dégrade, sous l'effet de risques de plus en plus prégnants :

- la gestion inopérante des déchets surtout non biodégradables (collecte et traitement peu développés) ;
- des systèmes d'assainissement défaillants ;
- la surexploitation des sols et la forte pression anthropique due notamment à l'urbanisation croissante (principalement au Sud) qui a entraîné une fragmentation des terres arables ;
- la dégradation des ressources forestières et aquatiques du fait des actions anthropiques (surexploitations, transhumances, etc.), exacerbée par les effets des changements climatiques ;
- l'érosion côtière massive ;
- les inondations faiblement anticipées et peu maîtrisées qui s'amplifient et perturbent fortement les activités économiques ;
- les conséquences des changements climatiques, de plus en plus perceptibles au niveau mondial (pluies violentes, phénomènes de sécheresse et de désertification, variabilité dans les saisons des pluies, diminution de la disponibilité des ressources en eau, vulnérabilité accrue des écosystèmes fragiles, apparition d'espèces envahissantes, etc.).

2.6.2. Enjeux et défis

Au regard de ce diagnostic, il devient urgent de prendre des mesures idoines pour mieux gérer le patrimoine naturel national. L'enjeu principal est donc d'intégrer les données environnementales dans les stratégies de développement, pour assurer leur soutenabilité. Les principaux défis à relever sont donc de :

- préserver la biodiversité, en adéquation avec les actions de développement ;
- développer des stratégies d'adaptation aux changements climatiques ;

- favoriser une meilleure gestion des dégradations environnementales (déchets, assainissement, pollution, érosion, etc.) ;
- promouvoir des pratiques agricoles respectueuses de l'environnement et adaptées aux changements climatiques.

La prise en compte des risques naturels et technologiques locaux doit constituer une étape importante lors de l'élaboration des Schémas Directeurs d'Aménagement Communal (SDAC), puis lors de la définition de la planification et des prescriptions locales d'aménagement et d'urbanisme.

2.7. Une organisation institutionnelle à renforcer

Le diagnostic territorial ne saurait être complet sans la prise en compte de l'environnement institutionnel. En effet, au-delà des composantes physiques, sociales ou encore économiques du pays, l'analyse de l'organisation des institutions est capitale pour l'aménagement et le développement.

Le Bénin est subdivisé en douze (12) entités déconcentrées (départements), et en soixante-dix-sept (77) entités décentralisées (communes) qui concourent, avec l'Etat, à l'administration et à l'aménagement du territoire, au développement économique, sanitaire, culturel et scientifique, à la protection de l'environnement et à l'amélioration du cadre de vie.

Ce découpage administratif pourrait encore évoluer dans les années à venir, en lien avec le projet de mise en place de nouvelles unités administratives déconcentrées, à l'échelon départemental et à l'échelon régional. Une dynamique de coopération et d'intégration est également à l'œuvre depuis plusieurs années à l'échelle intercommunale.

Par ailleurs, le Bénin faisant partie d'institutions supranationales, sa place dans l'environnement ouest-africain et international est également à considérer.

2.7.1. Synthèse du diagnostic

La configuration institutionnelle du Bénin est caractérisée par :

- une administration toujours fortement centralisée ;
- une intervention territoriale essentiellement verticale (cloisonnée par secteur) et peu concertée entre les différents acteurs (Etat, collectivités locales, services déconcentrés, ONG, etc.) ;
- la présence d'un seul niveau de décentralisation (la commune) et d'un seul niveau de déconcentration (le département), ce qui ne favorise pas une articulation entre l'aménagement du territoire national et les actions de développement local.

2.7.2. Enjeux et défis

Le principal enjeu est de réorganiser le paysage institutionnel, afin de créer un environnement favorable à la mise en œuvre des options d'aménagement du territoire.

Il en résulte les défis suivants :

- assurer une meilleure coordination de l'action gouvernementale et territoriale ;
- accélérer les mesures d'application de la décentralisation et de la déconcentration, notamment en termes de transfert des compétences et des ressources vers les entités décentralisées ;
- soutenir la dynamique de coopération intercommunale à l'œuvre depuis quelques années ;
- prendre en compte les exigences d'une territorialisation réussie de l'action publique, notamment par une décentralisation accrue, à une échelle adéquate (communale, intercommunale ou régionale) selon les projets.

2.8. Une position géographique favorable dans la région ouest-africaine

2.8.1. Synthèse du diagnostic

Dans l'environnement régional et international, le Bénin se caractérise par :

- une forte dépendance par rapport à l'aide au développement qui représente entre 6 et 13 % du PIB et 30 à 70 % des dépenses publiques et concerne tous les secteurs de l'économie ;
- l'exiguïté du pays et la petite taille de sa population, ce qui impose d'avoir accès à des marchés extérieurs pour compenser un marché domestique limité ;
- une situation géographique favorable, en raison de l'ouverture sur la mer et de l'accès à plusieurs pays facilité par une relative proximité et une faible contrainte du relief ;
- l'absence d'une véritable politique de préservation et de gestion des espaces frontaliers ;
- de nombreuses villes frontalières, devant faire l'objet d'attention en termes de sécurisation, d'équipement et de développement des échanges avec les pays voisins et les villes frontalières.

On peut également signaler le manque de ressources cartographiques exhaustives et fiables concernant les limites frontalières et communales, pourtant nécessaires pour limiter les conflits.

2.8.2. Enjeux et défis

Le principal enjeu est de mieux valoriser le positionnement du Bénin dans la région ouest-africaine et dans le monde. De ce fait, les défis à relever sont de :

- promouvoir les territoires frontaliers et développer une politique de coopération transfrontalière innovante ;
- prendre en compte les problématiques de migration des personnes et de transport des biens sur le territoire ;
- renforcer la place du Bénin dans la région ouest-africaine, à travers les échanges avec les autres pays ;
- mettre en place et actualiser les données cartographiques relatives aux limites frontalières et communales.

III. LE CADRE STRATEGIQUE DE L'AGENDA SPATIAL

Dans un souci de cohérence, l'élaboration de l'Agenda Spatial a pris en compte les orientations contenues dans les documents stratégiques de référence.

3.1. Définition de la vision de l'Agenda Spatial

L'Agenda Spatial permet d'offrir une assise spatiale aux différentes études prospectives et aux autres documents de cadrage du développement national au plan sectoriel et au plan territorial.

3.1.1. La vision Bénin 2025 Alafia

Le rapport final de l'exercice ENPLT (Etudes Nationales de Perspectives à Long Termes) rappelle les étapes conduisant à l'élaboration de la vision 2025 du Bénin. L'image exprimée à travers la vision doit être « réaliste, crédible et attrayante ». Cette vision a été élaborée à partir du diagnostic du système Bénin et de divers scénarios. Le scénario Bénin 2025 Alafia a été retenu pour traduire cette vision formulée comme suit :

« Le Bénin est en 2025 un pays phare, un pays bien gouverné, uni et de paix, à économie prospère et compétitive, de rayonnement culturel et de bien-être social » .

Sur la base de cette vision, les principaux objectifs qui « permettront au pays de rayonner en Afrique et dans le monde et de servir de modèle » ont été définis comme étant :

- la bonne gouvernance ;
- l'unité nationale et la paix ;
- une économie prospère et compétitive ;
- une culture convergente et rayonnante ;
- le bien-être social.

Une fois ces objectifs définis, il restait les stratégies nationales de développement afin de répondre à la question « comment faire pour réaliser les rêves des Béninois et le scénario désiré "Bénin 2025 Alafia" ? ». Ces stratégies sont présentées comme « la conjugaison harmonieuse des objectifs définis dans la vision et les moyens nécessaires pour les atteindre. Elles concourent, par leur flexibilité, à empêcher ou à prévenir des crises qui tendent à être des prolongements catastrophiques d'évènements non anticipés ou mal anticipés ».

Les huit stratégies retenues sont :

1. la consolidation de la démocratie et de la bonne gouvernance ;
2. la promotion d'une culture de développement ;
3. le renforcement de la lutte contre la pauvreté dans un cadre sécurisé ;
4. le renforcement d'une diplomatie active de proximité et de coopération internationale ;
5. la promotion d'un aménagement du territoire qui assure le développement régional et la gestion rationnelle de l'environnement ;
6. la promotion d'une culture et d'un environnement favorable au développement technologique ;
7. le renforcement des bases humaines et matérielles du développement ;
8. le renforcement des valeurs humaines et communautaires.

3.1.2. La vision Bénin Émergent 2006

La vision Bénin Émergent 2006 s'inscrit dans la même lignée que la vision Bénin 2025, bien que plus axée sur l'économie. On en trouve une évocation dans les Orientations Stratégiques de Développement (OSD) du Bénin 2006-2011 :

« Un pays qui attire les investissements, accélère sa croissance économique et en redistribue équitablement les effets induits, un pays qui s'intègre avec succès dans l'économie mondiale grâce à ses capacités d'exportation ».

Cette formulation met l'accent sur deux grands objectifs :

- développer des pôles de croissance ;
- réduire la pauvreté et améliorer la qualité de vie.

Six orientations stratégiques sont également précisées :

1. reconstruire l'administration au service de l'intérêt général et du développement du secteur privé ;
2. assainir le cadre macroéconomique ;
3. promouvoir le renouveau économique ;
4. développer les infrastructures économiques et sociales ;
5. renforcer le capital humain ;
6. assurer le développement équilibré et durable de l'espace national.

3.1.3. L'articulation de l'Agenda Spatial à la vision existante

Même si la vision issue des études de prospective et reprise dans les OSD 2006-2011, avec un accent particulier sur l'économie, propose des choix mobilisateurs, il ressort de l'analyse que le passage à l'action demeure difficile.

L'Agenda Spatial a précisément pour objectif de favoriser ce passage à l'action ainsi que la réalisation des résultats recherchés, au travers d'une véritable territorialisation du développement.

Ceci ne pourra se faire qu'en mettant en œuvre les cinq choix suivants :

1. mettre les territoires au cœur des politiques de développement économique et de développement local ;
2. privilégier les pôles de développement comme leviers d'un aménagement équitable qui part de la ville jusqu'à son hinterland ;
3. intensifier les relations avec les pays voisins et les actions en faveur de l'intégration en Afrique de l'Ouest ;
4. gérer de façon rationnelle l'environnement et les ressources ;
5. compléter le paysage institutionnel pour faciliter la mise en œuvre des nouvelles options d'aménagement du territoire.

3.1.4. Quelle vision du territoire béninois à l'horizon 2025 ?

L'Agenda Spatial est donc construit sur la base de la vision en cours (Bénin 2025 Alafia notamment) :

« Le Bénin de 2025 est un pays bien gouverné et bien aménagé, ouvert sur l'Afrique et le monde, un pays respectueux de l'environnement et disposant d'un capital humain et d'infrastructures au service d'une économie compétitive et inclusive, afin d'assurer le bien-être et la qualité de vie des populations sur l'ensemble du territoire national ».

Cette vision générale s'exprime à travers :

1. une bonne gouvernance et un aménagement cohérent du territoire ;
2. l'ouverture sur le monde et sur l'Afrique ;
3. une bonne gestion de l'environnement et des ressources naturelles ;
4. un capital humain solide ;
5. une économie dynamique et compétitive mais aussi inclusive et équitable ;
6. une amélioration soutenue du bien-être des populations.

Par ailleurs, l'Agenda Spatial met un accent particulier sur l'attractivité et la compétitivité du pays. En effet, l'attractivité du Bénin, c'est-à-dire sa capacité à attirer des populations, des investissements et des activités, reste à ce jour assez limitée et demande à être améliorée.

Dans le même temps, il importe que le Bénin devienne plus compétitif, en déployant des ressources et des capacités pour assurer un meilleur positionnement de ses entreprises sur le marché de la concurrence régionale (Afrique de l'Ouest) et internationale, au bénéfice de la croissance économique et du bien-être des populations.

Tableau 1 : La contribution de la « vision partagée » à l'attractivité et à la compétitivité du Bénin

	ATTRACTIVITE	COMPETITIVITE
Une bonne gouvernance et un aménagement cohérent du territoire	• Assure un meilleur accès à l'aide internationale • Encourage la coopération décentralisée • Attire les investissements étrangers • Réduit la fracture socio-économique et les tensions qui en découlent	• Facilite un meilleur climat des affaires • Réduit les coûts de transaction (« Costs of doing business ») • Améliore la productivité des entreprises • Élargit le marché intérieur • Améliore l'offre de ressources humaines
L'ouverture au monde et à l'Afrique	• Donne une image d'ouverture et de tolérance	• Facilite l'accès des entreprises aux marchés étrangers
Une bonne gestion de l'environnement et des ressources naturelles	• Procure une image de marque positive • Encourage l'écotourisme	• Établit un climat de confiance avec les investisseurs • Facilite les investissements à long terme
Des infrastructures et des réseaux bien établis	• Favorise le développement du tourisme	• Facilite les exportations • Permet de mieux servir le marché intérieur • Réduit les coûts de production
Une économie dynamique et inclusive	• Permet aux agglomérations de développer leurs capacités et leurs ressources • Développe le marché intérieur	• Réduit la pauvreté
Un capital humain solide	• Permet l'émergence d'un cadre de vie plus attrayant	• Fournit une main-d'œuvre qualifiée et disponible
Une orientation vers l'amélioration du bien-être des populations	• Renforce l'image d'un pays qui prend soin de sa population	• Suscite de nouveaux marchés intérieurs

L'Agenda Spatial se positionne comme un cadre de cohérence spatiale pour toutes les actions de développement. Pour cela, il doit prendre en compte les options et les objectifs de développement à long terme retenus dans le cadre des différents documents de planification du développement national. Il s'agit notamment de l'Agenda pour un Bénin Emergent 2025 qui présente les piliers sur lesquels le Bénin devra baser son économie, et de la SCRP qui insiste non seulement sur les choix économiques, mais également sur les choix sociaux et la nécessité d'une approche basée sur l'équité et la durabilité et le Programme d'Action du Gouvernement (PAG). Cette démarche vise à corriger une approche du développement qui n'arrimait pas la planification économique à la planification spatiale.

Après la présentation d'une vision partagée, il est maintenant opportun de formuler les grandes orientations stratégiques du développement qui permettent de définir les options d'aménagement de l'Agenda Spatial. En d'autres termes, il est question de présenter les choix de développement que des options d'aménagement viendront concrétiser et décliner dans l'espace.

D'une manière globale, de l'Indépendance en 1960 jusqu'au début des années 2000, les options économiques du Bénin ont concerné les trois grands secteurs d'activités que sont le primaire, le secondaire et le tertiaire. De 1960 au début des années 1970, l'accent a surtout été mis sur l'agriculture et le transit. Dans les années 1970 et 1980, les choix ont plutôt porté sur l'agriculture et comportaient quelques tentatives d'industrialisation qui n'ont pas abouti. De la fin des années 1980 au début des années 2000, les principaux choix économiques ont plutôt privilégié l'agriculture et les services. Malgré ces efforts successifs en faveur du développement économique, beaucoup restaient encore à faire pour relever le défi d'une croissance économique soutenable et durable, et celui d'un accès amélioré et équitable des populations aux équipements et aux services collectifs.

3.2. Les options de développement du Bénin : le choix d'un développement économique et social dynamique, équitable et durable

Au milieu des années 2000, des réflexions stratégiques ont été engagées dans le cadre de l'Agenda pour un Bénin Emergent 2025 et de la SCRP 2011-2015, pour savoir comment éviter les écueils du passé et engager réellement le Bénin sur le chemin d'une prospérité partagée, conformément à la vision Bénin 2025 Alafia.

En croisant ces réflexions stratégiques avec les enjeux et défis mis en évidence par le diagnostic territorial, le Bénin opte dorénavant pour un développement économique et social de nature endogène, équitable et soutenable. Ce choix à pour principaux fondements :

- la recherche de bases diversifiées et solides pour l'économie du pays, dans un environnement de plus en plus concurrentiel ;
- la volonté d'une plus grande équité dans le développement, en vue de réduire les disparités ;

- la nécessité de positionner les produits béninois sur les marchés régionaux et mondiaux, en valorisant au mieux ses atouts comparatifs ;
- la volonté de mettre en valeur les atouts géographiques du pays pour engager une coopération régionale et internationale qui profite au développement du Bénin ;
- la volonté de prévenir et de réduire au mieux les impacts négatifs de la croissance sur l'environnement, dans un souci de développement durable.

3.2.1. Les composantes d'un développement économique endogène, équitable et soutenable

Pour s'orienter vers une économie compétitive et dynamique, le Bénin fait l'option :

- d'une agriculture diversifiée ;
- d'une industrie créatrice d'emplois et de revenus ;
- de services à forte valeur ajoutée.

3.2.1.1. L'option d'une agriculture diversifiée

L'agriculture est restée une constante dans les choix économiques du Bénin depuis l'Indépendance et reste encore aujourd'hui un secteur important pour le décollage du pays. En effet, le Bénin se présente comme un grand bassin versant du Nord au Sud, avec des vallées fertiles (dont celle de l'Ouémé), une pluviométrie relativement bonne et une diversité de zones agro-écologiques propice à de nombreuses spéculations agricoles. Par ailleurs, seulement 17 %³⁷ de la Superficie Agricole Utile (SAU) sont mises en valeur, avec 60 % consacrés aux principales cultures vivrières. Les cultures de contre-saison sont encore faiblement développées et méritent une attention particulière.

La question fondamentale reste de savoir quelle stratégie mettre en place pour faire de l'agriculture, un secteur créateur de valeur ajoutée et de richesse pour le développement du Bénin. Quelques réponses ont été apportées à cette question à travers l'agenda pour un Bénin émergent 2025 et la SCRP 2011-2015, auxquels s'ajoutent les différentes réflexions engagées dans le cadre du présent document. Il ressort que, d'ici à 2025, la construction d'un secteur agricole compétitif passe notamment par :

• Une agriculture diversifiée et compétitive

Ce choix traduit la nécessité de développer d'autres cultures d'exportation, afin de réduire la forte dépendance du secteur vis-à-vis du seul coton. Ce choix est également celui du développement de nouvelles filières ayant un effet d'entraînement sur les différents secteurs de l'économie nationale. Ainsi, le Bénin entend-il désormais mettre l'accent sur les filières qui présentent un avantage

³⁷ Plan Stratégique de Relance du Secteur Agricole, 2009.

comparatif certain. Dans cette optique, la production agricole sera essentiellement tournée vers :

- le coton qui reste un atout ;
- la production végétale : ananas, anacarde, maïs, manioc, riz, palmier à huile, cultures maraîchères ;
- les cultures vivrières de contre-saison ;
- la production animale : volaille, aulacode, lait, œuf ;
- la production halieutique : poisson, crevette ;
- la production forestière : bois de service et bois d'œuvre.

- **Une agriculture qui valorise les potentialités agricoles des différentes régions du pays**

Le développement des différentes filières identifiées doit permettre d'aller vers de véritables bassins de production fondés sur les spécificités écologiques de chaque zone.

- **Une agriculture articulée aux autres secteurs de l'activité économique**

Le Bénin fait ainsi le choix de rompre avec des filières agricoles isolées pour promouvoir, dans une approche intégrée, un secteur agricole pourvoyeur de matières premières en grande quantité. C'est pourquoi la promotion du coton s'intègre dans le développement du pilier coton-textile, tandis que la promotion des autres produits agricoles s'intègre dans le pilier agroalimentaire.

C'est aussi le choix d'un secteur agricole soutenu par un réseau d'infrastructures de transport capables d'assurer l'écoulement des matières premières vers les centres de transformation, de conditionnement et de consommation.

- **Une agriculture tournée aussi bien vers l'exportation que vers la sécurité alimentaire**

Dans un contexte de hausse croissante de la demande des produits alimentaires, le Bénin se positionne pour devenir une puissance agricole qui arrive à nourrir sa population, de plus en plus nombreuse, mais aussi à exporter son surplus de production vers l'étranger.

La réalisation d'une telle ambition suppose des préalables tels que la modernisation de l'appareil productif, la gestion de l'eau, la sécurisation du foncier et des réformes institutionnelles.

3.2.1.2. L'option d'une industrie créatrice d'emplois et de revenus

L'industrie est restée le parent pauvre des options économiques prises jusque-là dans le processus de développement du Bénin. Pourtant, l'industrie est le secteur par excellence qui crée de la valeur ajoutée, donc la croissance économique.

En effet, les importations de produits alimentaires augmentent chaque année de 10%, tandis que les exportations sont faibles et irrégulières. Cela signifie notamment que la matière première produite au Bénin est exportée sans grande valeur ajoutée, transformée à l'extérieur, puis ramenée parfois au Bénin à travers les importations.

Par ailleurs, malgré le potentiel minier non négligeable du Bénin, l'industrie *extractive ne représente encore que 0,2 % du PIB national* ³⁸.

Le développement industriel pour lequel opte le Bénin est essentiellement caractérisé par :

- la transformation des produits agricoles ;
- la valorisation des ressources minières ;
- la promotion de la recherche et de l'innovation technologique.

• La transformation des produits agricoles

Cet axe vise essentiellement l'amélioration de la valeur ajoutée des activités primaires. Le Bénin entend rompre avec le faible niveau de transformation des produits locaux. C'est dans cette perspective que s'inscrit entre autres le développement du pilier coton-textile qui vise la transformation du coton produit avant son exportation.

C'est également le cas pour le pilier agroalimentaire, avec la nécessité d'une transformation locale des produits agricoles, avant leur exportation, ou à des fins de consommation locale.

• La valorisation des ressources minières

Potentiel jusque-là sous-exploité, car mal connu et peu maîtrisé, les ressources minières constituent l'un des supports privilégiés du développement de l'industrie nationale pour les prochaines années. C'est pourquoi, avec les hydrocarbures et les matériaux de construction, les mines sont identifiées comme étant des pôles à haut potentiel de croissance pour l'économie béninoise.

• La promotion de la recherche et de l'innovation technologique

Les ressources humaines du Bénin doivent être encouragées afin qu'elles s'investissent dans la production de biens technologiques, fruits de la recherche et de l'innovation. Il s'agit notamment de développer des filières d'enseignement, de recherche scientifique et d'innovation de pointe, dans les domaines des industries chimiques, mécaniques, électroniques ou informatiques, grâce auxquelles des produits « béninois » pourraient devenir compétitifs sur les marchés extérieurs et sur le marché intérieur par rapport aux produits importés.

³⁸ Source : note sur les comptes nationaux de 2012, MDAEP, INSAE, février 2013.

Le succès de cette option dépend notamment de la mise en place d'un réseau performant d'infrastructures et d'équipement adaptés (transport, énergie, connexion haut débit, etc.) afin de rendre les coûts de production compétitifs.

3.2.1.3. L'option de services à forte valeur ajoutée

Tout comme l'agriculture, les services restent une constante dans les différents choix économiques du pays depuis l'indépendance. Ce secteur fournit aujourd'hui la principale contribution à l'économie nationale et reste l'une des principales options économiques pour les prochaines années. Ceci d'autant plus que le Bénin jouit d'une position géographique stratégique par rapport aux pays de l'hinterland et au Nigeria. L'exploitation de cet atout géographique constitue un des enjeux issus du diagnostic territorial.

En optant pour des services à forte valeur ajoutée comme option économique majeure, le Bénin a identifié quelques piliers :

- **Le pilier transport-commerce-logistique.** A travers ce pilier, le Bénin entend profiter de sa position géographique pour servir de plateforme régionale d'échanges, de négoce et de services à forte valeur ajoutée.
- **Le pilier tourisme-culture-artisanat.** Le Bénin fait le choix de cette option pour profiter de son potentiel touristique sur l'ensemble du territoire national. Le pays entend engager des réformes et des projets d'aménagement touristique qui permettront de promouvoir un développement touristique jusque-là freiné par plusieurs difficultés, telles que le manque d'infrastructures, l'inaccessibilité de certains sites, la faiblesse qualitative et quantitative du service d'accueil et de la desserte du pays.

Le développement de ces piliers doit reposer sur :

- un réseau conséquent d'infrastructures répondant aux standards internationaux et articulées les unes aux autres ;
- un réseau de villes capables d'offrir des services de qualité ;
- des ressources humaines qualifiées, capables d'offrir des services de qualité ;
- une bonne maîtrise de la chaîne de valeur logistique et du commerce (association optimale des flux d'informations, de personnes et de marchandises, garantissant traçabilité, réactivité et gain de temps, réduction de coût, économies d'échelle) principal facteur de compétitivité d'une économie en développement ;
- une justice efficace et crédible.

3.2.2. Les composantes d'un développement social équitable et durable

Le Bénin n'a pas opté pour un développement axé seulement sur une économie, vecteur de croissance, même si celle-ci reste la pierre angulaire de la marche du pays vers la prospérité. Le Bénin adhère à un modèle de développement qui s'inscrit dans la droite ligne des aspirations et visions à long terme précédemment formulées. Ce modèle prend en compte les enjeux territoriaux, d'équité et de durabilité.

3.2.2.1. L'option d'un développement qui garantit un accès amélioré et équitable des populations aux équipements et aux services collectifs

Tirant la leçon des programmes d'ajustement structurel qui, tout en ayant le mérite de conduire aux grands équilibres macroéconomiques, ont laissé dans la pauvreté une grande partie de la population (surtout rurale), le Bénin a choisi un mode de développement qui offre à tous les citoyens un accès équitable aux équipements et aux services collectifs.

L'accès aux équipements et aux services collectifs constitue l'indicateur le plus pertinent pour mettre en relief les conditions de vie des ménages et analyser le profil de pauvreté, afin d'en déduire les interventions prioritaires. Le diagnostic territorial a ainsi révélé d'importantes disparités dans les conditions de vie des populations, entre les villes et les campagnes, et à l'intérieur même des centres urbains.

L'option d'un accès équitable des populations aux équipements et services collectifs vise à :

- promouvoir des infrastructures sociocommunautaires de base, dotées de personnel qualifié surtout dans les localités rurales où le déficit est beaucoup plus prononcé ;
- doter le pays d'un capital humain bien formé, capable de porter les ambitions de développement affichées.

3.2.2.2. L'option d'un développement respectueux de l'environnement

A travers les exercices de cadrage à long terme du développement national, le Bénin a également fait le choix d'un développement respectueux de l'environnement. Ce choix est conforté par le diagnostic territorial de l'Agenda Spatial dont il ressort que le Bénin fait face à des questions environnementales cruciales qui pourraient compromettre les efforts consentis en faveur du développement. Ceci est d'autant plus vrai qu'aujourd'hui, les changements climatiques viennent amplifier les risques naturels déjà existants, tout en générant d'autres risques localisés. Les changements climatiques risquent également d'affecter les secteurs que sont l'agriculture, l'accès à l'eau, la santé et en cela, freiner le développement économique tout en accroissant les disparités sociales.

Par ailleurs, la grande richesse qui caractérise le Bénin en biodiversité et en ressources naturelles, qui favorise l'agriculture, l'élevage, la pêche et même une certaine forme de tourisme, mérite de faire l'objet d'une gestion rationnelle et durable.

3.2.2.3. L'option d'un développement basé sur une approche territoriale

Les différentes options de développement du pays ne pourront pas permettre d'atteindre ces objectifs de développement à long terme si l'approche sectorielle continue à dominer les politiques publiques. En engageant les politiques de décentralisation et d'aménagement du territoire au début des années 2000, le Bénin entend désormais tourner ses efforts de développement vers une approche territoriale caractérisée par :

- la volonté d'articuler les différentes échelles de développement (le niveau national et le niveau local) ;
- la volonté de faire émerger des bassins économiques pour servir de support à une dynamique locale de production et donc de développement.

Ces options de développement sont pertinentes mais suscitent toutefois plusieurs questions lorsque l'on se met dans une perspective d'aménagement du territoire, à savoir :

- au regard des potentialités et atouts des différentes régions du Bénin, quelles sont les zones les plus aptes à accueillir les différentes filières identifiées pour assurer la diversification agricole ?
- quels sont les potentiels centres industriels devant porter l'option du développement industriel ?
- quel réseau de villes pour dynamiser l'option de services à forte valeur ajoutée ?
- quels réseaux d'échanges et d'approvisionnement (voies de communications, systèmes énergétiques, etc.) pour construire de véritables pôles complémentaires et viables, grâce à une forte intégration entre les centres urbains et leurs hinterlands ?
- quelles articulations entre l'espace national, les pays limitrophes et le reste du monde ?
- quelles sont les préoccupations environnementales liées aux choix économiques du pays, et quelle gestion des ressources nationales pour y faire face ?

3.2.3. Des options de développement aux options d'aménagement

Le consensus a été bâti autour de la nécessité d'avoir un schéma d'aménagement qui définisse comment valoriser les potentialités des territoires pour concrétiser les choix de développement à long terme. Dans cette perspective, trois options d'aménagement ont été retenues :

• Option d'aménagement 1

La première option d'aménagement propose le renforcement des pôles de développement et des réseaux structurants, avec les préoccupations majeures suivantes :

- renforcer et organiser l'armature urbaine du pays ;
- développer des réseaux d'échanges performants (transports et télécommunications) pour assurer une liaison optimale entre les différents pôles et entre les pôles et leurs arrière-pays, dans un souci de valorisation des différentes potentialités régionales ;
- développer des réseaux d'approvisionnements (en particulier énergétiques) performants.

Cette option traduit ainsi le souhait d'un développement multipolaire, au travers d'une armature urbaine hiérarchisée et complémentaire, maillée par des réseaux structurants d'échanges et desservie en réseaux structurants d'approvisionnement.

• Option d'aménagement 2

La deuxième option entend soutenir le développement transfrontalier, afin de promouvoir les relations d'échanges et de bon voisinage dans le cadre de l'intégration au sein de la région ouest-africaine, avec les préoccupations majeures suivantes :

- le développement des espaces frontaliers ;
- la valorisation de la position économique du Bénin dans la région ouest-africaine.

• Option d'aménagement 3

La troisième et dernière option propose un développement économique respectueux de l'environnement et valorisant les ressources territoriales naturelles, culturelles et humaines, avec les préoccupations majeures suivantes :

- promouvoir une agriculture moderne et durable ;
- promouvoir la gestion durable des ressources naturelles ;
- promouvoir la gestion durable des ressources culturelles et humaines.

Cette option identifie les différents bassins de production du Bénin ainsi que les espaces singuliers. Elle aborde les préoccupations environnementales liées à leur exploitation et la nécessité de leur gestion durable.



DEUXIEME PARTIE

LES OPTIONS D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

Chacune des options présentées dans cette partie répond aux défis de l'aménagement du territoire relevés dans le diagnostic territorial. Ces options ne constituent pas des scénarios alternatifs, mais doivent être considérées comme de grandes orientations complémentaires. Elles ont été définies selon les principes et la vision proposés dans le cadre stratégique, lequel s'appuie sur les travaux de Bénin 2025 Alafia.

Cette partie s'organise autour des trois options d'aménagement et de développement proposées. Ces options sont déclinées en orientations stratégiques (au nombre de sept), elles-mêmes subdivisées en composantes (au nombre de vingt-et-une) contenant des propositions d'actions envisageables.

Ces trois options ont été définies dans un esprit de complémentarité et d'inclusion spatiale à l'échelle de l'ensemble du territoire national. Les fonctions conférées aux territoires sont en effet déterminantes pour la définition et la conduite des politiques et projets d'aménagement, et s'appuient nécessairement sur les spécificités et potentialités avérées de chaque territoire.

Les principaux enjeux et défis en termes d'aménagement et de développement ont été posés pour chaque composante thématique, de même que les axes d'intervention prioritaires à un horizon de quinze ans. Ces axes ont été définis sans hiérarchisation précise à ce stade de la réflexion.

En effet, lors de l'opérationnalisation de l'Agenda Spatial, à l'échelle des territoires (notamment dans le cadre de futurs programmes régionaux de développement), une attention particulière devra être portée, dès la phase de diagnostic, aux calendriers des différents projets d'aménagement (sectoriels, locaux, etc.) pour assurer leur articulation, notamment en termes de phasage opérationnel.

Néanmoins, les principaux chantiers structurants emblématiques à conduire au cours des quinze prochaines années à l'échelle nationale ont été dégagés et inscrits comme prioritaires dans l'Agenda Spatial, selon un principe de priorisation calendaire et de programmation dans le temps et dans l'espace, conformément à l'appellation retenue d'un « Agenda » Spatial.

LES OPTIONS D'AMENAGEMENT

IV. OPTION D'AMENAGEMENT 1

Un aménagement à travers les pôles de développement et les réseaux structurants

Cette option traduit le choix d'un développement territorial multipolaire fondé sur la promotion des pôles régionaux de développement. En effet, faire du Bénin un territoire attractif, capable de développer des activités et de mobiliser des investissements, passe par la promotion de véritables pôles de développement pouvant favoriser des économies d'échelle et d'agglomération, et ayant un effet d'entraînement positif sur les économies locales.

Un pôle de développement ³⁹ est un territoire organisé autour d'un moteur économique, une ville importante par exemple, entourée de villes secondaires et de zones rurales, reliées par des réseaux d'échanges. Le territoire s'appréhende ainsi comme un système complexe au sein duquel les centres urbains constituent des nœuds de structuration spatiale, reliés entre eux par des infrastructures de transports et de télécommunications, supports de flux matériels et immatériels (personnes, marchandises, données, services). Un tel système urbain fonctionnel contribue plus efficacement à offrir une gamme de services aux activités économiques des territoires et à faciliter l'accès aux marchés.

Le Bénin s'urbanise rapidement. Cette tendance inéluctable résulte de la conjugaison de trois phénomènes démographiques : l'exode rural, l'accroissement naturel et les migrations. En 1960, le rapport ville-campagne était de 1 citadin pour 10 ruraux. Il est passé à 2 citadins pour 3 ruraux en 2002, et à 4 citadins pour 5 ruraux soit 80 % de citadins en 2013. Les villes béninoises continueront donc à être des lieux privilégiés de peuplement et il leur faudra également devenir de véritables bassins d'activités et d'emplois.

L'urbanisation peut devenir une force positive pour promouvoir un développement territorial généralisé et diffus, mettant en articulation les différents types d'espaces urbains et ruraux. Cette tendance n'est donc pas à combattre, mais bien à maîtriser et à accompagner.

³⁹ Voir le Document de Stratégie Opérationnelle, DAT Bénin, 2006.

L'option d'un aménagement à travers les pôles de développement et les réseaux est structurée en deux orientations stratégiques majeures fortement liées :

- **Orientation Stratégique 1** : Renforcer et organiser l'armature urbaine en affirmant les vocations des villes-motrices et, en complémentarité, conduire une politique active en faveur des centres ruraux afin qu'ils participent davantage à la production de la richesse nationale.
- **Orientation Stratégique 2** : Développer, selon une logique de maillage territorial, les réseaux structurants d'échanges entre les pôles (principalement les réseaux de transports et de télécommunications), et développer les réseaux structurants d'approvisionnement (avec une priorité donnée aux réseaux techniques énergétiques).

4.1. Orientation Stratégique 1 :

Renforcer et organiser l'armature urbaine

L'organisation du territoire national est appréhendée selon une approche multipolaire, avec des réseaux de villes hiérarchisés et complémentaires autour de Cotonou, métropole nationale, mais

aussi de Parakou, métropole d'équilibre. Ces réseaux de villes assureront le relais entre, d'une part les zones rurales qui leur sont rattachées, et d'autre part leur métropole de référence.

L'armature urbaine comprendra :

- au sommet : la métropole de Cotonou, doublée d'une métropole d'équilibre, Parakou, et accompagnée de la métropole-capitale, Porto-Novo ;
- au niveau inférieur : les chefs-lieux de départements, servant à leur tour de relais vers les chefs-lieux de communes et d'arrondissements.

Il s'agit d'assurer un rééquilibrage progressif de l'armature urbaine, à travers la promotion d'une métropole d'équilibre et de pôles urbains régionaux, tout en améliorant les performances socio-économiques de la métropole cotonoise. Dans cette perspective, l'Agenda Spatial va permettre de :

- renforcer les vocations des métropoles nationales : Cotonou comme la métropole nationale, Parakou comme la métropole d'équilibre et Porto-Novo en tant que métropole-capitale ;
- promouvoir des pôles régionaux de développement, en liaison avec les métropoles nationales ;
- renforcer les relations entre les pôles régionaux et leurs arrière-pays.

Chacune des villes de l'armature urbaine doit offrir un cadre accueillant et des conditions de vie durables : réseaux de base, équipements de proximité, espaces verts (parcs arborés, jardins, alignements d'arbres le long des voies, etc.), espaces de loisirs, espaces publics aménagés et sécurisés (éclairage public, etc.), transports publics performants.

4.1.1. Composante 1 : Renforcer les vocations des métropoles nationales

4.1.1.1. Renforcer les fonctions métropolitaines de la conurbation de Cotonou pour la hisser au rang de métropole régionale

L'amélioration des performances économiques et sociales de la métropole nationale dépend d'abord d'une meilleure gestion de son cadre physique. En effet, la ville s'est étalée au-delà de ses limites administratives et a désormais besoin d'orienter son extension vers une stratégie de densification et de réhabilitation de l'existant, avec une amélioration constante du niveau d'équipement et de services collectifs.

Englobant les communes d'Abomey-Calavi, de Cotonou, de Ouidah et de Sèmè-Kpodji, cette conurbation couvre une superficie de 1 172 Km². Ce continuum urbanisé qui accueillait 1 164 638 habitants en 2002, et 1 694 105 habitants en 2013, concentre les grands équipements économiques ainsi que les principaux sièges sociaux et administratifs du pays. Un rééquilibrage des activités peut être soutenu et accéléré en son sein, notamment au travers de projets comme la mise en place d'un deuxième port en eau profonde et d'une zone franche industrielle à Sèmè-Kpodji.

L'amélioration des performances de la métropole de Cotonou dépend aussi de sa compétitivité économique, surtout par rapport aux villes de la région ouest-africaine. Compte-tenu de ses atouts comparatifs en termes de position géographique, Cotonou peut être davantage spécialisée comme plateforme logistique de services et de négoce.

Cette compétitivité ne sera possible que si l'on atténue les freins à la productivité urbaine, telles que l'insécurité foncière, l'insécurité juridique, ainsi que les entraves aux services de base et aux déplacements urbains. Enfin, la compétitivité économique, associée à une meilleure gestion de l'environnement, devrait favoriser l'amélioration des conditions de vie des habitants, à travers un meilleur accès à l'emploi et à des revenus réguliers.

Cotonou sera donc renforcé dans son rôle de « capitale économique » au sens où, dans la compétition régionale et mondiale, le pays a besoin d'une vitrine économique dotée d'une masse critique en termes d'activités, de création de valeur, de qualité de vie, de ressources humaines ou encore de capacités d'accueil des entreprises. Il s'agit bien de conforter les atouts actuels de Cotonou, sans davantage creuser l'écart avec le reste du pays.

4.1.1.2. Promouvoir le développement maîtrisé de la ville de Parakou en tant que métropole d'équilibre

Le développement de la ville de Parakou devra s'appuyer sur une planification et une gestion rigoureuses de l'occupation de l'espace et des activités économiques, en capitalisant les enseignements des expériences passées.

La ville pourra accroître les activités de transit et d'entrepôt, notamment grâce à l'exécution de projets structurants, tels que la construction d'un port sec et d'un aéroport international, ainsi que la rénovation et l'extension du chemin de fer Cotonou-Parakou-Malanville.

Il lui faudra aussi atteindre un niveau optimal d'activités industrielles capables de créer des emplois et d'accroître son attractivité et sa compétitivité.

En tant que ville appelée à se développer pour servir de métropole d'équilibre du Bénin, Parakou pourrait faire référence à l'échelle nationale pour conduire une politique et une action publique renouvelée, en faveur d'un développement urbain durable.

4.1.1.3. Réhabiliter Porto-Novo dans ses attributs de capitale politique

La ville de Porto-Novo est officiellement la capitale politique du Bénin ⁴⁰. Mais dans les faits, on constate que les principaux équipements de pouvoir et centres de décision sont implantés à Cotonou. Pour corriger cette réalité, le Gouvernement a décidé de redonner à la ville ses attributs de capitale nationale. C'est ainsi que, depuis la fin des années 1990, un certain nombre d'institutions de la République érigent progressivement leurs sièges dans la capitale. Ce processus doit être poursuivi et soutenu par une volonté politique.

A travers l'Agenda Spatial, l'Etat réaffirme sa volonté et son ambition de doter Porto-Novo de tous ses attributs de capitale politique du Bénin. Les propositions d'interventions pour renforcer sa place de métropole-capitale sont principalement :

- accélérer le transfert vers Porto-Novo des sièges des institutions et organismes publics de la République (Gouvernement, Cour Constitutionnelle, Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication, Conseil Economique et Social, etc.) ;
- mobiliser et sécuriser des réserves foncières domaniales ;
- améliorer le niveau d'équipements et de services en matière d'assainissement de base, de sécurité, de transport, d'énergie et de télécommunications ;
- améliorer les fonctions d'excellence autour du pôle touristique ;
- favoriser l'accès aux nouvelles technologies de l'information et de la communication.

4.1.2. Composante 2 : Promouvoir les pôles régionaux de développement

Les pôles régionaux de développement sont organisés autour de « villes-motrices » disposant d'un potentiel propre de développement conféré par leurs fonctions administratives et/ou économiques. Les habitants et les acteurs économiques (exploitants agricoles, agro-industriels, commerçants, etc.) de la ville motrice et

⁴⁰ Voir la Constitution du Bénin du 11 décembre 1990, Titre Premier, Article Premier : « La capitale de la République du Bénin est Porto-Novo. »

de son hinterland développent naturellement des échanges matériels et immatériels.

Ces villes-motrices constituent ainsi de véritables relais entre les métropoles et les chefs-lieux de communes qui les entourent, en tant que lieux d'approvisionnement, d'équipements et de services supra communaux. Il s'agit en général de villes chefs-lieux de départements, mais aussi de villes dont la position de carrefour leur offre un potentiel de compétitivité et d'attractivité.

Encadré 1 : Critères de choix des villes-motrices devant structurer les pôles régionaux

Le choix des villes devant polariser les pôles régionaux de développement dans le contexte béninois est d'autant plus délicat qu'il n'existe aucun consensus sur le contenu même de la notion de ville.

Au plan administratif, la loi n° 90-008 du 13 août 1990 sur l'administration territoriale a défini six préfectures, soixante-sept sous-préfectures, dix circonscriptions urbaines, des communes, des villages et quartiers de ville.

Avec la loi n° 97-028 du 15 janvier 1999, les préfectures sont passées à douze alors que les sous-préfectures et les circonscriptions urbaines ont simplement changé de dénomination et sont désormais devenues des « communes ». Les anciennes communes sont passées au rang d'arrondissements.

Les dix communes autrefois considérées comme circonscriptions urbaines sont : Abomey, Bohicon, Cotonou, Djougou, Kandi, Lokossa, Natitingou, Ouidah, Parakou et Porto-Novo.

Sur le plan des dynamiques démographiques, on note à travers les résultats du RGPH 3 de 2002 que les communes de plus de 100 000 habitants sont passées de six (Abomey-Calavi, Banikoara, Cotonou, Djougou, Parakou et Porto-Novo) en 1992 à quatorze en 2002. Les nouvelles communes promues sont : Aplahoué, Bohicon, Kalalé, Kétou, Malanville, Tchaourou, Savalou et Sèmè-Kpodji.

Les villes-motrices abritent des équipements structurants, tels que les universités nationales (Abomey-Calavi/Cotonou et Parakou), les installations marchandes, les industries agro-alimentaires, les centres hospitaliers. Par exemple, en ce qui concerne les centres hospitaliers⁴¹, on peut citer :

- le Centre National Hospitalier-Universitaire (CNHU) à Cotonou (617 lits) ;
- l'Hôpital de la Mère et de l'Enfant Lagune (HOMEL) à Cotonou (193 lits) avec le statut de centre national, il est aussi un centre Universitaire ;
- les cinq Centres Hospitaliers Départementaux (CHD) : Abomey (371 lits), Lokossa (121 lits), Natitingou (90 lits), Parakou (186 lits), Porto-Novo (345 lits).

Par ailleurs, certaines localités se sont révélées attractives du fait de leur proximité par rapport à Cotonou, ou parce qu'elles abritent des équipements structurants. La population de ces localités a connu un fort taux d'accroissement entre les deux derniers recensements. Il s'agit entre autres d'Abomey-Calavi (9,30 %), Parakou (6,76 %), Sèmè-Kpodji (5,89 %), Malanville (5,88 %), Aplahoué (4,21 %) et Lokossa (3,57 %).

⁴¹Source : *Annuaire des statistiques sanitaires de 2011, édité en mars 2012, Ministère de la santé.*

En croisant ces différentes considérations, l'Agenda Spatial se propose de sélectionner une dizaine de centres urbains ⁴² comme villes-motrices devant structurer les pôles régionaux de développement. Il s'agit de : Abomey, Cotonou, Bohicon, Djougou, Kandi, Lokossa, Malanville, Natitingou, Parakou, Dassa ⁴³ et Porto-Novo.

Il est à noter que certaines villes présentent un potentiel d'entraînement lié à leur seule fonction économique. Ces villes pourraient donc être activées en tant que villes-motrices secondaires par rapport aux villes-motrices principales. Il s'agit de : Azové, Comé, Glazoué, Kétou, Ouessè, Tanguiéta, etc.

Les pôles régionaux à promouvoir se présentent comme suit :

1. le pôle régional de développement du Sud, entraîné par la ville de Cotonou ;
2. le pôle régional de développement du Sud-Est, entraîné par la ville de Porto-Novo ;
3. le pôle régional de développement du Sud-Ouest, entraîné par la ville de Lokossa ;
4. le pôle régional de développement du centre, entraîné par le bipôle Abomey-Bohicon et la ville de Dassa ;
5. le pôle régional de développement du Nord-Est, entraîné par Parakou et le bipôle Kandi-Malanville ;
6. le pôle régional de développement du Nord-Ouest, entraîné par le bipôle Djougou- Natitingou.

La promotion de ces pôles régionaux de développement va contribuer de façon significative au développement équilibré du territoire national, à l'amélioration du niveau d'attractivité et de compétitivité des différents territoires.

Chacun de ces pôles fera l'objet d'un programme de développement régional qui fixera plus précisément les vocations des terres, la localisation des infrastructures et des équipements structurants, les secteurs de l'économie à renforcer ou à développer, les patrimoines à préserver, etc. A titre indicatif, l'Agenda Spatial propose déjà quelques actions à concrétiser au niveau des pôles régionaux.

Les vocations dégagées au niveau des pôles régionaux sont globales et reposent sur un potentiel endogène avéré. Certaines filières et activités sont donc à soutenir en priorité, selon un principe de valorisation des potentialités des territoires. Le développement d'activités complémentaires, strictement liées à une localité du pôle régional, reste tout à fait possible.

⁴² Cette structuration fait ressortir comme villes motrices toutes les localités ayant une tradition urbaine, à l'exception de Ouidah qui fait déjà partie de la conurbation de Cotonou.

⁴³ Le choix de Dassa comme ville motrice a été rendu facile par la décision du Conseil des Ministres en date du 22 juin 2016 qui le fixe comme chef-lieu de Département



4.1.2.1. La zone Sud entraînée par la ville de Cotonou

La zone Sud est constituée de trois sous-espaces aux spécificités distinctes :

- le territoire du Littoral (Abomey-Calavi, Cotonou et Sèmè-Kpodji) qui dispose d'un marché international, d'une zone franche industrielle, de campus universitaires et d'un réseau de communication entretenu ; cet ensemble est propice à l'accueil des activités de transformation, de distribution et de tourisme ;
- le territoire de la Lama (Allada, Toffo et Zè) qui est la zone de prédilection pour la culture de l'ananas et du palmier à huile ;
- le territoire des Pays de Traditions et de Cultures (Ouidah, Kpomassè et Tori-Bossito) qui a une vocation touristique (histoire de l'esclavage, traditions autour du culte vaudoun, forêts sacrées, etc.). Ce territoire abrite une zone industrielle pouvant accueillir des unités de transformation agro-alimentaires. Il est aussi propice au développement d'activités de valorisation des ressources halieutiques.

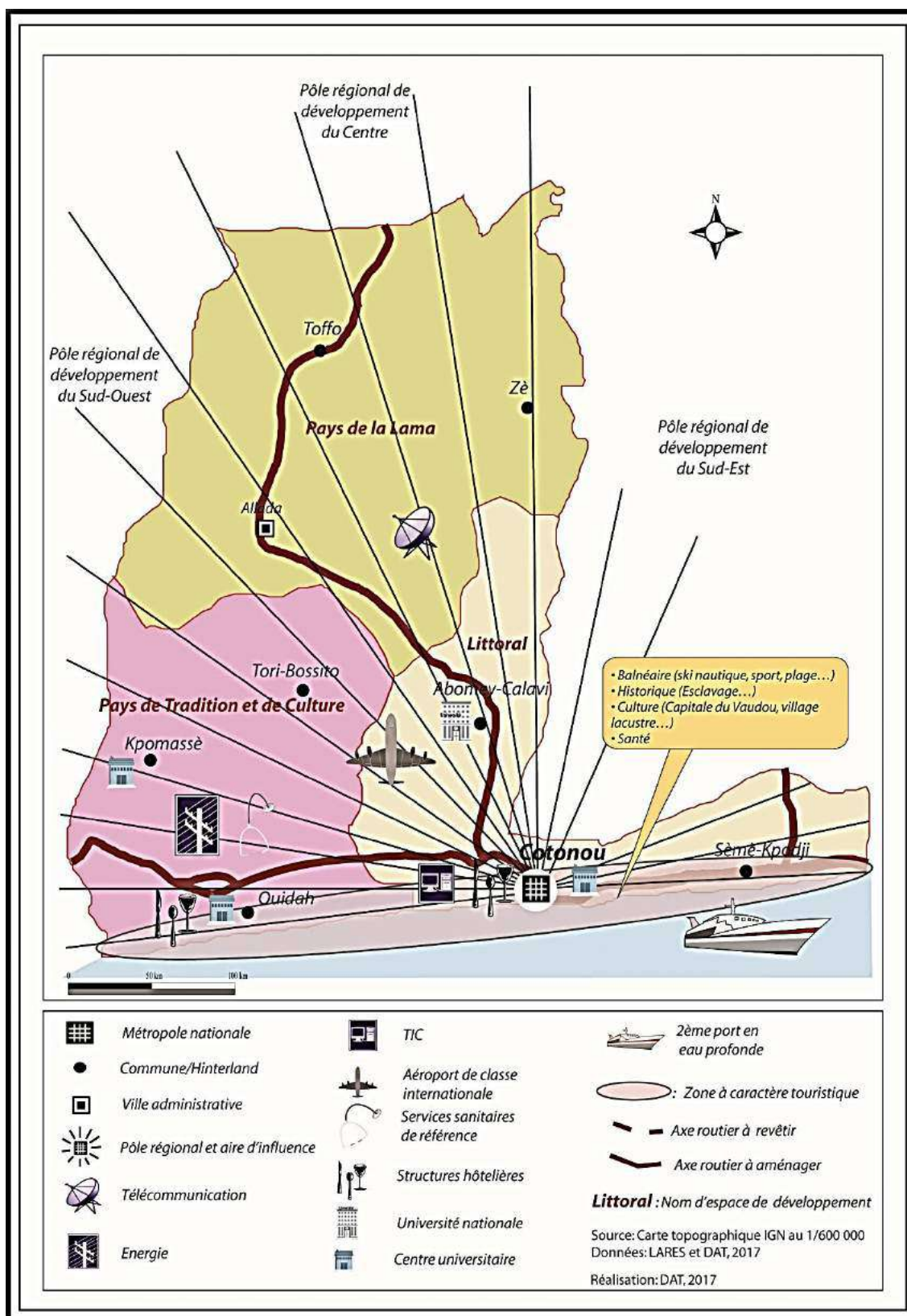
La pêche en mer constitue une activité que l'on retrouve tout le long du littoral.

C'est donc une zone à fort potentiel dans les secteurs de l'industrie, de l'agro-industrie, des services et du tourisme. Compte-tenu de ses caractéristiques, la zone Sud va être positionnée comme la plateforme nationale de transformation et de distribution des produits.

Pour affirmer cette vocation, quelques pistes d'actions peuvent être envisagées :

- la protection des terres agricoles contre l'avancée du front d'urbanisation ;
- la promotion des cultures maraîchères et des cultures de rente (ananas, palmier à huile, noix de coco, etc.) ;
- la promotion des zones industrielles de Ouidah et de Sème-Kpodji ;
- la mise en œuvre du projet touristique de « Route des Pêches » ;
- la protection des côtes contre l'érosion et l'avancée de la mer ;
- la mise en œuvre d'un plan de déplacements urbains et interurbains (incluant le transport fluvio-lagunaire).

Par ailleurs, en tant que relais entre la métropole de Cotonou et les communes qui les entourent, Abomey-Bohicon, Lokossa et Porto-Novo devraient améliorer leur attractivité et attirer davantage de populations et d'activités, de façon à maintenir la croissance de Cotonou à un niveau compatible avec les contraintes environnementales et avec ses limites administratives.



Carte 1 : Pôle régional de développement du Sud

4.1.2.2. La zone Sud-Est portée par la ville de Porto-Novo

La zone Sud-Est, animée par la ville de Porto-Novo est constituée de trois sous-espaces complémentaires, à savoir :

- le territoire de la basse vallée de l’Ouémé (Adjohoun, Aguégus, Bonou, Dangbo et Sô-Ava) à vocation agricole et halieutique avec, de façon spécifique, l’élevage à Dangbo et le tourisme à Sô-Ava. Compte-tenu de sa position, Sô-Ava est également sous l’influence de l’agglomération de Cotonou en termes d’échanges de produits et de services ;
- le Pays Gun (Adjarra, Akpro-Missérété, Avrankou et Porto-Novo) à vocation administrative (capitale politique), commerciale et touristique ;
- le Pays Nagot (Adja-Ouèrè, Ifangni, Kétou, Pobè et Sakété) à vocation agricole (palmier à huile, manioc, etc.) et minière.

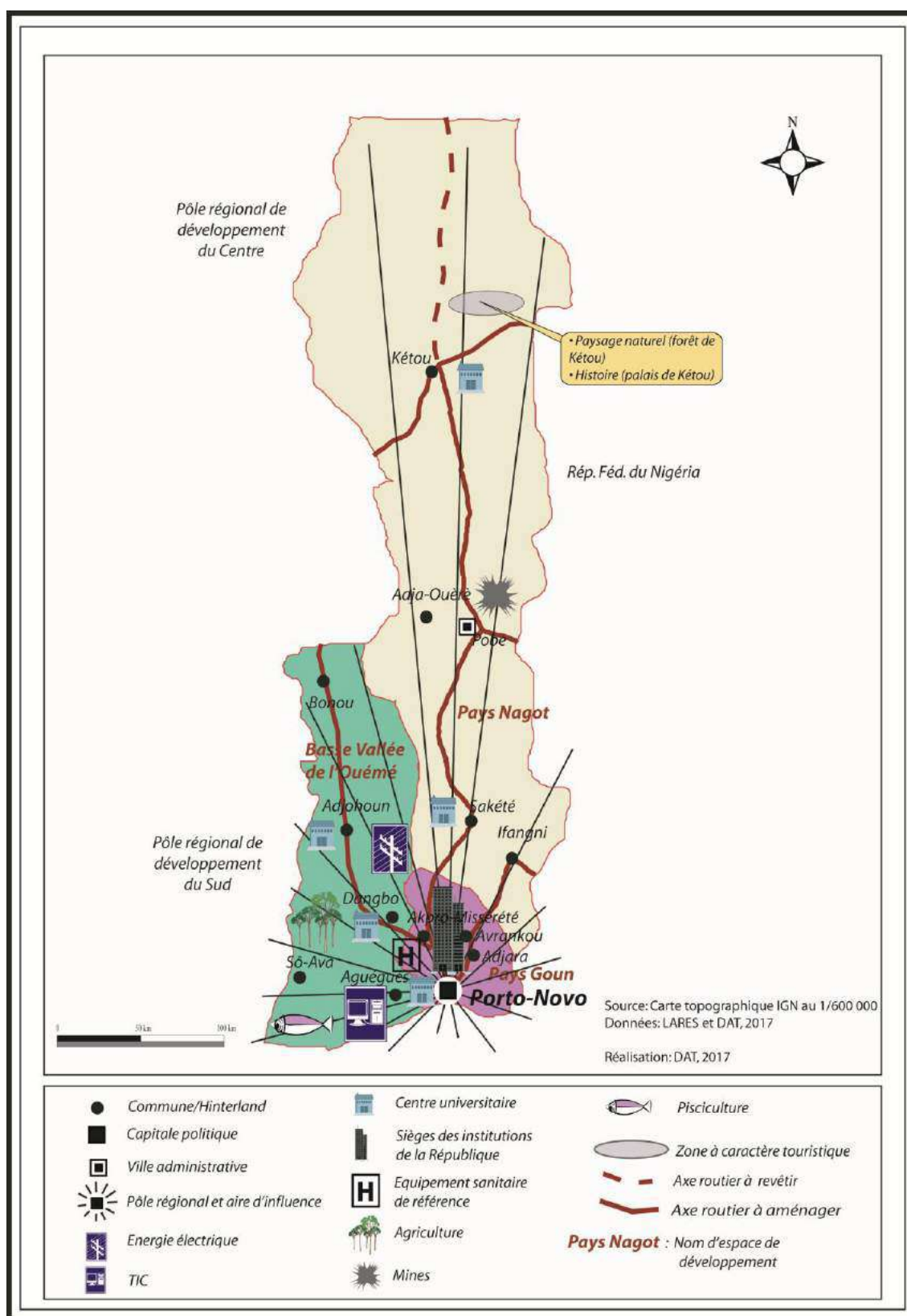
Des études préliminaires ont confirmé que cette zone dispose d’un fort potentiel agricole, en lien avec l’existence de terres fertiles et de plans d’eau. Ces ressources partagées par plusieurs communes sont favorables à différents types de cultures (maïs, manioc, pommes de terre, niébé, etc.). C’est aussi une zone au sous-sol riche en roches calcaires.

Par ailleurs, les activités de services y sont en forte expansion, notamment le commerce transfrontalier avec le Nigéria. Il est important de mentionner aussi le potentiel touristique lié notamment au patrimoine architectural et culturel, aux musées de Porto-Novo, aux cités lacustres (Ganvié, Aguégus, Sô-Ava, etc.).

La zone Sud-Est va être positionnée plutôt comme un pôle agro-industriel, avec d’une part la valorisation de la vallée de l’Ouémé à des fins agricoles et de valorisation des ressources halieutiques, et avec d’autre part, l’exploitation du potentiel minier du plateau, notamment pour la production cimentière.

Pour améliorer les performances économiques de cette zone, il peut être envisagé :

- la protection des terres agricoles contre l’avancée du front d’urbanisation ;
- la sécurisation et le remembrement des terres agricoles ;
- la mise en place d’un véritable projet de développement agricole fondé sur la mise en valeur des plans d’eau (riziculture irriguée, cultures de contre-saison, etc.) ;
- la création de complexes cimentiers ;
- le développement des infrastructures de transport fluvio-lagunaire.



Carte 2 : Pôle régional de développement du Sud-Est

4.1.2.3. La zone Sud-Ouest entraînée par la ville de Lokossa

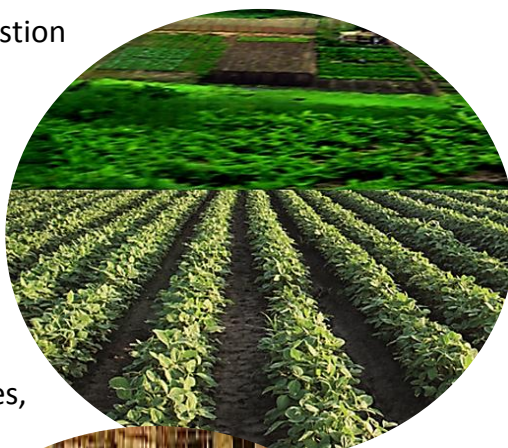
La zone Sud-Ouest, polarisée par la ville de Lokossa est constituée :

- du territoire du Mono (Athiémè, Bopa, Houéyogbé et Lokossa) à vocation minière, agricole et de valorisation des ressources halieutiques ;
- du Couffo Nord (Aplahoué, Djakotomè et Klouékanmè) à vocation commerciale, agricole et minière (marbre) ;
- du moyen Couffo (Dogbo, Lalo et Toviklin) à vocation commerciale et agricole ;
- et de la zone interlacustre (Comè et Grand-Popo) à vocation touristique (tourisme balnéaire) et de cultures maraîchères.

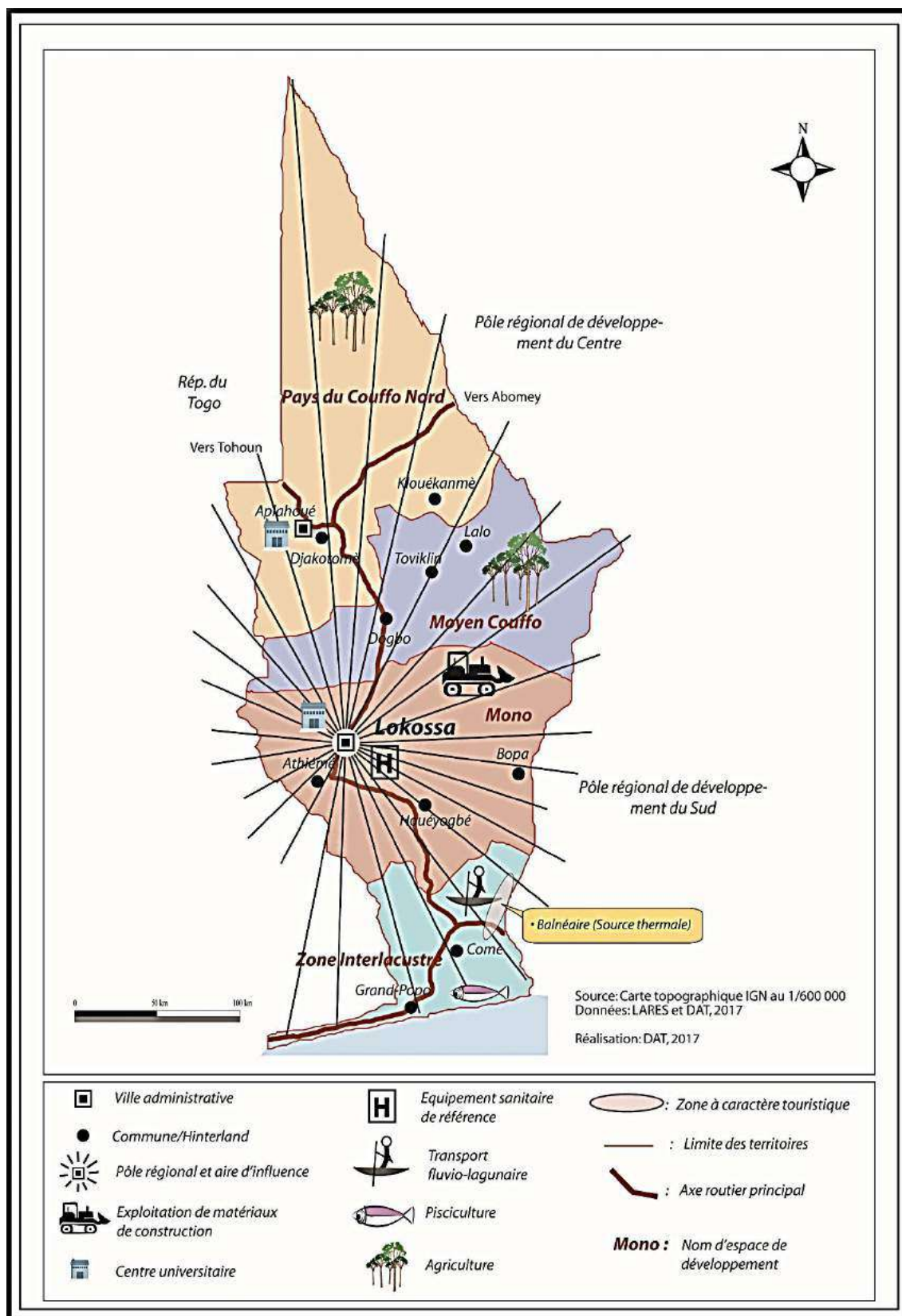
La zone Sud-Ouest va être positionnée comme pôle agro-industriel, avec d'une part la valorisation des plans d'eau du Mono et du Couffo à des fins touristiques et de valorisation des ressources halieutiques, et avec d'autre part l'exploitation du potentiel minier pour la production des matériaux de construction notamment la production cimentière.

A titre indicatif, les actions suivantes peuvent être envisagées pour développer l'économie de cette zone :

- la mise en œuvre d'un programme de gestion agro-foncière du Couffo ;
- la mise en œuvre d'un plan de gestion durable des sites d'extraction et des carrières de matériaux de construction ;
- la mise en œuvre d'un projet de développement intégré autour du lac Ahémé et des autres plans d'eau (activités de valorisation des ressources halieutiques, écotourisme, etc.) ;
- la mise en œuvre du projet « Route de l'Eau » ⁴⁴ ;
- le développement des infrastructures de transport fluvio-lagunaire.



⁴⁴ *Projet global de restauration du complexe lagunaire Mono-Couffo-Bouches du Roy-Lac Ahémé-Lagunes côtières.*



Carte 3 : Pôle régional de développement du Sud-Ouest

4.1.2.4. La zone centre structurée par le bipôle Abomey-Bohicon et la ville de Dassa

La zone centre est constituée :

- du Pays Agonli (Covè, Ouinhi et Zangnanado) favorable à la production agrumicole, céréalière, et à la pêche ;
- du Pays Danxomè (Abomey, Agbangnizoun, Bohicon, Djidja, Za-Kpota et Zogbodomè) à vocation agricole, de production de pierre granitique (Djidja), industrielle et touristique (palais royaux d'Abomey, etc.) ;
- du Pays des Chaînes des Collines (Bantè et Savalou) propice à la production des tubercules et de l'anacarde, à la production de pierres concassées et au tourisme ;
- de la région des 41 Collines (Dassa-Zoumé et Glazoué) qui dispose d'atouts pour la production de pierres concassées (gisements de granites, etc.), la culture de l'arachide, du riz, le commerce transfrontalier et le tourisme ;
- du Pays de l'Okpara (Ouessè et Savè) favorable à l'agro-industrie (tubercules, anacarde) et au commerce transfrontalier. Compte tenu de leur localisation, Ouessè et Savè sont également influencées par Parakou en termes de débouchés de produits agricoles.

Bassin agricole et ville-carrefour, le bipôle Abomey-Bohicon joue un véritable rôle de place centrale. Il est accessible par le réseau routier et le réseau ferré. Son marché régional ainsi que celui de Glazoué attirent les produits des marchés primaires et secondaires. La présence d'un domaine devant abriter la zone industrielle départementale est un atout important pour la transformation des matières premières produites dans les communes environnantes.

Les cinq territoires présentés ci-dessus possèdent des spécificités qui peuvent se compléter pour favoriser un développement harmonieux de la zone.

Pour les échanges régionaux, cette zone est traversée par plusieurs routes nationales inter-états (RNIE) qui constituent des atouts majeurs :

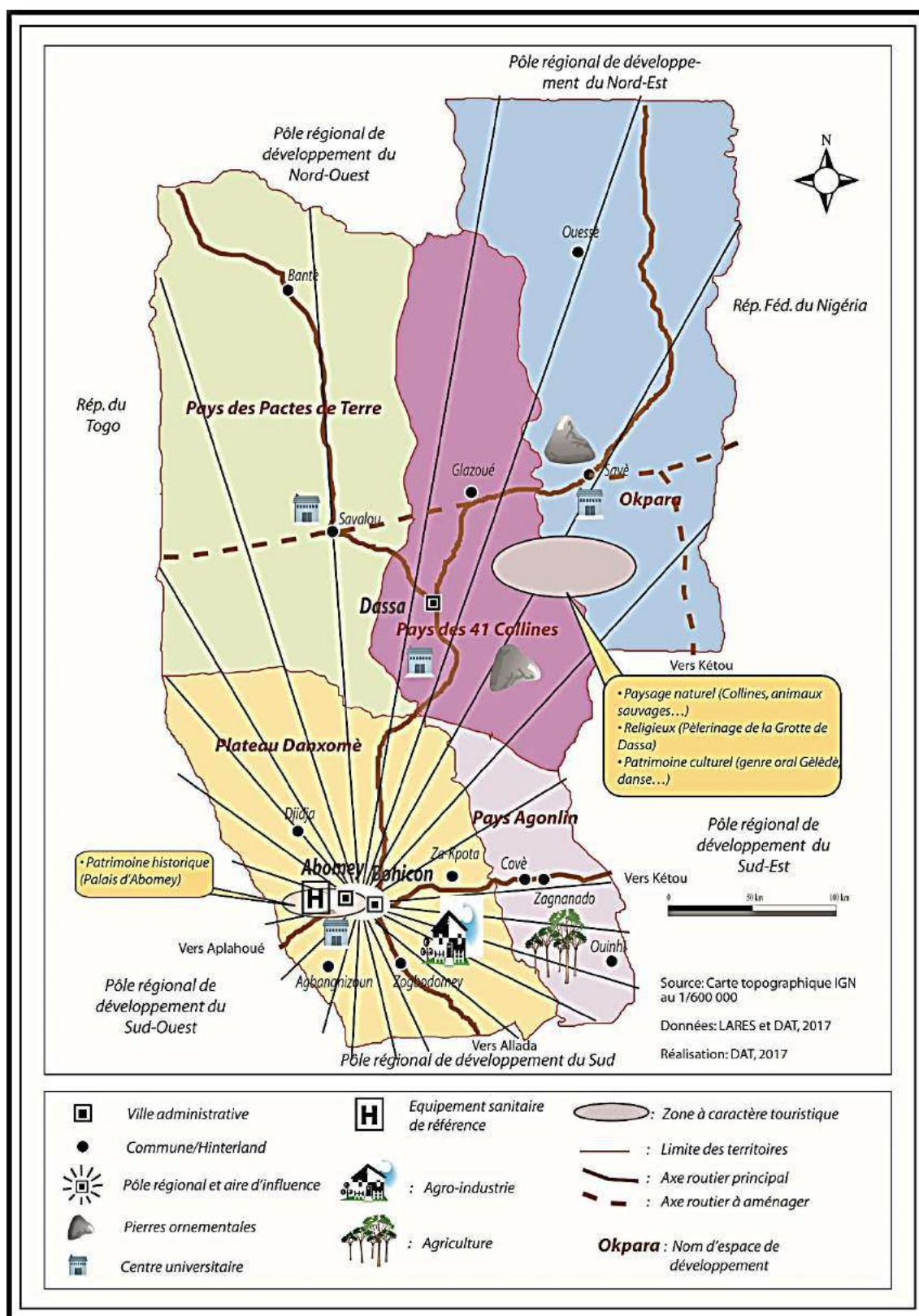
- **la RNIE 2** : Bohicon-Dassa-Zoumé-Glazoué-Savè-Parakou ;
- **la RNIE 3** : Dassa-Zoumé-Savalou-Bassila-Djougou-Natitingou-Porga-Frontière Burkina-Faso ;
- **la RNIE 4** : Frontière Togo-Tohoun-Azovè-Abomey-Bohicon-Kétou-Illara-Frontière Nigéria ;
- **la RNIE 5** : Frontière Togo-Doumé-Tchéti-Glazoué-Savè-Okéowo-Frontière Nigéria.

Avec ces caractéristiques, la zone centre est favorable à l'accueil du pilier économique de l'agro-industrie. La promotion de ce pôle passe en effet par le développement d'activités industrielles et commerciales profitant de la fonction d'entrepôt, mais aussi par le partenariat intercommunal ainsi qu'une gouvernance locale concertée en matière de développement.

Les actions à entreprendre pour le renforcement du bipôle Abomey-Bohicon, du pôle Dassa et de leur zone de rayonnement dans l'économie nationale sont :

- mettre en place une plateforme régionale d'exploitation et de production de matériaux de construction (bois, pierres concassées) ;
- promouvoir une plateforme régionale d'entrepôt et d'échanges de produits et de services à forte valeur ajoutée ;
- soutenir l'émergence d'une industrie liée à la fonction de transit et d'entrepôt ;
- réaliser le projet touristique de « Route des Esclaves »⁴⁵ ;
- renforcer les équipements administratifs et sanitaires.

⁴⁵ La « Route des Esclaves » est un concept qui vise à valoriser les parcours touristiques allant de la capture des esclaves dans les différentes contrées du Dahomey jusqu'à leur embarquement au port de Ouidah.



Carte 4 : Pôle régional de développement du Centre

4.1.2.5. La zone Nord-Est entraînée par la ville de Parakou et le duopole Kandi-Malanville

La zone Nord-Est est constituée :

- de la communauté d'intérêt de la vallée du Niger (Karimama et Malanville) pour le maraîchage et la riziculture, sans oublier le potentiel touristique associé au parc national du W ;
- du Pays des Trois Rivières (Banikoara, Gogounou, Kandi et Ségbana) pour la production cotonnière et, de façon spécifique, pour l'élevage du bovin et la production laitière à Gogounou ;
- du territoire Ouénou-Bénou (Bembèrèkè et Sinendé) pour la production cotonnière et d'igname ;
- du territoire Oly (Kalalé, Nikki et Pèrèrè) pour la production d'igname, céréalière et cotonnière ;
- du territoire de l'Ouémé Supérieur (N'dali, Parakou et Tchaourou) pour les industries et les services à forte valeur ajoutée.

Cette zone est le domaine de prédilection des cultures de rente (coton) et céréalières (sorgho, petit mil, riz, etc.) ainsi que de l'élevage. Frontalière avec le Niger et le Nigéria, elle peut abriter deux principaux piliers de croissance que sont l'agro-alimentaire et le coton-textile.

Ses éléments structurants sont :

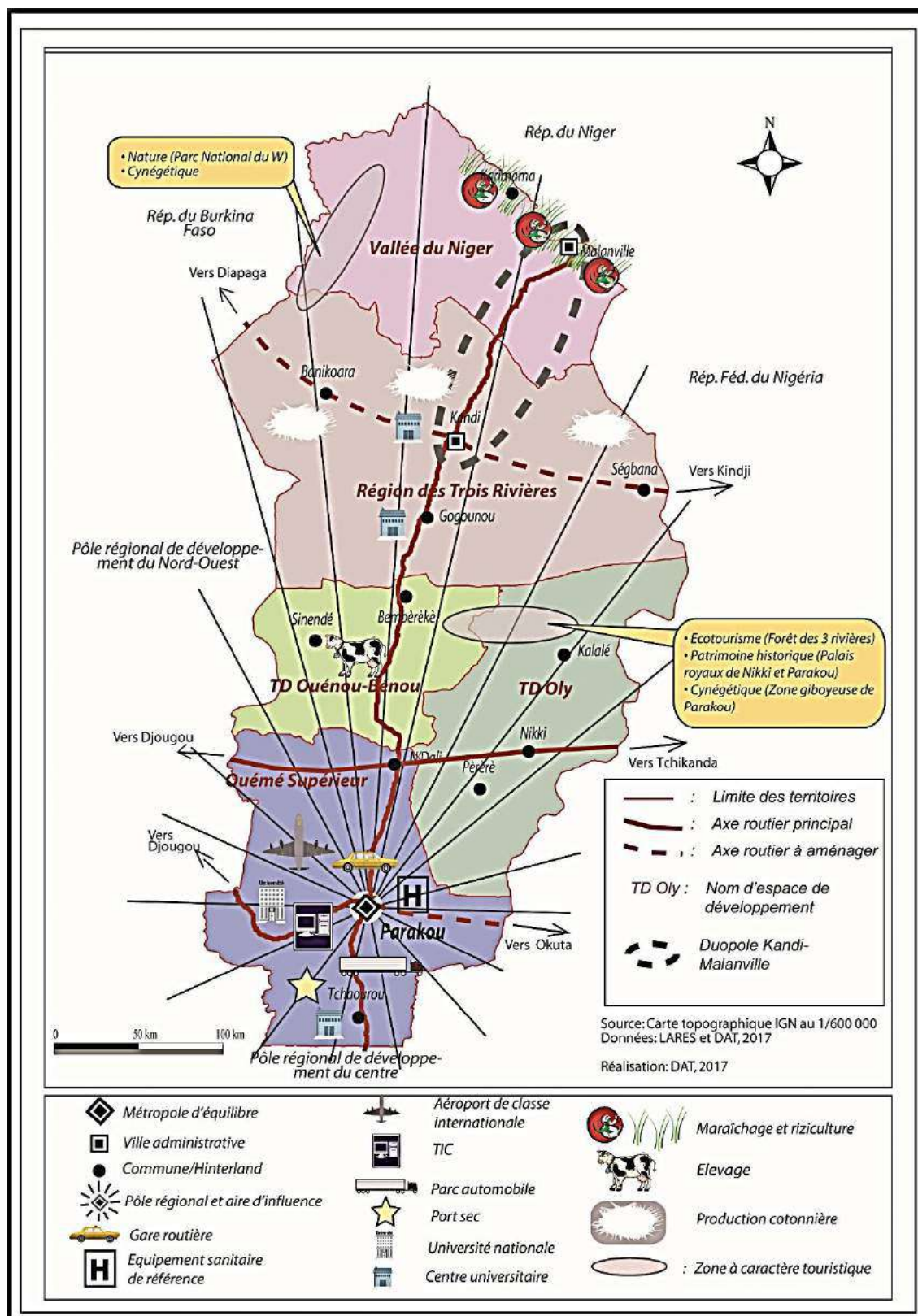
- sa position géographique stratégique, dans le voisinage du Niger, du Burkina-Faso et du Nigéria ;
- le fleuve Niger qui offre de nombreuses potentialités agricoles, avec une plaine d'inondation exploitée en contre-saison ;
- son hinterland constitué par le bassin cotonnier et céréaliier du Bénin ;
- l'existence du grand marché de Malanville à rayonnement régional (Bénin, Burkina-Faso, Niger, Nigéria, Togo, etc.) ;
- l'existence d'un réseau routier international, relayé par le transport fluvial sur le fleuve Niger.

L'organisation urbaine doit permettre de mettre en place un réseau de villes fondé sur une hiérarchie de fonctions effectivement exercées, pour un processus de développement intégré. Il s'agit de promouvoir, à côté de la métropole de Parakou, le bipôle Kandi-Malanville pour en faire une agglomération de niveau régional.

Ainsi, les principaux projets d'aménagement dans cette zone peuvent consister à :

- aménager les périmètres irrigués ;
- renforcer les équipements marchands ;
- aménager des plateformes agro-industrielles ;
- renforcer les équipements administratifs, éducatifs et sanitaires.

Dans la perspective d'un développement des activités économiques de Parakou, à travers les équipements structurants métropolitains et l'industrialisation, les pôles régionaux du Nord-Bénin devraient se positionner en complémentarité, tout en assurant leurs originalités respectives.



Carte 5 : Pôle régional de développement du Nord-Est

4.1.2.6. La zone Nord-Ouest entraînée par le bipôle Djougou-Natitingou

La zone urbaine animée par le bipôle Djougou-Natitingou se situe dans la frange Nord-Ouest du Bénin. Elle est constituée :

- du territoire de la Pendjari (Cobly, Matéri et Tanguiéta) à vocation éco-touristique, de production de mangues, de tomates, de céréales (riz, etc.) et d'élevage ;
- du territoire des 2KP (Kérou, Kouandé et Péhunco) à vocation agricole, de maraîchage et d'élevage bovin ;
- du Pays des montagnes (Boukoubé, Natitingou et Toucountouna) à vocation touristique et artisanale, de production de mangues et de pierres ornementales ;
- du territoire de la Donga (Bassila, Djougou, Kopargo et Ouaké) à vocation industrielle et commerciale.

Cette zone demeure l'un des greniers du septentrion, du fait de ses potentialités agro-écologiques. Ces principaux atouts sont :

- l'existence d'un bassin agricole ;
- un fort potentiel touristique : chaîne de l'Atacora, le parc national de la Pendjari et la zone cynégétique de la Djona, l'architecture des Tatas Sombas, etc. ;
- le passage de deux Routes Nationales Inter Etats (RNIE) : Togo-Bénin-Nigéria (via Ouaké, Djougou, N'Dali, Chicandou) et Bénin-Burkina-Faso (via Dassa-Savalou-Djougou-Natitingou-Porga) ;
- l'existence d'un marché à Djougou à fort rayonnement (en lien surtout avec le Togo).

Pour organiser et dynamiser le pôle régional de développement de la zone Nord-Ouest, il faudra :

- mettre en place une plateforme régionale d'exploitation et de production de matériaux de construction (pierres ornementales) ;
- valoriser les productions agropastorales ;
- développer les systèmes de communication ;
- renforcer les structures hôtelières ;
- renforcer les équipements administratifs, éducatifs et sanitaires.

A l'échelle du Nord-Bénin, Djougou et Natitingou devraient se positionner en complémentarité de Parakou, à travers leurs équipements structurants métropolitains et leurs économies, en assurant leurs originalités respectives.

Pour Natitingou, il s'agira ainsi de maximiser son économie touristique, en complément de sa fonction administrative.

Pour Djougou, il s'agira à côté du rôle administratif de devenir une véritable plate-forme commerciale au service de l'Atacora et de la Donga, en développant aussi des activités industrielles, notamment dans le domaine de l'entreposage et du conditionnement de produits agricoles et manufacturés

4.1.3. Composante 3 : Soutenir les centres ruraux

Le soutien aux centres ruraux traduit l'importance accordée par l'Agenda Spatial aux relations de complémentarité et de solidarité entre les différents échelons et niveaux de territoires, selon un objectif d'inclusion de l'ensemble des territoires et des populations. Ce soutien passe par le désenclavement et l'équipement des centres ruraux ainsi que par la promotion des marchés ruraux.

4.1.3.1. Le désenclavement et le renforcement du niveau d'équipement des centres ruraux

La construction et l'entretien des pistes rurales permettent de favoriser les échanges entre les pôles urbains et les centres ruraux, mais aussi entre ces derniers et les villages environnants qui approvisionnent les marchés de ces centres ruraux. Ces aménagements sont prioritaires, dans la mesure où ils conditionnent l'accès équitable des populations aux équipements et services de base. Après avoir assuré la liaison permanente et aisée entre chaque chef-lieu de commune et tous ses chefs-lieux d'arrondissement, il sera procédé par la suite au désenclavement des villages encore isolés des chefs-lieux de leur arrondissement d'appartenance.

Dans le même ordre d'idées, la construction et l'entretien d'équipements et de services collectifs de base (éducation, santé, eau potable, électricité, etc.) se fera en respectant la cohérence et la complémentarité entre les divers échelons territoriaux, à travers des documents de programmation appropriés (schémas de services collectifs et documents d'application notamment).

Considérant que les zones rurales sont globalement sous-équipées, il s'agit en effet de développer en priorité leur équipement en services sociaux de base, ainsi que leurs moyens d'accès aux biens de consommation courante et aux produits de première nécessité.

4.1.3.2. La promotion des marchés ruraux

Les marchés ruraux sont les lieux privilégiés d'échanges des produits agricoles et des produits manufacturés, et constituent les bases primaires de l'économie nationale. Leur promotion permettra de motiver la production rurale, mais aussi de garantir la disponibilité des matières premières dans l'agro-industrie rattachée soit aux pôles urbains communaux soit aux pôles régionaux. Leur développement devrait pouvoir s'accompagner d'un meilleur accès aux services financiers.

Les investissements publics en zone rurale (voies d'accès, électrification rurale avec des moyens adaptés, hydraulique villageoise, etc.) doivent ainsi venir appuyer un potentiel économique avéré.

4.2. Orientation Stratégique 2 :

Développer les réseaux structurants

La promotion d'un développement multipolaire nécessite notamment l'existence de réseaux en capacité d'assurer les déplacements des personnes et des biens, comme les flux de données. Ces réseaux sont en effet

structurants pour accompagner et stimuler une dynamique de croissance des échanges matériels et immatériels, de nature sociale, culturelle ou encore économique. Il s'agit ainsi d'investir en priorité sur les réseaux de transports et de communications électroniques.

Le développement de réseaux de communication performants est d'ailleurs un préalable pour garantir la place du Bénin dans la région ouest-africaine et dans le monde, et favoriser les échanges avec l'extérieur.

Les réseaux énergétiques, et en premier lieu le réseau électrique, ont également un caractère structurant compte-tenu de leur nécessité, tant pour la vie quotidienne que pour le développement économique. L'équipement du territoire en infrastructures techniques performantes, en capacité d'assurer un approvisionnement fiable, constitue également une priorité en matière d'investissement public.

Ainsi, cette orientation stratégique s'organise autour de trois composantes :

- développer les réseaux de transports des personnes et des biens ;
- renforcer les réseaux énergétiques ;
- développer les réseaux de la communication et de l'information.

4.2.1. Composante 4 : Développer les réseaux de transport des personnes et des biens

L'efficacité du transport des personnes et des biens, vecteur d'un développement inclusif des territoires, constitue un facteur essentiel de consolidation d'une armature urbaine nationale cohérente et d'intégration dans la région ouest-africaine.

Les trois échelons géographiques de performance sont en effet :

- le transport transfrontalier, permettant de relier le Bénin aux pays voisins ainsi qu'au reste du monde ;
- le transport national, reliant les villes-motrices entre elles, et les chefs-lieux de communes ;
 - le transport de desserte locale, reliant les chefs-lieux de communes aux arrondissements et aux villages.

Le développement des réseaux de communication se structure autour des axes de programme suivants :

- le renforcement des liaisons entre les pôles puis entre les pôles et leurs hinterlands respectifs, en particulier grâce au maillage routier ;
- la réhabilitation et l'accroissement de la capacité du réseau ferré ;
- l'accroissement de la capacité aéroportuaire ;
- le développement des infrastructures portuaires et fluvio-lagunaires.

4.2.1.1. Pérenniser et renforcer le maillage routier local, national, inter Etats

Le renforcement des liaisons entre les villes-motrices, entre les villes-motrices et leurs hinterlands, entre le Bénin et l'extérieur, passe notamment par la mise en œuvre des projets routiers suivants :

- *l'amélioration des connexions entre les pôles régionaux de développement*, avec notamment la création d'autoroutes entre les trois métropoles (Cotonou, Parakou et Porto-Novo) et une accélération du revêtement du réseau routier entre les villes-motrices des pôles régionaux de développement ;
- *la poursuite du désenclavement des zones les moins accessibles*, au-delà du seul renforcement des axes routiers existants. Les travaux comprendront notamment l'ouverture de pistes et de routes carrossables et la construction d'ouvrages de franchissement sur les cours d'eau. Cette logique sera conduite de telle sorte qu'aucune partie du territoire national ne soit située à plus de 50 Km d'une route nationale inter Etats, d'une route nationale ou d'une route départementale à un horizon de quinze ans ;
- *le renforcement du programme d'entretien des routes* : la construction de nouvelles infrastructures doit en effet s'accompagner d'un programme renforcé d'entretien, indispensable pour limiter les risques de rupture et assurer la continuité du réseau. Un investissement régulier dans le patrimoine routier existant devra contribuer à l'amélioration de la qualité d'ensemble des liaisons routières locales, nationales et internationales.

La liaison avec les pays voisins est également primordiale pour bénéficier des retombées du marché commun ouest-africain. Elle appelle :

- *le renforcement des liaisons transversales*, en complémentarité des principales voies de transit orientées principalement en Nord-Sud (corridor Cotonou-Parakou-Malanville-Niger et corridor Cotonou-Dassa-Zoumè-Djougou-Burkina-Faso) afin de relier le Togo et le Nigéria via le Bénin (Ouaké-Djougou-N'dali-Tchikandou, Kérékou – Banikoara – Kandi - Ségbana, Tchettou-Savalou-Glazoué-Savè-Oké-Owo, Tohou – Azoué-Bohicon-Kétou-Ilara, Hillacondji-Cotonou-Sèmè-Kraké, etc.).

Les liaisons inter Etats Est-Ouest seront d'ailleurs renforcées grâce à la réhabilitation de la route Djougou-Parakou et au revêtement des axes Parakou-Pèrèrè-Nikki-Kalalé-Ségbana, Kandi-Ségbana-Samia-Frontière Nigéria, Bodjècali-Madècali-Ilona-Frontière Nigéria, Banikoara-Kérékou-Frontière Burkina-Faso, sachant que la route inter Etats bitumée reliant Abomey et Bohicon se trouve déjà dans un bon état de praticabilité ;

- *l'aménagement d'un meilleur contournement de la ville de Cotonou*, pour améliorer le temps de parcours sur le corridor Lagos-Lomé (construction d'un 4^{ème} pont et d'une voie express de contournement Agblangandan-Godomey).

4.2.1.2. Remise en service et accroissement de la capacité du réseau ferré

Le transport ferroviaire des passagers a été totalement abandonné et la vétusté du réseau ne permet pas de positionner le fret comme alternative concurrentielle au transport terrestre des marchandises.

Les principales actions concernant le chemin de fer sont :

- *la réhabilitation complète du réseau ferré* pour le transport des personnes et des biens de consommation, en intermodalité avec la route. Cette réhabilitation pourra être complétée par le doublement des voies, notamment sur la portion Cotonou-Parakou, et par la construction d'un réseau express régional reliant Ouidah à Porto-Novo via Cotonou ;
- *la desserte des pays sahéliens au Nord du Bénin*, toujours dans l'objectif de bénéficier de la dynamique d'échanges au sein du marché commun ouest-africain, avec en priorité l'extension du réseau ferré vers le Niger au départ de Parakou, au sein du projet régional de la boucle ferroviaire Cotonou-Niamey-Ouagadougou-Abidjan ;
- *la construction d'entrepôts de transbordement ferroviaire à Parakou*, pour assurer une intermodalité rails-routes. Les mêmes installations sont à envisager dans les zones transfrontalières sous douane, comme à Ifangni, Malanville, Nikki ou encore Porga, pour favoriser l'acheminement des marchandises vers les pays voisins.

4.2.1.3. Accroissement de la capacité aéroportuaire

Concernant les infrastructures aéroportuaires, il s'agit d'augmenter la capacité globale du Bénin. En effet, l'aéroport international Cardinal Bernardin Gantin de Cotonou dispose d'une piste sous-dimensionnée pour accueillir certains avions gros porteurs et son site actuel ne permet pas d'envisager une extension. Son implantation en zone urbaine dense présente par ailleurs des risques en termes d'insécurité.

Pour accroître la capacité aéroportuaire et permettre une meilleure ouverture aérienne du Bénin sur le monde, les projets suivants pourront être mis en place :

- l'élaboration d'un schéma directeur des infrastructures aéroportuaires ;
- la construction d'un aéroport de classe internationale en dehors de Cotonou (à Glo-Djigbé) ;
- l'achèvement de la construction de l'aéroport de Tourou dans la commune de Parakou ;
- la transformation des aérodromes existants en aéroports nationaux (Bohicon, Djougou, Kandi, Natitingou, Porga et Savè).

En tant que métropole d'équilibre, Parakou devra en effet être accessible par avion à partir de Cotonou, mais aussi à partir des métropoles des pays voisins et de l'espace régional ouest-africain (Kara, Kano, Niamey, Ouagadougou, etc.). La ville doit disposer par conséquent d'un aéroport de classe internationale. Dans le même temps, les aérodromes civils existants seront rénovés et aménagés pour offrir au Bénin un réseau aérien en adéquation avec ses ambitions en matière de développement.

4.2.1.4. Développement des infrastructures portuaires

Un meilleur positionnement concurrentiel du Bénin dans la région ouest-africaine et une ouverture accrue sur le monde passent également par le développement des infrastructures portuaires.

Il s'agit dans un premier temps de procéder à une extension de la capacité d'accueil du port de Cotonou (in situ et sur des installations délocalisées en réseau, comme les terminaux à conteneurs et les ports secs), puis de construire un second port en eaux profondes, destiné prioritairement aux marchandises à destination du Nigéria, du Nord Bénin et des pays du Sahel.

En effet, le port de Cotonou est aujourd'hui un élément structurant de l'économie béninoise mais son niveau de services n'est toujours pas concurrentiel face aux autres ports du Golfe de Guinée, comme Lomé ou Tema. Dans un tel contexte, la mise à niveau du port, pour mettre ses équipements en conformité avec les standards internationaux, est un impératif pour le rendre davantage compétitif.

Le port de Cotonou a bénéficié de travaux récents d'agrandissement des quais et de construction d'une zone de parking. Mais sa localisation dans une zone urbaine dense en pleine évolution pose de plus en plus des problèmes de fonctionnalité. Ainsi, le projet de construction d'un second port en eaux profondes, au niveau de Sèmè-Kpodji, devient-il urgent. Selon les experts du cabinet Performances, ce projet de construction ne se justifierait que pour bâtir un port dit de troisième génération selon les normes de la CNUCED.

A noter que le schéma directeur d'installation des ports secs adopté en Conseil des Ministres⁴⁶ a prévu l'aménagement de quatre ports secs (à Tori-Bossito, Parakou, Porga et Ségbana) et d'une plate forme logistique à Sèmè-Kpodji (au PK 20).

En définitive, pour ce qui concerne les infrastructures portuaires, les actions importantes à entreprendre sont :

- la requalification du port de Cotonou, dans la continuité des aménagements récents ou prévus (centre des affaires maritimes⁴⁷, la création de voies de contournement et de parcs de stationnement pour les gros-porteurs, etc.) ;
- la construction d'un port en eaux profondes de dernière génération à Sèmè-Kpodji ;
- l'aménagement de quatre ports secs (à Allada, Parakou, Porga et Ségbana) et d'une plate forme logistique à Sèmè-Kpodji.

⁴⁶ Relevé n°45/PR/SGG/REL du 02 décembre 2010.

⁴⁷ Le projet de construction du Centre des Affaires Maritimes consiste en la construction de deux tours de 18 niveaux pour abriter les sièges de plusieurs entreprises maritimes et portuaires. Ce projet s'inscrit dans le cadre de l'accroissement des capacités d'hébergement des services portuaires et connexes.

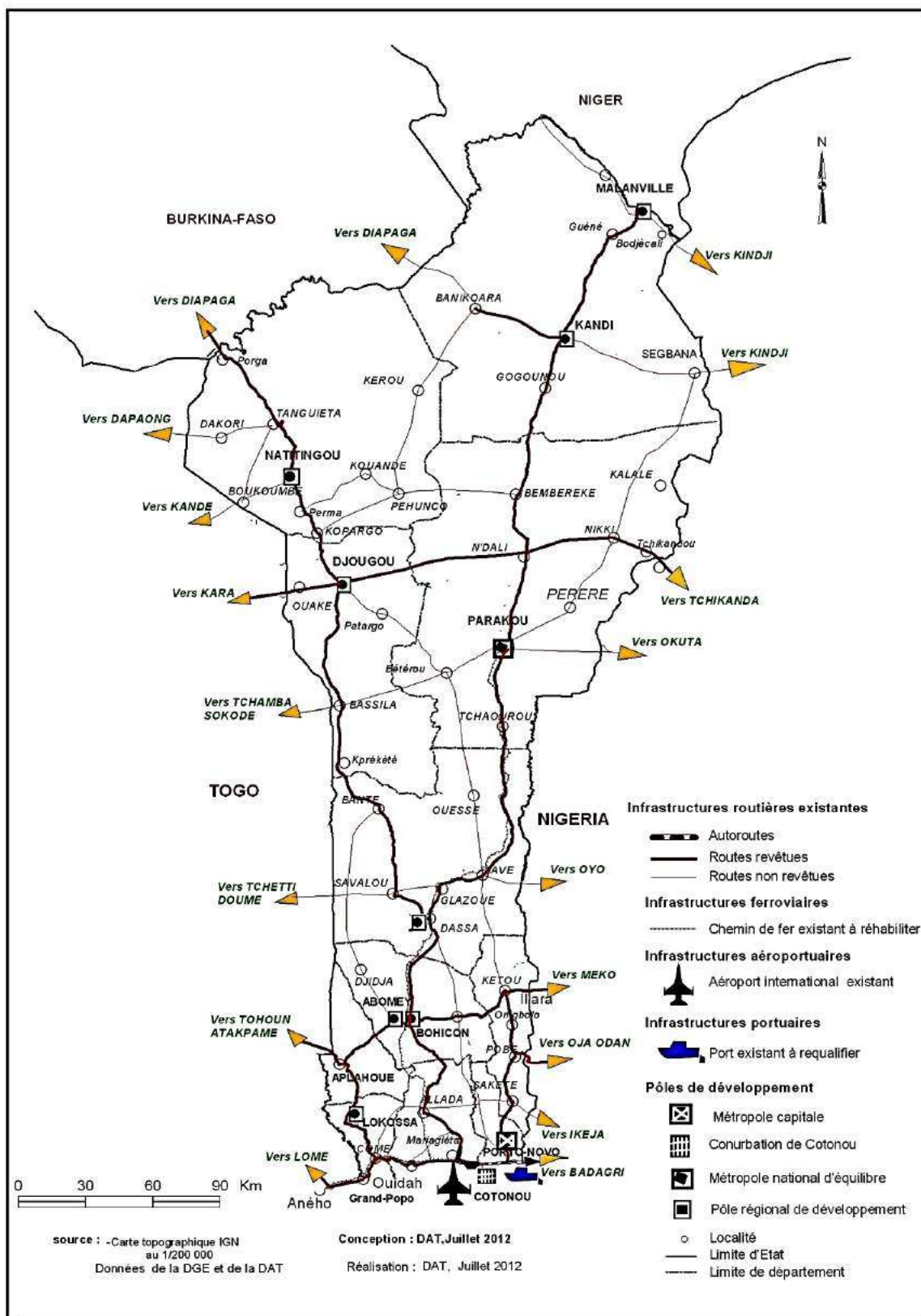
4.2.1.5. Développement du transport fluvio-lagunaire

Ce mode de transport, pourtant ancien, est encore embryonnaire et artisanal au Bénin. Son développement permettrait le désenclavement de certaines localités, une meilleure circulation des marchandises et des personnes, tout en contribuant au développement touristique.

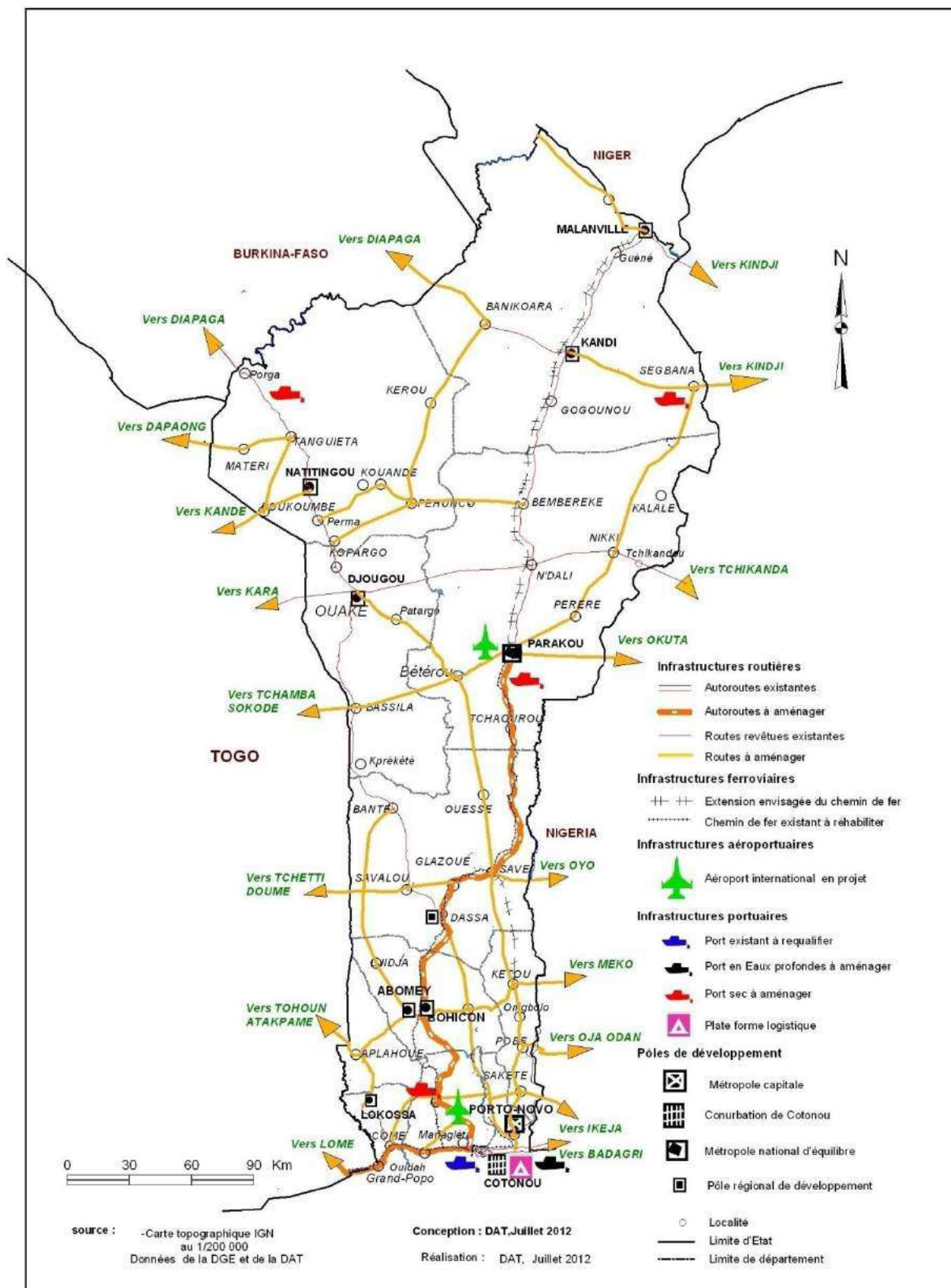
Les projets importants à entreprendre portent sur :

- le développement du transport fluvio-lagunaire et du tourisme entre Porto-Novo, Cotonou et leurs environs ;
- le développement du transport fluvio-lagunaire entre Bopa (Possotomè), Kpomassè, Guézin et leurs environs ;
- la construction d'embarcadères, de débarcadères ou encore de plans inclinés et l'aménagement des voies d'accès aux sites identifiés par le projet « Aménagement des eaux navigables et opérationnalisation du transport fluvio-lagunaire »,
- plus globalement, l'aménagement des eaux navigables et l'opérationnalisation du transport fluvio-lagunaire au Bénin.





Carte 7 : Les principales infrastructures de transports existantes



Carte 8 : Les principaux projets d'amélioration des infrastructures de transports

4.2.2. Composante 5 : Renforcer les réseaux énergétiques

Une attention particulière doit également être portée à la desserte, par les réseaux énergétiques, des métropoles, des villes-motrices et des centres ruraux, moteurs du développement national. Les réseaux énergétiques sont composés des réseaux de production, de transport et de distribution d'électricité, d'hydrocarbures, de gaz et des énergies renouvelables.

En termes d'aménagement et d'attractivité des territoires, le réseau le plus structurant reste sans conteste le réseau électrique, pour la vie quotidienne des populations, pour l'implantation et le développement des activités, pour la continuité des services et équipements publics (éclairage public des villes et des grands axes, etc.). L'électrification du territoire et l'amélioration de la qualité de service (soit une puissance électrique suffisante et régulière partout) constituent ainsi un chantier prioritaire pour le développement de l'économie nationale.

Le réseau électrique béninois est caractérisé par une faible capacité de production interne et une grande vulnérabilité de l'approvisionnement. Le Bénin reste ainsi fortement dépendant des pays voisins pour son approvisionnement électrique. Bien qu'avéré, le potentiel de développement des énergies renouvelables (biomasse, énergie solaire, éolienne, etc.) est encore sous-exploité.

Ainsi, le renforcement des réseaux énergétiques se structure autour de cinq grands axes de programmes :

- l'accroissement des capacités de production d'énergie en interne ;
- l'amélioration des circuits de transport et de distribution ;
- la participation à des projets régionaux ouest-africains liés aux réseaux énergétiques ;
- la promotion des énergies renouvelables ;
- la mise en place d'une politique de maîtrise de l'énergie.

4.2.2.1. Accroissement des capacités de production d'énergie en interne

La diminution de la dépendance aux approvisionnements énergétiques extérieurs passera par :

- l'aboutissement du projet d'aménagement du barrage hydroélectrique d'Adjarala ;
- la mise en place d'aménagement hydro-électrique sur le fleuve Ouémé ;
- la construction d'une centrale électrique régionale à Abomey-Calavi (Maria-Gléta) ;
- la construction d'unités de production électrique avec des sources d'énergies renouvelables ;
- la construction d'une raffinerie de pétrole dans la zone portuaire de Sémé-Kpodji, en lien avec la présence de réserves d'hydrocarbures estimées au niveau du bassin sédimentaire côtier du pays.

4.2.2.2. Amélioration des circuits de distribution énergétique

Afin de garantir une distribution fiable de l'énergie électrique sur tout le territoire, les actions suivantes sont à mettre en œuvre :

- l'accélération de l'électrification des zones rurales ;
- le renforcement du réseau électrique des pôles régionaux de développement.

4.2.2.3. Participation à des projets régionaux d'échanges énergétiques

Au regard de la forte vulnérabilité des approvisionnements énergétiques au Bénin, il convient de poursuivre et d'intensifier les actions engagées avec les pays voisins via :

- la participation au Système d'Echanges d'Energie Electrique Ouest Africain ;
- la participation au projet Gazoduc Afrique de l'Ouest.

Le renforcement des connexions entre les différents pôles de développement identifiés doit permettre d'intégrer également les zones frontalières considérées jusque-là comme des territoires marginalisés.

4.2.2.4. Promotion des énergies renouvelables

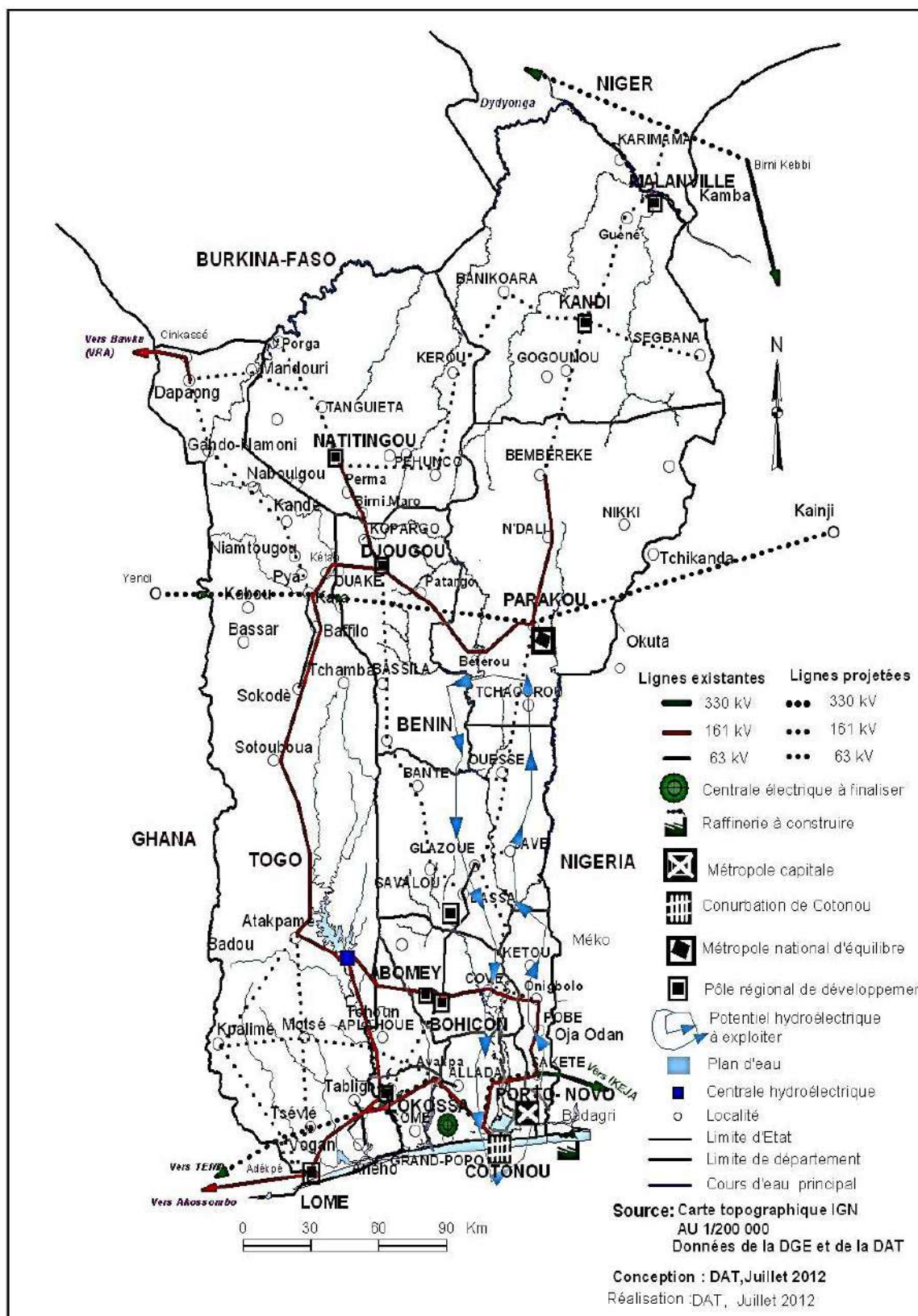
En termes d'énergies renouvelables, les projets suivants sont prioritaires :

- l'intensification des recherches en matière d'énergies renouvelables adaptées au contexte béninois ;
- la promotion des énergies renouvelables en zones rurales (photovoltaïque et mini-centrale hydroélectrique, etc.).

Le recours souhaitable aux énergies renouvelables (solaire, éolien, etc.) pour la production électrique appelle des études de faisabilité technique et financière, à conduire par les maîtrises d'ouvrages concernées.

4.2.2.5. Développement d'une politique de maîtrise de l'énergie

Même si la priorité est de fournir l'énergie (d'abord électrique) sur l'ensemble du territoire, cela ne doit pas se faire sans mesures d'accompagnement pour la promotion de la maîtrise de l'énergie. Ainsi, dans un contexte mondial de raréfaction des ressources énergétiques, la maîtrise de l'énergie devient un axe prioritaire. C'est pourquoi, les projets énergétiques seront accompagnés de mesures visant la maîtrise des consommations.



Carte 9 : Les principales infrastructures énergétiques existantes et en projet

4.2.3. Composante 6 : Développer les réseaux de la communication et de l'information

La performance des communications dépend principalement de la capillarité et de la fiabilité des réseaux fixes (réseau téléphonique conventionnel, réseau en fibre optique) et de la couverture par les réseaux mobiles de nouvelle génération.

Les réseaux de télécommunication constituent aujourd'hui un levier de croissance économique indéniable, dans un contexte mondial où l'information et la communication jouent un rôle de premier ordre. En termes d'attractivité et de compétitivité, il est primordial qu'un territoire garantisse de façon équitable un accès aux services Internet haut débit (voire très haut débit) et de téléphonie mobile, en vue de favoriser l'installation d'activités industrielles et de services.

Le développement des réseaux de communication et d'information s'articule ainsi autour des axes de programme suivants :

- l'amélioration de la performance du réseau téléphonique conventionnel ;
- l'extension de la couverture en téléphonie mobile ;
- l'extension de la couverture Internet ;
- la promotion des TIC dans les administrations et les activités commerciales.

Les réseaux fixes de communications électroniques (en particulier en fibre optique) ont en effet un rôle important à jouer pour assurer la complétude de la couverture et la qualité des services (Internet, téléphonie, etc.). Le développement des réseaux fixes et mobiles doit ainsi être appréhendé conjointement, selon une logique de maillage territorial.

4.2.3.1. Amélioration de la performance du réseau téléphonique conventionnel

Il s'agira donc de moderniser l'ensemble du réseau téléphonique conventionnel, de manière à ce qu'il soit accessible et disponible (facilité d'abonnement, limitation des encombrements et des pannes), technologiquement performant et d'un coût raisonnable.

4.2.3.2. Extension de la couverture en téléphonie mobile

La téléphonie mobile devra être mieux encadrée, de façon à couvrir l'ensemble du territoire national. Son utilisation devra être généralisée grâce à une mise en cohérence des différents opérateurs, favorisant ainsi l'application de tarifs harmonisés. Dans cette perspective, sa modernisation devra être continue, pour offrir aux clients exigeants des services de qualité aux standards internationaux.

4.2.3.3. Extension de la couverture Internet

Infrastructure moderne, la fibre optique est le canal par excellence de transport de données et d'informations. Le Bénin fait partie des premiers pays de la région ouest-africaine à en disposer. Pour valoriser cet équipement structurant, il importe à terme de :

- poursuivre le raccordement à la fibre optique, notamment pour certains sites et équipements majeurs, afin de garantir un accès à des services de communication performants (rapport qualité/coût) ;
- renforcer l'accès à Internet dans les zones non encore couvertes (zones blanches), en augmentant la capacité de la bande passante et en densifiant les points d'accès au sein des pôles régionaux de développement ;
- garantir la fiabilité du réseau, en limitant les coupures intempestives.



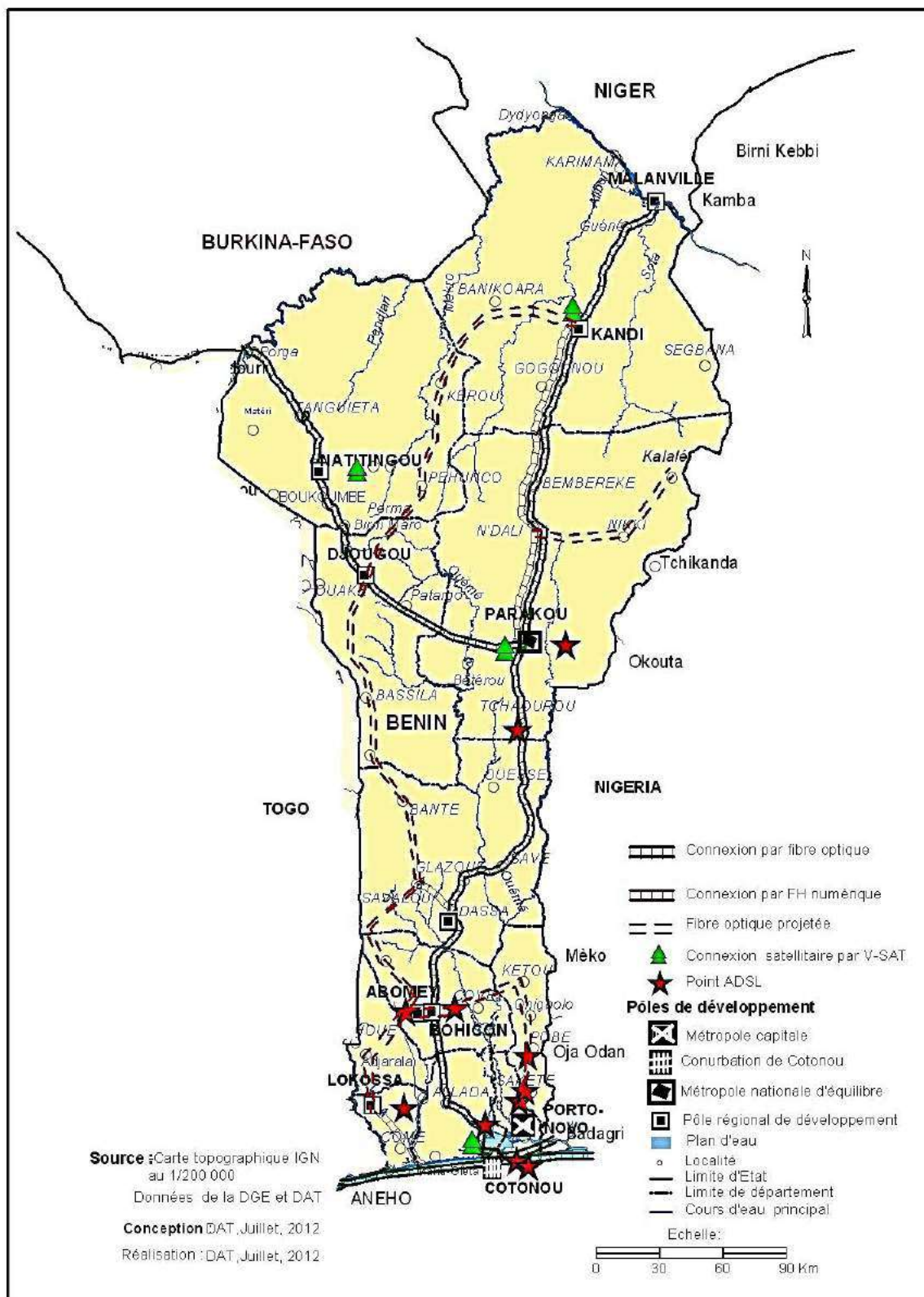
4.2.3.4. Promouvoir les TIC dans les administrations et les activités commerciales

Les administrations devront rattraper leur retard en matière d'utilisation des Technologies de l'Information et de la Communication (TIC) et devront promouvoir les services en ligne, communiquer entre elles par réseaux et assurer l'archivage numérique des données.

Dans le même temps, l'Etat devra coordonner et encadrer le développement du commerce en ligne, dans un souci de soutenir les activités, tout en protégeant les consommateurs.

Dans cette perspective, des mesures économiques, notamment fiscales et douanières, seront prises afin d'une part de favoriser l'importation des équipements et services des TIC et d'autre part de soutenir l'émergence d'une technologie nationale en la matière (formation et recherche).





Carte 10 : Les principales infrastructures de communications électroniques existantes et en projet

V. OPTION D'AMENAGEMENT 2

Un aménagement qui renforce la solidarité et la complémentarité avec les pays voisins

La promotion d'un développement équilibré du territoire béninois nécessite qu'une attention particulière soit accordée aux espaces frontaliers qui focalisent beaucoup d'enjeux socio-économiques, sécuritaires ou encore de partenariat. Ceci justifie la prise en compte des espaces transfrontaliers dans les préoccupations d'aménagement et de développement économique, à travers des espaces homogènes de coopération et de solidarité entre le Bénin et les pays limitrophes.

Le Bénin compte de nombreux espaces frontaliers du fait de ses limites avec quatre pays : le Nigeria, le Niger, le Burkina-Faso et le Togo. Dans un contexte global de mondialisation des flux et des échanges, des mouvements croissants de populations s'observent au niveau des frontières, en lien notamment avec des pratiques de transhumance ou encore avec l'arrivée et l'installation de populations nouvelles jusque dans les villes intérieures du Bénin. De nouveaux équipements (écoles, centre de santé, etc.) sont d'ailleurs créés par ces arrivants. Ce qui implique le développement de nouvelles activités.

A l'instar des pays limitrophes, le Bénin a tout intérêt à axer son développement sur l'intégration régionale, afin de faciliter sa nécessaire intégration à l'économie mondiale. Le Bénin y parviendra en tirant avantage de sa position géographique pour offrir des services de qualité aux pays voisins. Sa façade maritime lui permet d'effectuer des échanges avec le reste du monde via le port de Cotonou. Elle induit également le développement du tourisme, notamment dans la partie Ouest du littoral (de Cotonou à la frontière bénino-togolaise de Hillacondji).

Pendant plusieurs décennies, la gestion des frontières a été restreinte à la délimitation et à la démarcation ; ce qui faisait des zones frontalières des espaces abandonnés et démunis. En effet, plusieurs études ont révélé le peu d'attention accordé à leur protection. Le faible niveau de sécurité est généralisé à toutes les frontières.

Cette situation appelle une politique vigoureuse de sécurisation, d'autant plus dans le contexte actuel de montée de l'intégrisme religieux et du terrorisme en Afrique de l'Ouest. Mais dès 2007, les frontières au Bénin sont élevées au rang des priorités nationales dans les Orientations Stratégiques de Développement (OSD 2006-2011) et dans la Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté (SCRP 2011-2013). En décembre 2012, il a été créé l'Agence Béninoise de Gestion Intégrée des Espaces Frontaliers (ABeGIEF) chargée de mettre en œuvre la Politique Nationale de Développement des Espaces Frontaliers (PNDEF).

Les espaces frontaliers méritent également une plus grande attention, car ils peuvent soutenir et développer les économies locales des territoires décentralisés dont la fonction est aussi le renforcement de l'intégration régionale en Afrique de l'Ouest. Les dynamiques qui vont s'y développer contribueront à faire passer le Bénin d'un pays de transit à une plate-forme d'offres de services logistiques et marchands. Cette logique de développement est la meilleure pour transformer en réalité le désir de dépasser les frontières, d'en faire non pas des lieux d'affrontement de deux « souverainetés » mais des zones de contacts et d'échanges entre les peuples. Plus que les autres, cet argument devrait constituer le mobile fondamental de la mise en œuvre de la politique nationale des frontières.

La concrétisation de cette option passe par deux orientations stratégiques :

- le développement des espaces frontaliers ;
- la valorisation de la position géographique du Bénin en Afrique de l'Ouest.

5.1. Orientation Stratégique 3 :

Développer les
espaces frontaliers

Cette orientation vise à équiper les espaces frontaliers du Bénin et à les rendre attractifs.

Le Bénin partage un linéaire important de frontières (environ 1.800 Km) avec ses voisins. Trente-quatre (34) de ses soixante-dix-sept (77) communes sont frontalières. Aussi, tous les pays voisins, à l'exception du Burkina-Faso, ont des localités importantes et économiquement dynamiques près des frontières communes.

Dans les faits, ce sont des marchés frontaliers jumeaux, positionnés de part et d'autre de la frontière. On peut citer Kassou-Allah au Bénin et Kétao au Togo, Adjarra au Bénin et Toubé au Nigéria, Tchikandou au Bénin et Tchikanda au Nigeria, Malanville au Bénin et Gaya au Niger. Ces agglomérations jumelles servent d'entrepôts pour les produits échangés.

Cette fonction d'échanges commerciaux est un motif suffisant pour maîtriser la gestion de ces frontières internationales. Cette gestion nécessite leur parfaite connaissance et la réalisation de la part qui leur revient dans la vision du Bénin à l'horizon 2025 (NLTPS, Bénin 2025). Or, pendant longtemps, et contrairement aux autres Etats, le Bénin ne s'est pas suffisamment préoccupé de ses frontières, de leur sécurité et du contrôle de leur tracé.

L'absence d'une véritable politique des frontières explique leur faible contrôle, leur empiètement et « l'intrusion » de communautés ou de pays voisins dans la gestion des localités frontalières du Bénin. Le principal défi à relever est à la fois de développer les territoires frontaliers et de promouvoir des projets de coopération.

Pour assurer le développement des espaces frontaliers, il s'agit essentiellement :

- d'assurer leur équipement ;
- d'assurer leur intégrité territoriale.

5.1.1. Composante 7 : Assurer un meilleur équipement des espaces frontaliers

La mise en œuvre de cette composante est basée sur l'identification et la promotion des espaces frontaliers dynamiques sur lesquels des projets de coopération transfrontalière sont à mettre en œuvre. Il s'agit de mettre en place un programme intégré de développement et de renforcement des équipements dans les villes frontalières dynamiques, en vue d'atténuer les déséquilibres (en termes de polarisation des flux d'échanges commerciaux ou de personnes) remarqués au niveau des villes jumelles, afin de rendre plus dynamiques les villes béninoises, premières vitrines du Bénin pour les voisins.

L'objectif poursuivi est double. D'une part, il s'agit de développer les villes frontalières du Bénin, en les intégrant dans le développement de l'armature urbaine nationale pour assurer l'équilibre territorial. D'autre part, il est essentiel que leur développement s'insère dans les politiques régionales ouest-africaines d'aménagement. Dans ce sens, les centres urbains et ruraux concernés doivent être aménagés pour être promus comme lieux privilégiés d'expression des capacités (exportatrices, etc.) de l'économie béninoise. Cela reviendra donc à mettre en avant les villes « jumelles » exerçant une polarisation régionale au Bénin mais aussi vers les pays voisins.

L'identification des espaces frontaliers dynamiques du Bénin est liée à l'intensité des échanges commerciaux qui s'y déroulent, à la mobilité de la population et au nombre de pays desservis, en tenant compte des corridors identifiés pour être aménagés dans le cadre de l'intégration régionale (CEDEAO).

L'analyse de la position géographique du Bénin, son armature urbaine et des dynamiques régionales ouest-africaines révèlent l'existence de cinq grands espaces frontaliers : l'espace bénino-nigérian, l'espace bénino-nigérien, l'espace bénino-burkinabè, l'espace bénino-togolais et la façade maritime. Ces espaces contribuent de diverses manières à l'économie nationale.

Ils disposent en effet d'un fort potentiel de développement et d'attractivité compte-tenu de leurs ressources territoriales (naturelles, culturelles, humaines, etc.). Or, leur faible capacité de mobilisation des ressources, liée à l'insuffisance de leur niveau d'équipement et de services collectifs, fait qu'ils sont peu pris en compte par les politiques publiques. Enfin, chacun de ces espaces est polarisé par un centre plus ou moins dynamique qu'il convient de promouvoir ou de renforcer, afin d'assurer non seulement l'équilibre territorial du Bénin mais aussi et surtout son ouverture sur la région ouest-africaine et le reste du monde.

5.1.1.1. L'espace frontalier bénino-nigérian

Le commerce frontalier s'est surtout développé en raison de la vocation de transit et de réexportation du Bénin, notamment en direction du Nigéria en lien avec l'importance et la variété de ses ressources naturelles (largement dominées par les produits pétroliers). Les échanges commerciaux entre les deux pays polarisent des espaces frontaliers au niveau de villes ou de localités dont l'influence varie suivant leur dynamisme.

L'espace polarisé par la commune de Sèmè-Kpodji

Située au Sud-Est, dans le département de l'Ouémé et en limite de la conurbation de Cotonou, cette commune concentre d'importantes migrations dont la portée s'étend jusqu'à la hauteur de Kétou, en passant par Adjara et Sakété. Le territoire de Sèmè-Kpodji va bénéficier de plusieurs projets tels que la construction d'un marché alimentaire et la relocalisation des activités de friperie, sans oublier les projets programmés à plus long terme dont il a été question dans l'option 1 (port en eaux profondes, etc.).

L'espace polarisé par la commune d'Ifangni

La commune d'Ifangni située dans le département du Plateau est reconnue comme l'un des espaces privilégiés des échanges frontaliers entre le Nigéria et le Bénin depuis les années 1970 (Igué et Soulé, 1992) mais son influence tend à baisser.

Les échanges commerciaux de type formel s'y manifestent par les opérations d'exportations et d'importations. Les exportations concernent les produits agricoles béninois. Mais depuis 2003, suite à l'interdiction de l'importation des produits agricoles par les autorités nigérianes, au motif de protéger la production intérieure, les exportations du Bénin à partir de la localité d'Igolo concernent surtout le coton-fibre, le ciment hydraulique, l'huile de palme à l'état brut ou encore les pièces détachées de véhicules. Le coton égrené constitue ainsi le principal produit exporté au niveau d'Igolo. Selon les statistiques de la douane d'Igolo, plus de 1.000 tonnes de coton égrené et près de 5 000 tonnes de ciment hydraulique ont été exportées vers le Nigéria, respectivement en 2005 et 2004. Les importations concernent plutôt les produits manufacturés et agricoles.

Quant au commerce informel, la contrebande concerne largement les produits de réexportation, notamment le riz, le gari, le sucre, les découpes de volailles ainsi que les produits agricoles, la cigarette et les produits pétroliers.

L'espace frontalier polarisé par Savè, dont le rayonnement s'étend jusqu'à Kilibo-Tchaourou, est également une zone d'importants échanges avec le Nigeria.

L'espace polarisé par les communes de Nikki et de Sègbana

La zone frontalière allant de Nikki à Sègbana est une zone d'activités commerciales et de coopération culturelle entre les peuples vivant de part et d'autre de la frontière bénino-nigériane. Cet espace est notamment favorable aux échanges des produits de l'agriculture et de l'élevage (coton, lait de vache, etc.).

Mais les échanges transfrontaliers restent moins intenses comparés à d'autres espaces, à cause de la mauvaise qualité des routes et des pistes rurales, notamment du côté béninois.

5.1.1.2. L'espace frontalier bénino-nigérien

Le Bénin et le Niger partagent une frontière s'étendant sur environ 262 Km. Objet de litige depuis des décennies, cette frontière a été délimitée le 12 juillet 2005 par la Cour Internationale de Justice au sujet des îles situées dans le lit des fleuves Niger et Mékrou : neuf îles ont été attribuées au Bénin et seize, dont celle de Lété, au Niger.

Cet espace est caractérisé par un climat soudanien et offre une grande diversité de végétations comme les forêts galeries et la savane. Une faune riche, diversifiée et abondante y est présente, avec des espèces rares telles le guépard, le lycaon, le léopard, le damalisque (Toko, 2002). L'existence de bas-fonds exploitables confère à cet espace un potentiel agricole élevé. En effet, selon les statistiques (MAEP, 2006, 2007 et 2008), 94 % de la production nationale d'oignon, 93 % de celle de tomate, 94 % de celle du piment, 43 % de celle du gombo et 49 % de celle de la pomme de terre résultent des performances agricoles réalisées dans cet espace.

En plus de ce fort potentiel, la position de ville-carrefour fait de Malanville un centre d'échanges et de coopération dans la région ouest-africaine. La coopération entre les deux pays est une relation de complémentarité. Le Bénin constitue le couloir de transit des produits d'exportations ou d'importations du Niger par le port de Cotonou. C'est dans ce cadre que s'inscrit par exemple l'Organisation Commune Bénin Niger (OCBN) qui est chargée d'organiser les transports ferroviaires et routiers entre le port de Cotonou au Bénin et toute destination au Niger. Malheureusement, l'OCBN a connu quelques difficultés ces dernières décennies, au point de faire actuellement l'objet d'une restructuration.

L'espace frontalier entre le Bénin et le Niger, structuré autour des localités de Malanville (Bénin) et Gaya (Niger), constitue un marché frontalier par excellence. Il est devenu international du fait du rayonnement et du dynamisme du commerce transfrontalier entre le Bénin et le Niger. C'est pourquoi, la zone transfrontalière Malanville - Gaya a été identifiée dans le cadre du Programme d'Initiatives

Transfrontalière (PIT)⁴⁸ de la CEDEAO et du Programme Indicatif de Développement Urbain (PIDUR) de l'UEMOA.

5.1.1.3. L'espace frontalier bénino-burkinabé

La frontière qui sépare le Bénin du Burkina-Faso est longue de 285 Km et suit notamment la rivière Pendjari qui héberge plusieurs espèces animales (hippopotames, crocodiles, etc.). Caractérisé par de grandes savanes et des forêts où dominent les baobabs et les karités, cet espace se singularise ainsi par une forte biodiversité et regorge d'énormes ressources naturelles, paysagères et cynégétiques favorables au tourisme.

Cet espace est polarisé par la ville de Tanguiéta qui constitue le point d'entrée et de sortie du Bénin. C'est par cette ville que le Burkina-Faso importe ses produits du port de Cotonou. Les échanges concernent surtout les hydrocarbures et les produits vivriers. De l'autre côté de la frontière se trouve la ville de Fada Ngourma, véritable pôle régional du Sud-Est burkinabé.

Cet espace génère souvent des tensions entre les deux pays en raison des désaccords sur le tracé de la frontière. De même, la transhumance pastorale constitue une source potentielle de conflits entre les deux pays.

5.1.1.4. L'espace frontalier bénino-togolais

Le Bénin partage sa frontière Ouest avec le Togo. Sur cette bande, plusieurs espaces constituent des lieux d'échanges :

L'espace frontalier polarisé par la commune de Grand-Popo

La commune de Grand-Popo, à travers Agoué et le poste frontalier de Hillacondji, constitue un pôle commercial et touristique en plein essor. Son rayonnement s'étend jusqu'à Cotonou et influence les activités agricoles dans les départements du Mono et du Couffo.

En effet, la proximité des marchés et des équipements et services collectifs de chaque côté de la frontière influence le déroulement des activités et les migrations (temporaires ou définitives) des populations.

Au regard de son rôle de plus en plus important dans la mobilisation des ressources pour l'économie béninoise, ce pôle frontalier mérite une plus grande attention de la part de l'Etat et des divers acteurs territoriaux.

⁴⁸ Le Programme d'Initiatives Transfrontalières (P.I.T.) résulte de l'adoption en 2005 par les Ministres des Affaires Etrangères des pays membres de la CEDEAO d'un mémorandum intitulé « Le concept de pays-frontière ou l'intégration de proximité ». Il s'agit pour la CEDEAO d'accélérer le processus d'intégration régionale, en favorisant la multiplication d'initiatives et de projets transfrontaliers définis et mis en œuvre par les acteurs locaux publics et privés. Le P.I.T. n'est pas un programme sectoriel. Tous les domaines de la vie des Africains de l'Ouest sont concernés : la sécurité et la prévention des conflits, la santé et l'éducation, l'agriculture, l'élevage et l'environnement, le commerce et les transports, l'industrie et les services, la culture et le sport. C'est son approche locale et transfrontalière qui le distingue et le rend complémentaire des grandes stratégies régionales sectorielles (CEDEAO, 2005).

L'espace frontalier de Savalou polarisé par Tchetti, Doumè, Otolà

On observe de fréquents mouvements dans cet espace polarisé par les communes de Savalou et de Bantè. Les mouvements de personnes et de biens suivent globalement le tracé de la RNIE 3 partant de Doumè, passant par Tchetti, allant vers Glazoué, avant de passer par Savè pour atteindre le poste de douane frontalier d'Oké-Owo. Les échanges commerciaux concernent d'une part les produits agricoles, notamment vivriers, mais aussi des produits manufacturés en provenance du Togo et du Nigéria.

Au regard de ces constats, il est urgent d'envisager en faveur de ces espaces frontaliers la mise en œuvre d'un programme spécial d'équipement qui pourrait reposer sur les axes suivants :

- assurer la sécurité des biens et des personnes dans les franges du territoire ;
- développer les infrastructures marchandes (marchés, banques, assurances, etc.) ;
- doter les zones en équipements, services collectifs et infrastructures (routes, gares routières, centres de santé, écoles, Internet, etc.).

5.1.1.5. L'espace frontalier de la façade Atlantique polarisé par la conurbation de Cotonou

De par sa position géographique, le Bénin constitue un pont naturel vers le Nigéria, et vers le Ghana et la Côte d'Ivoire (via le Togo). La façade Atlantique fait également du Bénin un pays de transit pour les pays de l'hinterland tels que le Niger, le Burkina-Faso, le Mali, etc. Elle constitue un espace transfrontalier très dynamique en raison de la forte concentration des activités économiques.

Cet espace dispose en effet d'énormes potentialités et ressources capables d'induire des changements aussi bien qualitatifs que quantitatifs, si elles étaient valorisées. La présence du port de Cotonou, de l'aéroport international et du grand marché régional (Dantokpa) confère à la conurbation de Cotonou une vocation de services à forte valeur ajoutée.

Le port de Cotonou constitue ainsi le point de contact entre le Bénin et le reste du monde. C'est la porte d'entrée des produits importés destinés au marché intérieur et à la réexportation vers le Nigéria et les pays de l'hinterland. C'est également la porte de sortie des produits destinés à l'exportation (coton, huile de palme, noix d'anacarde, ananas, etc.).

C'est donc à juste titre que le port est considéré comme le « poumon » de l'économie béninoise, en raison du rôle central qu'il joue dans la formation du PIB. Sa compétitivité à l'échelle de la région ouest-africaine doit donc être renforcée. Le marché international de Dantokpa joue quant à lui un rôle d'entrepôt.

Cette façade maritime dispose également de potentialités favorables au développement de l'écotourisme (de Cotonou à Grand-Popo). L'aéroport international de Cotonou constitue un atout pour favoriser la vocation touristique de cette façade et du reste du pays.

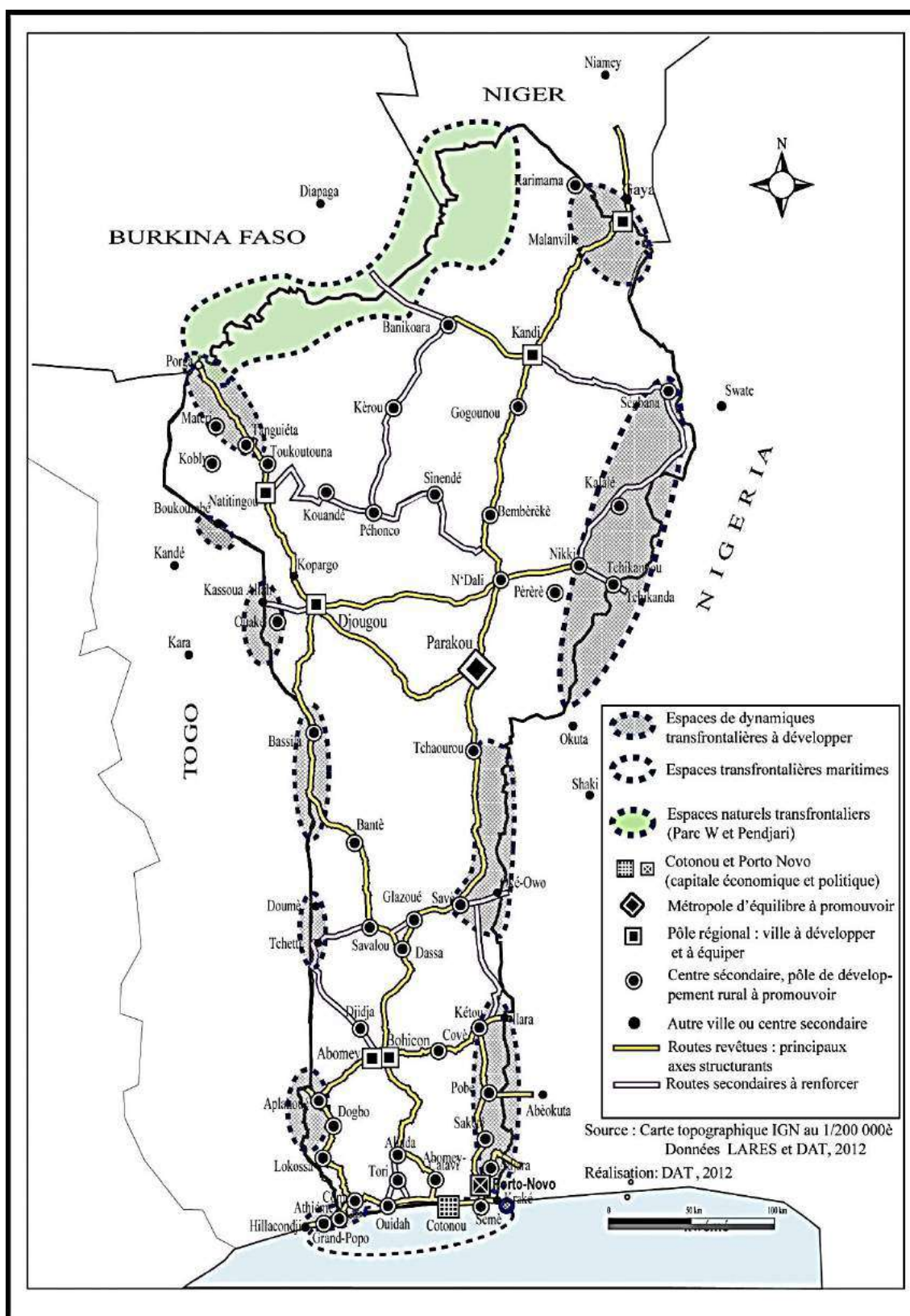
La façade a également un avantage comparatif dans le domaine des hydrocarbures, pour la production du butane, le raffinage du pétrole, la production des dérivés de pétrole et la production de matières plastiques. Les réserves d'hydrocarbures estimées au niveau du bassin sédimentaire côtier du pays atteindraient sept milliards de barils réparties sur trois sites : Avrankou, Sèmè-Kpodji et Allada (Potentialités et cadre de l'investissement au Bénin, MDAEP).

L'insécurité liée à la piraterie maritime vient toutefois contrarier les efforts consentis par le Bénin (à travers le projet du Millénium Challenge Account) pour rendre plus compétitif le port de Cotonou. De même, la recrudescence du trafic des stupéfiants à l'aéroport international de Cotonou tend à ternir l'image de la destination Bénin.

C'est pourquoi, il est plus que nécessaire et urgent de mettre en œuvre des actions pour la sécurisation des côtes du Bénin et des points d'entrée situés sur la façade maritime. Les actions prioritaires à mener dans ce sens sont :

- assurer la sécurité au niveau de l'aéroport et du marché de Dantokpa ;
- équiper le port de Cotonou en infrastructures modernes ;
- renforcer les infrastructures de transport (aéroport, routes, rails, embarcadères, etc.) de personnes et des biens et les intégrer dans le plan des infrastructures régionales ouest-africaines ;
- renforcer et développer les infrastructures d'accueil touristique.





Carte 11 : Les espaces frontaliers à développer

5.1.2. Composante 8 : Assurer l'intégrité territoriale

L'objectif de cette composante est d'assurer la sécurité des espaces frontaliers du Bénin, tout en restant ouvert sur le monde. Il s'agit pour le Bénin de prévenir les conflits potentiels au niveau des espaces frontaliers, tout en assurant leur participation au développement national. Car la stabilité actuelle du Bénin pourrait être remise en cause pour des questions d'intégrité territoriale.

L'approche territoriale décentralisée devrait être priorisée comme axe de solution. En effet, l'intégrité territoriale ne devrait plus être le seul apanage du pouvoir central du fait de la communalisation des frontières. Toutefois, les compétences de surveillance et de défense des frontières nationales au Bénin dépassent le simple cadre communal. En effet, aucun des comités communaux de gestion des frontières prévus au Bénin n'a encore été mis en place. Ainsi, la coopération décentralisée transfrontalière apparaît-elle comme une solution, en ce sens qu'elle devrait favoriser la solidarité entre les communes de part et d'autre des frontières.

Ainsi, les actions majeures à mener sont :

- assurer la délimitation complète des frontières du Bénin (d'abord en mettant en place des ressources cartographiques fiables ou en les actualisant) ;
- localiser et délimiter les ressources situées au niveau des espaces frontaliers pour anticiper leur valorisation et prévenir d'éventuels conflits ;
- renforcer la surveillance et la sécurité au niveau des frontières ;
- assurer la protection des populations des zones frontalières ;
- renforcer les capacités locales d'évaluation, de prévention et de gestion des risques susceptibles de donner lieu à des conflits frontaliers localisés.

5.2. Orientation Stratégique 4 :

Valoriser la position du
Bénin dans la région
ouest-africaine

L'objectif principal poursuivi est, d'une part, de faire du Bénin un marché dynamique dans la région ouest-africaine et, d'autre part, de garantir la sécurité, la libre circulation des personnes et des biens.

Le Bénin, pour bénéficier davantage de son rôle de pays de services liés aux activités de transit vis-à-vis de ses voisins et des pays de l'hinterland, voire des pays de la région ouest-africaine, se doit de mener une politique de bon voisinage.

Le Conseil des Collectivités Territoriales de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) implique les collectivités locales dans le processus d'intégration, avec des projets qui portent essentiellement sur la coopération transfrontalière, la paix, la sécurité et la gestion des migrations. Les axes stratégiques de ce projet portent sur le développement d'infrastructures capacitaires comme les équipements pastoraux, les équipements marchands, les infrastructures routières et fluviales, les infrastructures culturelles, les équipements à énergie positive, etc.

Cet exemple d'initiatives entre collectivités territoriales frontalières peut faire l'objet d'appui dans le cadre des politiques d'intégration de l'UEMOA et de la CEDEAO. C'est pourquoi, il est important de les promouvoir au sein des espaces frontaliers du Bénin, notamment là où il existe des potentiels et des dynamiques informelles connues.

Avec les accords régionaux (UEMOA et CEDEAO), le développement de la coopération transfrontalière devient une question d'aménagement du territoire communautaire, et tend à effacer les limites des frontières entre les Etats, souvent sources de contestation. Les politiques communautaires d'aménagement du territoire visent à favoriser la libre circulation des biens et des personnes, la création d'un marché unique, la complémentarité entre les pays, la gestion intégrée et partagée des ressources communes, des investissements communs et donc la coopération régionale.

Pour ce faire, le Bénin doit :

- promouvoir la coopération transfrontalière ;
- développer la partie béninoise du corridor Lagos-Accra-Abidjan ;
- assurer la mise en place des infrastructures communautaires ;
- développer les échanges commerciaux intracommunautaires.

5.2.1. Composante 9 : Promouvoir la coopération transfrontalière

Cette composante vise le développement des territoires transfrontaliers dynamiques capables d'être vecteurs d'intégration régionale. Il s'agit de mettre en œuvre le concept de « pays frontière » en partenariat avec les pays voisins. Le développement de projets de coopération transfrontalière, la mise en œuvre d'intercommunalités transfrontalières, la gestion et la promotion de ressources communes ou de biens publics régionaux partagés, conforteront le Bénin dans son rôle de transit et lui assureront un meilleur positionnement sur la scène régionale.

Certains espaces transfrontaliers subsistent du fait d'un brassage culturel fort existant bien avant la colonisation. Le concept de « pays frontière » formulé par l'ancien président du Mali (Alpha Omar KONARE), repris et soutenu notamment par la CEDEAO, correspond bien à cette situation de fait et renvoie à un certain nombre de réalités locales, sociologiques et culturelles, qui transcendent des frontières artificielles.

Les zones transfrontalières du Borgou et du pays Yoruba avec le Nigéria, du pays Adja avec le Togo, et dans une moindre mesure le Gourma avec le Burkina-Faso, sont des espaces où ces enjeux de coopération transfrontalière doivent être tout particulièrement considérés, dans l'optique d'une réintégration des peuples et d'un développement local.

Enfin, ces dynamiques de proximité font de ces territoires de véritables espaces d'intégration économique et sociale dans la région de l'Afrique de l'Ouest.

L'existence d'accords de coopération régionale, les corridors internationaux ainsi que les ressources naturelles partagées d'intérêt régional, permettent de révéler l'importance de cette dynamique d'intégration transfrontalière.

Cette composante vise donc le développement de certains bassins transfrontaliers en fonction de leur spécificité. La valorisation des synergies transfrontalières locales, ainsi que la concertation entre des communautés frontalières et entre les autorités à différents niveaux, constitueront la première étape de l'intégration économique et sociale en Afrique de l'Ouest. A cet effet, les initiatives de gestion des parcs nationaux (Pendjari et W) dans un réseau ouest-africain constituent des exemples de coopération transfrontalière et d'intégration régionale à soutenir.

Les actions à mener sont donc de :

- mettre en œuvre les différents accords de coopération ;
- assurer une gestion commune des ressources naturelles et des sujets environnementaux (exploitation des ressources hydrauliques, lutte contre un même défi comme la sécheresse, la désertification, les grandes endémies, etc.) ;
- assurer la coordination des politiques économiques autour des problèmes communs aux Etats de la région (endettement public, lutte contre la pauvreté, maîtrise de l'inflation à partir d'une monnaie stable, etc.) ;
- améliorer l'environnement socio-économique par la gestion des migrations, la libre circulation des personnes, la sécurité transfrontalière, la lutte contre le terrorisme ;
- développer une politique commune régionale ouest-africaine de protection des frontières ;
- développer une stratégie communautaire de gestion des transhumances.

5.2.2. Composante 10 : Développer la partie béninoise du corridor Lagos-Accra-Abidjan

Les corridors apparaissent comme un élément clé dans la structuration du développement des infrastructures communautaires. Le corridor Lagos-Accra-Abidjan reste le plus déterminant compte tenu de sa place dans les échanges entre le Bénin et ses voisins. Le plus important phénomène de ce corridor est l'émergence des villes côtières du Golfe de Guinée. Ces villes se sont progressivement développées au fur et à mesure de l'amplification de l'exode rural et de la migration.

La concentration des villes côtières sur l'axe Abidjan-Lagos entraîne deux faits majeurs :

- un basculement démographique en faveur du Golfe de Guinée qui en fait le plus important foyer de peuplement et de demande en produits de premières nécessités de tous genres ;
- une évolution spatiale qui résulte de la réduction considérable des distances qui séparent chacune des agglomérations entre elles. Ces distances qui sont inférieures à 25 kilomètres, entraînent une véritable mutation spatiale qui

change la notion de frontière d'Etat pour entraîner une nouvelle forme d'organisation de l'espace gommant totalement les lignes de démarcation. Cette évolution spatiale renforce la complémentarité des marchés, confère un dynamisme exceptionnel aux échanges commerciaux de toutes natures et crédibilise les préoccupations actuelles d'intégration régionale.

Les conséquences d'une telle évolution spatiale, en dehors du phénomène de littoralisation déjà évoqué dans ce document, sont de deux ordres pour la partie béninoise :

- la nécessité de réfléchir à une expérience concertée d'aménagement des régions côtières avec les pays voisins immédiats que sont le Nigeria, le Ghana, le Togo et la Côte d'Ivoire ;
- la promotion d'une armature urbaine côtière béninoise, axée sur les trois pôles du sud-littoral (le pôle régional de développement du Sud, entraîné par la ville de Cotonou, le pôle régional de développement du Sud-Est entraîné par la ville de Porto-Novo et le pôle régional du Sud-Ouest entraîné par Lokossa) tels que présentés dans l'option 1 de ce document. Au niveau du pôle régional du Sud-Est, il convient d'insister sur le rôle prépondérant de Porto-Novo et de son arrière-pays. Au niveau du pôle du Sud, il faut ressortir le rôle déterminant de Cotonou et de ses localités voisines (Sèmè-Kpodji, Abomey-Calavi et Ouidah). Au niveau du pôle du Sud-Ouest, les petits centres du département du Mono, avec Grand-Popo et Comé comme épicentres, auront une place non négligeable à tenir.

Par ailleurs, pour assurer le développement du corridor Lagos-Accra-Abidjan, le Bénin doit également promouvoir le renforcement des réseaux nécessaires au bon fonctionnement des trois pôles structurant le sud-littoral. Ainsi, plusieurs initiatives engagées dans le cadre de la promotion de la zone de coprosperité constituée par le Bénin et ses voisins immédiats (Nigéria, Togo, Ghana et à terme Côte d'Ivoire) sont à poursuivre. On peut entre autres rappeler ici quelques actions importantes déjà évoquées au niveau de l'option 1 :

- la construction du gazoduc de l'Afrique de l'Ouest par la West African Gaz Pipeline Company (WAPCO). Dans ce cadre, la CEDEAO a choisi le Bénin pour abriter le siège de la West African Power Pool ;
- l'interconnexion électrique entre les quatre pays et la Côte d'Ivoire ;
- la construction de l'autoroute Lagos-Abidjan ;
- la présence d'un flux permanent d'hommes et de capitaux et la réalisation de plusieurs joint-ventures, etc.

5.2.3. Composante 11 : Développer les infrastructures communautaires

Le Bénin, de par sa position dans la région ouest-africaine, développe une politique d'aménagement du territoire intégrée aux politiques régionales (UEMOA, CEDEAO). La mise en œuvre des politiques communautaires sur son territoire trouve davantage son sens dans les espaces frontaliers qui constituent des lieux privilégiés de la coopération régionale ouest-africaine. La mise en œuvre de ces politiques devrait permettre au Bénin de tirer davantage profit de sa position géographique qui lui assure un rôle naturel de pays de transit pour les pays de l'hinterland (Niger, Burkina-Faso, Mali, Tchad) et même de la côte (Nigéria).

Toutefois, la détérioration plus ou moins avancée des routes nationales et des routes communautaires limite l'intégration du pays et ses opportunités de développement. D'où la construction d'un deuxième pont sur le fleuve Niger vers la fin des années 1980 entre Malanville (Bénin) et Gaya (Niger).

De même, il est envisagé la construction d'un pont sur le fleuve Mono, entre le Bénin (Athiémé) et le Togo, pour lequel les deux pays ont conjointement sollicité l'appui des partenaires techniques et financiers.

D'autres projets communautaires ont été mis en œuvre pour soutenir le développement intégré dans la région ouest-africaine. Il s'agit notamment de la facilitation des transports et transits routiers sur les corridors Abidjan-Accra-Lomé-Cotonou-Lagos et Cotonou-Niamey. La construction au Bénin de postes de contrôles juxtaposés (notamment à Malanville, Kraké et Hillacondji) est également prévue. Ces postes sont régis par des règles d'extraterritorialité, car considérés comme les biens d'une communauté et non d'un Etat.

Par ailleurs, s'y ajoutent les projets de revêtement des routes inter Etats auxquels les partenaires techniques et financiers sont plus favorables (par exemple la route frontière Togo-Ouaké-Djougou-N'Dali-Nikki-Chicandou-Frontière Nigéria). Ce corridor devra faciliter le transport et l'intégration économique, et aura sans doute des effets d'entraînement sur les économies locales.

Pour l'UEMOA, la réalisation des objectifs de désenclavement, d'aménagement du territoire communautaire et de lutte contre la pauvreté suppose également le développement des routes secondaires et des pistes rurales transfrontalières.

D'autres initiatives soutiennent l'ouverture et l'intégration du Bénin, notamment des projets d'investissement conjoints tels que la cimenterie d'Onigbolo, le gazoduc entre le Nigéria, le Bénin, le Togo et le Ghana, ou encore les interconnexions électriques entre le Bénin et le Togo (CEB) et entre le Nigéria et le Bénin en passant par Sakété.

Les actions d'aménagement et de développement prioritaires à mettre en œuvre sont :

- faciliter la fluidité des échanges ;
- promouvoir des infrastructures d'envergure nationale et régionale (Afrique de l'Ouest) ;

- promouvoir la sécurité routière sur tous les axes routiers ;
- assurer l'interconnexion des réseaux ferroviaires ouest-africains, notamment par la réhabilitation et la construction de 2.555 Km de voies ferrées entre le Bénin, le Burkina-Faso, le Togo et la Côte d'Ivoire, reliant les villes de Kaya (Burkina-Faso)-Niamey (Niger)-Parakou.

5.2.4. Composante 12 : Renforcer les échanges commerciaux intracommunautaires

Le commerce transfrontalier en Afrique de l'Ouest se révèle très dynamique ces dernières années. Cet important développement coïncide avec la mise en œuvre des politiques régionales de la CEDEAO et de l'UEMOA.

La CEDEAO est un regroupement régional de quinze pays créé en 1975, sans distinction d'héritage colonial ou de langue. Sa mission est de promouvoir l'intégration économique dans « tous les domaines de l'activité économique, notamment l'industrie, les transports, les télécommunications, l'énergie, l'agriculture, les ressources naturelles, le commerce, les questions monétaires et financières, les questions sociales et culturelles ».

L'UEMOA a pour mission la réalisation de l'intégration économique des huit États membres, à travers le renforcement de la compétitivité des activités économiques, dans le cadre d'un marché ouvert et concurrentiel et d'un environnement juridique rationalisé et harmonisé.

Le Bénin compte quatre marchés à vocation internationale (Dantokpa, Malanville, Glazoué, Azovè) dont deux se situent dans des espaces frontaliers (Malanville et Azovè). Il faut noter que Glazoué et Cotonou rayonnent également hors des frontières du fait de leur lien avec d'autres marchés frontaliers. Ces quatre marchés urbains polarisent les échanges transfrontaliers et influencent l'ensemble des marchés primaires ruraux de collecte, les marchés secondaires et les marchés de transit à vocation transfrontalière.

Le marché de Dantokpa à Cotonou est l'un des plus grands marchés et un véritable carrefour commercial en Afrique de l'Ouest (Togo, Niger, Burkina-Faso et Nigéria).

L'activité commerciale mobilise plus de 50 % de la population des espaces frontaliers grâce à la proximité des marchés étrangers et en particulier du marché nigérian, avec lequel s'effectuent la plupart des échanges de produits manufacturés et vers lequel se dirige la plupart des flux de réexportation de produits.

Les pays voisins, au Nord et au Nord-Ouest du Bénin (Burkina-Faso et Niger) alimentent un marché transfrontalier également animé par le commerce de réexportation, de produits agricoles et par le transit. Mais les échanges commerciaux entre le Bénin et les pays voisins souffrent d'un certain nombre d'insuffisances, notamment avec le Nigéria car les échanges informels occupent une place prépondérante. On estime d'ailleurs qu'une grande partie des importations béninoises (entre 60 et 70 %) sont réexportées, le plus souvent de façon informelle, vers le Nigéria et notamment vers la région de Lagos.

Cet enjeu est lié aux circuits commerciaux et aux dynamiques de brassage culturel sur les territoires transfrontaliers qui apparaissent ainsi comme des pôles d'échanges. Certains espaces transfrontaliers tirent leurs ressources d'un commerce ancré dans les pratiques et les cultures des populations.

Plusieurs villes nigérianes exercent ainsi une influence historique sur le Bénin en termes de commerce informel, si bien que l'activité transfrontalière devient la deuxième activité (derrière l'agriculture) la plus importante des populations de ces espaces. C'est le cas par exemple des espaces transfrontaliers Ifangni-Igolo, Kraké-Kwémé menant à Lagos, Hilla-Condji-Aneho menant à Lomé, Ketao-Kassou-Allah.

La qualité des équipements et des services frontaliers (police aux frontières, poste de douane, etc.) est importante à assurer pour mieux contrôler les flux informels et ainsi mieux tirer profit des flux de transit. Une veille attentive et coordonnée doit donc être portée aux flux de personnes et de biens, compte-tenu des enjeux de traçabilité et de contrôle, en s'appuyant sur des outils renforcés (par exemple un observatoire des échanges).

Enfin, l'installation de firmes étrangères venant de la région ouest-africaine pourrait être favorisée si les flux transfrontaliers étaient davantage sécurisés et les conditions d'installation améliorées, comme le préconise le Code des Investissements en République du Bénin.

Les grandes actions à mener sont :

- favoriser la libre circulation des personnes et des biens dans le cadre des accords de coopération et d'intégration économique en vigueur (politique tendant à protéger les migrants et à limiter la corruption) ;
- supprimer les barrières douanières tarifaires ;
- installer des équipements marchands ;
- assurer une bonne connexion entre les pôles frontaliers et les pôles régionaux de développement.

VI. OPTION D'AMENAGEMENT 3

Un aménagement qui assure la gestion durable des ressources territoriales

La promotion et le renforcement des métropoles nationales, des pôles régionaux de développement, des pôles frontaliers et des réseaux, doivent se faire en veillant au respect de l'environnement.

La gestion durable des ressources territoriales nécessite de faire jouer aux espaces agricoles et naturels un rôle essentiel dans l'organisation spatiale et fonctionnelle des pôles régionaux de développement et des métropoles nationales. Les activités agricoles et forestières, tout comme celles liées au développement de l'écotourisme, sont des composantes de l'économie des territoires urbains et ruraux. La notion de multifonctionnalité de l'espace est en effet importante pour la mise en œuvre de l'Agenda Spatial.

Réfléchir au développement des territoires à travers cette perception de l'espace, impose de prendre en compte toutes les conditions indispensables au maintien et à la mise en valeur des ressources locales qui font la qualité et l'attractivité des lieux (paysages, usages et activités, etc.).

Cette option d'aménagement implique la conception et la mise en œuvre de stratégies transversales et durables de développement de territoires aux vocations différenciées. Ces stratégies intégreront toutes les activités économiques, agricoles, forestières, industrielles (agroalimentaires), minières ou encore touristiques inscrites dans l'espace, pour mieux gérer les complémentarités avec les ressources environnementales.

L'enjeu fondamental est de concilier les grandes options économiques identifiées dans le cadre stratégique de l'Agenda Spatial et l'impératif de gestion durable des ressources territoriales, afin de garantir un cadre de vie sain et de répondre aux besoins actuels et futurs des populations.

La mise en œuvre de cette option se fera à travers trois orientations stratégiques qui s'appuient à la fois sur la modernisation et la promotion d'une agriculture durable, base de l'économie béninoise et sur la gestion durable des ressources environnementales, humaines, culturelles ou encore touristiques.

6.1. Orientation Stratégique 5 :

Promouvoir une agriculture moderne, intensive et durable

Cette orientation stratégique vise la promotion d'une agriculture moderne et durable à travers le développement des filières agricoles.

Le Bénin est caractérisé par une grande richesse en biodiversité et en ressources naturelles qui favorisent l'agriculture, l'élevage et la pêche. C'est pourquoi, l'un des choix économiques majeurs du pays, réaffirmé dans le cadre stratégique de l'Agenda Spatial, repose sur le développement de l'agriculture. La vision de l'Etat pour le secteur agricole est bien de faire du Bénin une puissance agricole dynamique, compétitive, attractive, respectueuse de l'environnement (grâce à une production limitant les nuisances telles que la pollution et l'appauvrissement des sols), créatrice de richesses et répondant aux besoins de développement économique et social de la population.

Dès lors, il convient de bâtir une stratégie durable, sur la base d'une dynamique productive de l'agriculture, servant de moteur de croissance à certains territoires ou pôles économiques spécifiques. Il s'agira de développer des territoires agricoles en tenant compte notamment de la pression urbaine, des problèmes fonciers, des conséquences de la pratique de l'agriculture commerciale et des effets des changements climatiques, en conciliant les objectifs de productivité économique et de préservation des ressources naturelles.

Pour ce faire, l'orientation stratégique relative à la modernisation et à la promotion d'une agriculture durable sera déclinée en deux composantes principales :

- développer des filières en fonction des grandes zones d'aménagement agricole ;
- sécuriser et gérer le foncier.

6.1.1. Composante 13 : Développer des filières en fonction des zones d'aménagement agricole

Le développement des filières agricoles apparaît nécessaire pour que, tel que voulu dans le cadre stratégique de l'Agenda Spatial, l'agriculture béninoise soit véritablement diversifiée, basée sur les potentialités régionales et locales, articulée aux autres secteurs de l'économie, capable de garantir l'autosuffisance alimentaire et d'accroître les exportations.

Ceci est également important pour construire les pôles régionaux proposés dans la première option d'aménagement. Animés par une ville motrice, ces pôles s'appuient aussi pour la plupart sur les vocations agricoles des différentes régions et localités du pays.

A travers le Plan Stratégique de Relance du Secteur Agricole, le Bénin a déjà retenu la promotion des filières comme axe majeur d'intervention. Treize spéculations ont été identifiées⁴⁹ : maïs, riz, manioc, igname, coton, ananas, palmier à huile, cultures maraîchères, viande, lait, œufs, poissons et crevettes. Il convient maintenant, dans le cadre de l'aménagement du territoire, d'assurer la pérennité des espaces agricoles devant accueillir ces différentes filières en veillant à leur complémentarité.

Il s'agira ainsi d'accroître les compétences et la valeur ajoutée de l'économie béninoise et d'anticiper la transformation des marchés et des territoires.

L'approche par filière suppose donc l'identification et la caractérisation des zones d'aménagement à enjeux agricoles. Ainsi, un certain nombre de critères ont permis d'identifier des zones majeures de protection et d'aménagement agricole.

Encadré 2 : Critères d'identification des zones majeures de protection et d'aménagement agricole

- La répartition en zones agro climatiques : huit zones définies par l'INRAB en combinant critères pédologiques et climatiques (zone extrême Nord du Bénin, zone cotonnière du Nord, zone des cultures vivrières du Sud-Borgou, zone Ouest-Atacora, zone cotonnière du centre-Bénin, zone des terres de barre, zone de dépression, zone de pêcheries).
- Les potentialités hydrologiques : quatre grands ensembles ou bassins hydrographiques (les bassins du Mono, de l'Ouémé, de la Volta et du Niger) ont été identifiés.
- Les densités d'occupation des sols : trois grandes zones ont été distinguées sur la base des données du RGPH3 (INSAE 2002) à savoir : la zone de forte urbanisation, la zone de transition urbaine et la zone de faible concentration urbaine.
- La répartition des ressources naturelles : les ressources forestières ont aussi été prises en compte, dans l'optique de les protéger ou de les préserver contre l'extension des actions anthropiques qui seront issues des aménagements envisagés.

Sur la base de ces critères, l'analyse spatiale a permis d'identifier trois types de zones majeures à enjeux agricoles. Il convient d'identifier au niveau de chaque zone, les filières porteuses à promouvoir, tout en tenant compte des exigences environnementales.

⁴⁹ Plan Stratégique de Relance du Secteur Agricole, 2009.

La définition de ces zones d'aménagement a pour objectif de mieux visualiser géographiquement la répartition des principaux espaces à vocation agricole et/ou touristique, des sites de priorité environnementale et des autres types d'espaces sur le territoire national, et de mieux visualiser leur insertion aux dynamiques urbaines, de polarité et de réseaux. Elle permet d'aller au-delà des unités paysagères agricoles et naturelles pour spécifier des enjeux pour l'agriculture par grandes zones du territoire. Ce zonage ne tient pas véritablement compte des limites administratives, départementales et communales, mais des vocations économiques et naturelles des espaces.

Un objectif général de développement des programmes d'intensification de l'agriculture et de l'élevage, prenant en compte l'industrialisation, est retenu pour ces trois zones. Il s'agit en effet de répondre à la problématique prégnante d'une agriculture tendanciuellement extensive se développant au détriment d'autres destinations du sol.

6.1.1.1. La zone (A) : zone humide à enjeu agricole mais soumise à une forte urbanisation

Cette zone couvre les zones de pêcheries, de dépression et des terres de barre. Il s'agira d'y structurer et d'y développer certaines filières (poissons-crevettes, œufs, palmier à huile, cultures maraîchères) combinées à la valorisation du potentiel touristique, mais en tenant compte des enjeux environnementaux et de concentration humaine.

Les risques naturels environnementaux y sont en effet plus accentués : l'érosion côtière, l'ensablement des plans d'eau, les inondations, la pollution atmosphérique, la pollution des eaux, des lacs et lagunes (du fait des déchets ménagers et industriels), etc.

Il faut y distinguer la zone (A1), constituée du littoral et des bas-fonds autour des plans d'eau (vallée de l'Ouémé, lac Ahémé, lagunes, etc.), où se posent des problématiques liées aux pratiques agricoles, à la gestion de la biodiversité, à la préservation des ressources naturelles (protection des zones humides), etc.

C'est une zone où l'élevage du gros bétail est peu développé à cause des multiples contraintes, notamment la forte démographie et la présence des mouches tsé-tsé. On y rencontre néanmoins des taurins adaptés, trypanotolérants. Des conflits opposent les transhumants et les agriculteurs de la zone.

Sous influence de la conurbation de Cotonou, la zone (A2) regroupe les zones de dépression et de terres de barre. Elle est propice à la culture de l'ananas et des agrumes.

En raison de l'importance du réseau hydrographique, il existe de nombreuses plaines alluviales qui constituent, avec leurs cours d'eau, de façon plus ou moins temporaire, des secteurs humides. Nombre de marais se caractérisent par leur

richesse faunistique et floristique et doivent être reconnus comme Zones Naturelles d'Intérêt Écologique, Faunistique et Floristique (ZNIEFF). La protection de ces zones s'impose, face aux dangers d'aménagements et d'exploitations peu respectueux de l'environnement.

Il revient aux documents d'urbanisme de prescrire la préservation de ces zones humides, comme celles situées dans la Basse Vallée de l'Ouémé, pour les protéger de la surexploitation et de l'urbanisation anarchique. Il est également nécessaire de mettre en place des stratégies permettant d'atténuer les effets des changements climatiques.

Les actions envisageables à cet effet sont :

- assurer le désenclavement des grandes zones de production ;
- prendre en compte les filières et définir les espaces à vocation agricole dans les plans directeurs d'aménagement au niveau local ;
- assurer le respect de la législation en matière d'exploitation des espaces agricoles et naturels ;
- développer des programmes d'intensification de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche ;
- promouvoir la professionnalisation de l'exploitation familiale et les grandes exploitations ;
- développer des activités agricoles professionnelles en lien avec la préservation de l'environnement ;
- développer la petite et moyenne industrie locale en rapport avec les filières agricoles ;
- développer des marchés de produits agricoles et des services commerçants.

6.1.1.2. La zone (B) : zone à enjeu agro-industriel et en transition urbaine

Cette zone est propice au développement des filières émergentes (mangue, anacarde, manioc), tout en préservant les ressources naturelles face aux risques liés aux effets des changements climatiques (notamment les inondations).

Elle couvre les zones agro climatiques cotonnières du centre du Bénin et des terres de barre. Ces territoires constituent des zones de plantations (mangue, anacardes, agrumes), des zones à fortes potentialités maraîchères mais aussi des zones de production du coton. Des cultures de tubercules, de maïs et de riz y sont également importantes. Ces potentialités agro-écologiques expliquent le niveau d'attractivité de ces territoires qui constituent les principaux foyers d'accueil des colons agricoles. Elle constitue la principale zone de transit et d'accueil de transhumants transnationaux en raison de ses importantes potentialités en ressources fourragères. Cette zone est aussi caractérisée par de fréquents conflits entre éleveurs et agriculteurs.

Il se développe également dans cette zone des industries d'égrenage de coton, de textile, de petites unités industrielles de transformation de produits agricoles. Ces initiatives de production méritent d'être soutenues et renforcées.

La problématique principale dans cette zone est de rechercher comment assurer une production vivrière performante et la commercialisation vers les centres urbains. Les stratégies de développement dans la zone devraient se baser sur une forte complémentarité entre micro-industries agroalimentaires et commercialisation de produits vivriers.

Les centres moteurs de développement de ces industries et de dynamisation du commerce sont les principales villes du centre du Bénin : Parakou et Abomey-Bohicon. La transformation des produits tels que l'anacarde, le palmier à huile (avec le renouvellement des anciennes exploitations nationales), le manioc dans la vallée de l'Ouémé, le bois et le karité au Sud de la Donga, les agrumes dans le Zou ou encore les tubercules dans les Collines, peut être une des bases solides du développement de l'industrie agro-alimentaire, permettant de créer de la valeur ajoutée dans ces territoires à vocation agro-industrielle.

Les projets structurants seront basés sur la production agricole vivrière (céréales et tubercules), fruitière (agrumes), légumière et d'exportation capable de favoriser le développement d'une industrie agro-alimentaire et d'alimenter les circuits commerciaux dynamisés par des villes moyennes et centres ruraux. Aussi, un certain nombre d'équipements et de services doivent accompagner ce développement agricole et tenir compte de la dynamique d'urbanisation et de densification de la population.

6.1.1.3. La zone (C) : zone à enjeu agro-pastoral du Nord

Cette zone s'étend majoritairement sur les zones agro-écologiques de la vallée du Niger à l'extrême Nord du Bénin, sur la zone cotonnière du Nord Bénin et sur la zone vivrière du Sud Borgou. Il s'agit des territoires à fortes potentialités agro-pastorales et de prédilection pour les cultures commerciales (coton et arachide) et céréalières (sorgho, petit mil, riz, etc.), et pour l'élevage et la pêche (fleuve Niger). Les zones montagneuses de l'Atacora en font aussi partie et leur développement agricole doit concilier le double objectif d'autosuffisance alimentaire et de protection et de valorisation des paysages.

Cette zone entretient des relations avec plusieurs pays limitrophes (Niger, Nigéria, Burkina-Faso). D'où la nécessité de prendre en compte des problématiques transfrontalières, notamment dans le cadre de la gestion des parcs naturels (Pendjari et W).

C'est une zone d'accueil des transhumants nationaux et étrangers. Elle est caractérisée par une bonne production fourragère, mais présente une faible capacité en eau surtout dans sa partie septentrionale.

Son aménagement doit viser l'émergence d'un pôle économique agro-pastoral, dont les villes moyennes et les centres ruraux pourraient favoriser l'essor, en tirant profit de leur positionnement géographique et en alimentant les circuits commerciaux transfrontaliers.

Les villes et les centres ruraux comme Banikoara, Djougou, Kandi, Malanville, Natitingou, Nikki ou Tanguiéta devraient assurer le support de cette double activité d'élevage et d'agriculture, en commercialisant les produits issus de ces secteurs. Le centre urbain de Parakou renforcera le développement agricole grâce à ses équipements industriels et à ses infrastructures (chemin de fer, port sec, abattoirs frigorifiques, etc.) permettant l'écoulement des produits vers les marchés intérieurs et extérieurs. Le rôle à jouer par certains axes secondaires est également à considérer pour désenclaver le milieu rural et favoriser l'accès des productions aux marchés intérieurs et frontaliers.

Aussi, convient-il de préserver ces espaces agricoles pour garantir une production suffisante à la sécurité alimentaire. L'extension des zones urbanisables doit être programmée par une évaluation fine de l'impact des projets d'urbanisation sur l'économie agricole et être limitée autant que possible au sein des espaces déjà urbanisés.

Les complémentarités entre élevage et agriculture pourront par ailleurs être mises en valeur par un plan d'aménagement prévoyant le tracé de pistes de transhumance (à considérer dans leur ensemble, à l'échelle nationale) et les limites des mosaïques de cultures.

La transhumance concerne toutes les zones agro-écologiques du Bénin et constitue à ce titre une question d'intérêt national. D'une manière générale, il ressort du diagnostic du sous-secteur de l'élevage que dans plusieurs localités du Nord du pays, l'équilibre entre les ressources fourragères disponibles et les besoins d'un cheptel en nombre sans cesse croissant est rompu. Et la seule solution immédiate à la portée des éleveurs est la transhumance.

Cette pratique se concentre au Bénin entre fin novembre et avril. La mobilité des éleveurs et de leurs cheptels est motivée principalement par la recherche de pâturages et de points d'eau ou encore par le commerce des animaux. Les mouvements associés débordent de plus en plus sur les aires protégées, en raison notamment de la raréfaction des zones de pâturage et de l'occupation des couloirs de transhumance.

Il existe deux variantes de la transhumance : nationale et transfrontalière. La transhumance nationale concerne uniquement les troupeaux nationaux et semble mieux supportée par les populations. La transhumance transfrontalière concerne les troupeaux des pays limitrophes et occasionne davantage de dégâts.

Des difficultés en résultent en termes de cohésion sociale et de gestion des ressources et mobilisent les pouvoirs publics béninois, à travers plusieurs instances (Comité National et Comités Départementaux de Transhumance, Direction Générale des Affaires Intérieures du Ministère en charge de l'Intérieur et de la sécurité).

Un travail de géo localisation et d'état des lieux concerté est ainsi conduit en 2012-2013 pour cartographier les parcours, les infrastructures d'accueil ou encore les points de tension/conflit avec les populations autochtones (et en particulier avec les agriculteurs).

Les actions envisageables dans le cadre de l'Agenda Spatial sont :

- actualiser et vulgariser les textes réglementaires nationaux et régionaux en matière de gestion des ressources pastorales par les éleveurs nationaux et les transhumants (nationaux, étrangers) ;
- mettre en place un dispositif d'informations quantitatives, analytiques et sociologiques pour la gestion de la transhumance nationale et inter Etats ;
- élaborer un plan stratégique d'actions pour la gestion de la transhumance ;
- encourager l'élevage sédentaire par la mise en place d'aménagements et de mesures d'accompagnement ;
- promouvoir des modèles de coopération réussie entre agriculteurs et éleveurs ;
- renforcer les capacités de toutes les parties prenantes ;
- définir et matérialiser des points d'entrée, des zones/couloirs de passage et des zones d'accueil ;
- améliorer les capacités de charge au niveau des couloirs et des zones d'accueil des transhumants ;
- appliquer, en cas de nécessité, des mesures dissuasives.

Comme évoqué précédemment dans la partie sur la coopération transfrontalière (composante 9), la gestion de la transhumance transfrontalière est nécessairement supra nationale.

6.1.2. Composante 14 : Sécuriser et gérer le foncier

La sécurisation et la gestion du foncier sont indispensables afin d'accompagner les différents efforts envisagés pour le développement durable des filières agricoles et l'émergence des pôles de développement. En effet, le diagnostic a révélé l'existence de problèmes fonciers aussi bien en milieu urbain qu'en milieu rural.

Environ six ménages sur dix possèdent au moins une parcelle ou des terres agricoles, mais seulement 3 % des ces terrains disposent d'un titre foncier⁵⁰. La quasi-totalité des terres demeure ainsi sous le statut coutumier, caractérisé par des règles et pratiques séculaires ne reposant pas sur l'écrit, ce qui est source d'insécurité, notamment dans les zones à forte pression agro-foncière.

⁵⁰ Enquête Modulaire Intégrée sur les Conditions de Vie des Ménages (EMICoV), 2^{ème} édition 2011, rapport préliminaire, INSAE, juillet 2012.

Aussi, l'extension non maîtrisée de l'urbanisation entraîne-t-elle la disparition progressive des terres agricoles et des aires de pâturage au profit des habitations. La réalisation de cultures maraîchères, la pratique de l'agriculture périurbaine et la création d'espaces verts ou de plantations dans certains centres urbains se trouvent confrontées à l'absence de ressources foncières disponibles et sécurisées.

Dans les zones d'aménagement du centre (B) et du Nord (C), on note une tendance de plus en plus marquée à la thésaurisation de vastes étendues de terres agricoles par des propriétaires non agriculteurs et par certaines multinationales.

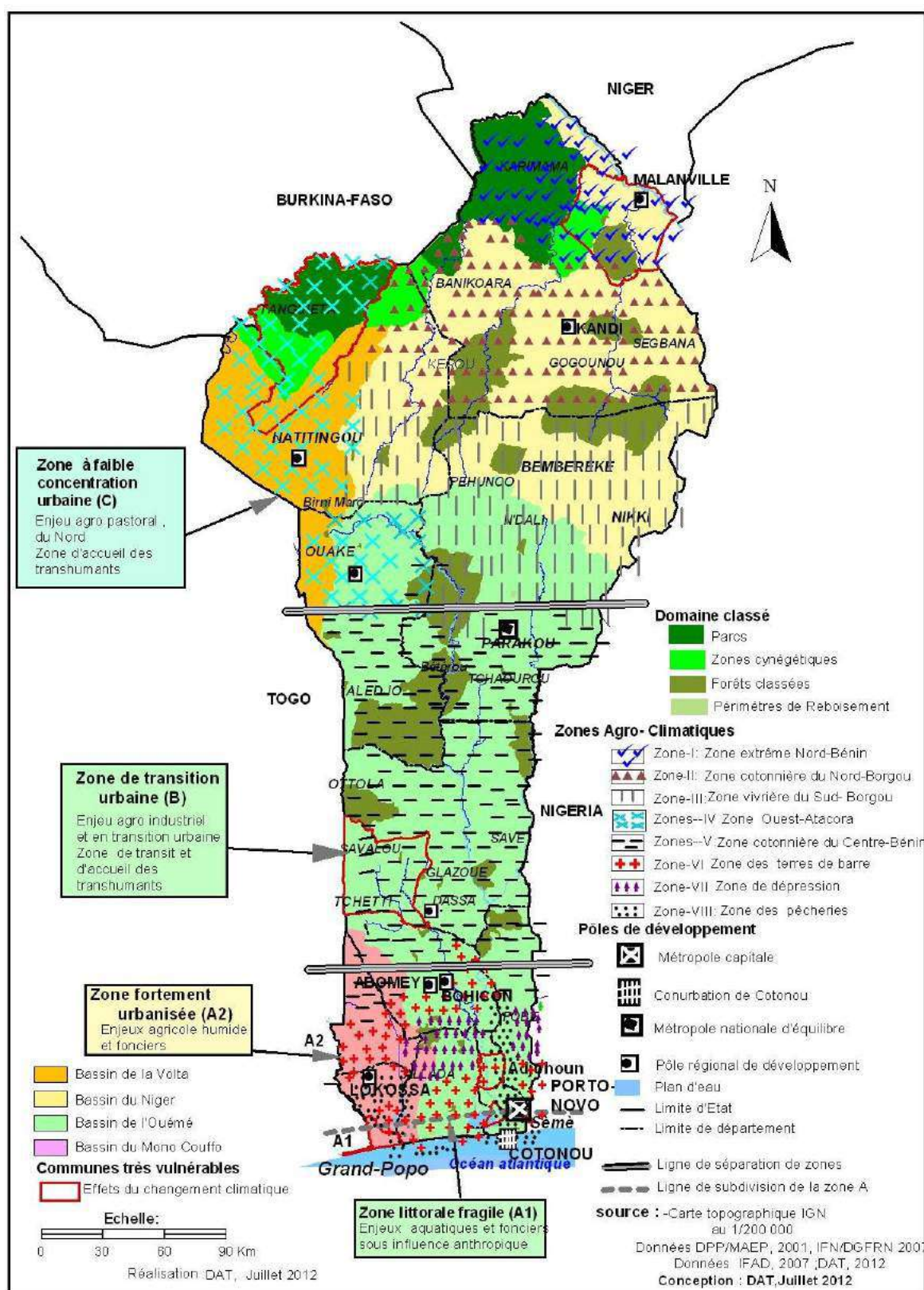
Cette situation constitue une préoccupation majeure en matière d'aménagement du territoire et un handicap de taille pour la promotion des investissements dans l'agriculture béninoise. Elle ne permet pas non plus l'utilisation de la terre comme actif financier pour l'accès au crédit agricole. Par ailleurs, cette situation constitue une menace pour la maîtrise des sources d'eau présentes sur les terres vendues et il existe des risques d'occupation de zones classées ou à protéger.

La stratégie proposée pour y faire face passe par la mise en place d'un système d'accès sécurisé au foncier en milieu urbain et rural : pour les populations, pour l'Etat, pour les collectivités publiques et pour le secteur privé. Cela devrait favoriser la réalisation d'infrastructures de développement et stimuler des investissements qui ne compromettent pas la mise en œuvre des actions d'aménagement du territoire définies aux différents niveaux par les pouvoirs publics. En la matière, le code sur le foncier et domanial constitue aujourd'hui un outil important sur lequel les pouvoirs publics peuvent s'appuyer pour régler les problèmes d'insécurité foncière.

Les actions à envisager sont :

- formaliser les droits de propriété foncière ;
- mettre en place un système d'accès sécurisé au foncier ;
- contractualiser l'accès au foncier ;
- mettre en place un système d'information fiable sur le foncier ;
- constituer et gérer des réserves foncières de l'Etat et des collectivités publiques ;
- gérer l'accès et l'exploitation de grands espaces par les investisseurs.





Carte 12 : Les grandes zones d'aménagement et de développement agricole



6.2. Orientation Stratégique 6 :

Promouvoir la gestion durable des ressources environnementales

Cette orientation stratégique vise la gestion rationnelle des ressources en eau, forestières et minières, et la prise en compte des impacts des changements climatiques.

Selon le diagnostic, les principaux enjeux environnementaux portent sur :

- la gestion rationnelle et durable des ressources forestières ;
- l'adaptation et l'atténuation des effets des changements climatiques ;
- la lutte contre la dégradation des sols ;
- la lutte contre les pollutions ;
- la protection de la biodiversité.

Ces enjeux risquent d'être de plus en plus prégnants, dans la mesure où la concrétisation des choix économiques du pays, réaffirmés dans le cadre stratégique de l'Agenda Spatial, la construction des pôles régionaux de développement et le développement des filières agricoles ne peuvent se faire sans prendre en compte l'environnement et la gestion durable des ressources naturelles.

C'est pourquoi, l'Agenda Spatial fait le choix de promouvoir, à travers la présente orientation stratégique, la gestion durable des ressources environnementales. Il s'agit d'un choix d'aménagement qui veut conforter les politiques existantes de gestion durable des ressources environnementales et de préservation de la biodiversité en milieu rural, urbain et périurbain, sur le littoral et en milieu maritime ou encore dans les espaces frontaliers, afin de garantir et de pérenniser un cadre de vie attractif pour les générations actuelles et futures.

L'opérationnalisation de cette orientation stratégique dans les quinze années à venir se fera à travers les quatre composantes suivantes :

- assurer la mise en œuvre et le suivi des actions d'adaptation aux changements climatiques ;
- assurer la gestion intégrée des ressources en eau ;
- promouvoir une gestion durable des ressources minières ;
- assurer une gestion durable des ressources forestières.

6.2.1. Composante 15 : Assurer la mise en œuvre et le suivi des actions d'adaptation aux changements climatiques

Les changements climatiques constituent aujourd'hui une préoccupation fondamentale de développement. En effet, leurs impacts n'épargnent aucun secteur du développement humain ni aucun écosystème.

L'élaboration du Programme d'Action Nationale d'Adaptation aux changements climatiques (PANA-Bénin) a permis de préciser les niveaux de vulnérabilité des moyens d'existence et des acteurs du développement socio-économique, et de déterminer les besoins d'adaptation prioritaires et urgents au regard des ressources et capacités d'intervention dont disposent les groupes sociaux concernés.

Ainsi, l'évaluation concertée de la vulnérabilité aux changements climatiques a permis non seulement d'identifier les zones géographiques les plus vulnérables du Bénin, mais aussi d'établir les résultats suivants⁵¹ :

- l'affirmation de la sécheresse, des inondations et des pluies tardives et violentes comme trois risques climatiques majeurs sur le territoire national ;
- l'apparition des vents violents et de la chaleur excessive comme deux risques climatiques pouvant prendre une grande importance dans certaines localités et certaines situations ;
- l'existence de risques climatiques localisés comme l'élévation du niveau de la mer, avec une faible emprise géographique mais potentiellement de grands impacts économiques et sociaux ;
- la forte exposition aux risques climatiques dans les zones agro-écologiques du centre (B) et du Nord (C) : des bassins versants, de l'agriculture vivrière et des ressources en eau, des petits exploitants agricoles, des maraîchers et des pêcheurs ;
- la forte exposition aux risques climatiques dans les zones agro-écologiques du Sud (A) : de l'agriculture vivrière, des terres, des ressources en eau, de la santé humaine et de la biodiversité, des petits exploitants agricoles, des pêcheurs et des éleveurs.

Ce tableau général révèle explicitement les intérêts des groupes sociaux dominants, producteurs de richesses nationales, et ceux des minorités, ainsi que les moyens d'existence durable associés à chaque groupe. C'est pourquoi, dans la mise en œuvre de l'Agenda Spatial, une attention particulière mérite d'être accordée aux différents moyens et modes d'existence car ils sont tous concernés par les changements climatiques, à des degrés et échelles différenciés.

Tous les secteurs clés en relation avec les moyens d'existence durable sont en cause : l'agriculture (y compris l'élevage et la pêche), la foresterie, les ressources en eau, les milieux fragiles (zones côtières, etc.), la santé humaine ou encore la sécurité énergétique.

⁵¹ Programme d'Action National d'Adaptation aux Changements Climatiques du Bénin, 2008

Par ailleurs, le diagnostic du profil national des catastrophes liées aux effets des changements climatiques a révélé cinq risques majeurs dont quatre de type naturel auxquels le Bénin est exposé : inondation, sécheresse, tempête, incendie de forêt. Mais l'analyse de l'impact sur les personnes affectées par chaque type de risque, sur l'économie nationale et la vie des ménages, place l'inondation et la sécheresse en tête des risques majeurs à incidence forte.

Les principaux défis à relever dans la stratégie de mise en œuvre de l'Agenda Spatial, conformément à l'ambition du PANA-Bénin, seraient de :

- renforcer les capacités techniques et organisationnelles des populations à faire face aux changements climatiques ;
- adopter des stratégies d'adaptation dans les territoires à risques définis dans le diagnostic territorial de l'Agenda Spatial ainsi que dans les zones vulnérables aux changements climatiques définis dans le PANA-Bénin.

Le classement des options prioritaires a permis d'aboutir à une vingtaine d'options restructurées en cinq grandes fiches d'actions dont la mise en œuvre devrait conduire les populations à améliorer leurs stratégies d'adaptation, en utilisant les possibilités offertes par les technologies modernes d'intervention.

Encadré 3 : Propositions d'actions par secteur pour une adaptation aux effets des changements climatiques

- Secteur agriculture et sécurité alimentaire : Mise en place d'un système de prévision des risques climatiques et d'alerte rapide pour la sécurité alimentaire dans les zones agro-écologiques plus vulnérables, ainsi que dans les territoires à risque définis dans le diagnostic territorial de l'Agenda Spatial (l'extrême Nord du Bénin, l'Ouest de l'Atacora, le Nord de la Donga, la zone cotonnière du Centre et la zone des pêcheries du Sud).
- Secteur énergie : Adaptation des ménages aux changements climatiques par la promotion des énergies renouvelables, des foyers économiques performants et autoculseurs, dans les territoires à risque et les zones vulnérables aux changements climatiques, et dont les terres sont fortement dégradées, de mêmes que dans les métropoles et pôles régionaux, en vue de la réduction des gaz à effet de serre.
- Secteur ressources en eau : Mobilisation des eaux de surface aux fins d'adaptation aux changements climatiques dans les communes les plus vulnérables et les territoires à risque (dans l'Alibori, l'Atacora, les Collines, le Couffo et la Donga).
- Secteur santé : Mise en place d'infrastructures sanitaires et du personnel requis dans les territoires à risque et les zones les plus vulnérables aux changements climatiques.
- Zone littorale : Mise en place de stratégies et de mesures d'adaptation (protection de la zone côtière face à l'élévation du niveau de la mer, gestion des inondations, aménagements hydro-agricoles et aquacoles).

6.2.2. Composante 16 : Assurer la gestion intégrée des ressources en eau

La préservation de la ressource en eau souterraine et superficielle, en vue de l'alimentation en eau potable des populations et de la satisfaction des besoins économiques, demeure un enjeu stratégique pour le Bénin. Ceci est d'autant plus vrai que la disponibilité en eau constitue un préalable pour la concrétisation des choix économiques opérés par le Bénin, notamment le développement de l'agriculture, de l'industrie et des services, et pour la mise en œuvre des options d'aménagement qui en découlent. En particulier, les pôles urbains présentent d'importants besoins de consommation humaine en eau potable, ainsi que des besoins liés au développement des activités économiques.

La mise en place des filières dans les zones agro-pastorales, l'intensification de l'agriculture et la mise en place des industries de transformation induisent des besoins supplémentaires en eau. Il est donc nécessaire de définir les niveaux de mobilisation pour l'hygiène et l'assainissement de base, pour une agriculture productive ainsi que pour l'industrie et les autres activités économiques, selon les différents territoires. Les niveaux de mobilisation des ressources en eau pour des besoins actuels et à moyen et long termes conditionnent en particulier le dimensionnement des infrastructures et équipements associés.

Sous réserve des variations liées aux changements climatiques, le Bénin dispose d'un important potentiel de ressources en eau, estimé en moyenne à 13 milliards de mètres cube par an pour les eaux de surface, et une recharge moyenne annuelle de 2 milliards de mètres cube pour les eaux souterraines. Toutefois, l'apparition et la persistance ces dernières années de quelques indices de dégradation de la qualité de ces ressources imposent de nuancer cette appréciation. Ces indices militent plutôt en faveur des précautions et des mesures de sauvegarde et de protection, afin de garantir les usages et la pérennité de ces ressources dans l'espace et dans le temps.

Assurer une gestion durable des ressources du Bénin en eau relève non seulement de la Politique Nationale de l'Eau (PNE) mais aussi de l'aménagement du territoire. En effet, les enjeux liés à la gestion de l'eau sont devenus si importants qu'ils peuvent être source de conflits. La nécessité de rechercher un consensus entre divers utilisateurs ayant des besoins différents (parfois opposés) et situés en des points différents (par exemple en amont ou en aval d'un cours d'eau) a fait émerger, au plan international, la notion de Gestion Intégrée des Ressources en Eau (la GIRE).

En 1998, le Bénin a adopté la GIRE comme processus de promotion du développement et de la gestion coordonnée de l'eau, des terres et des ressources associées, afin de maximiser de manière équitable le bien-être économique et social, sans compromettre la pérennité des écosystèmes vitaux.

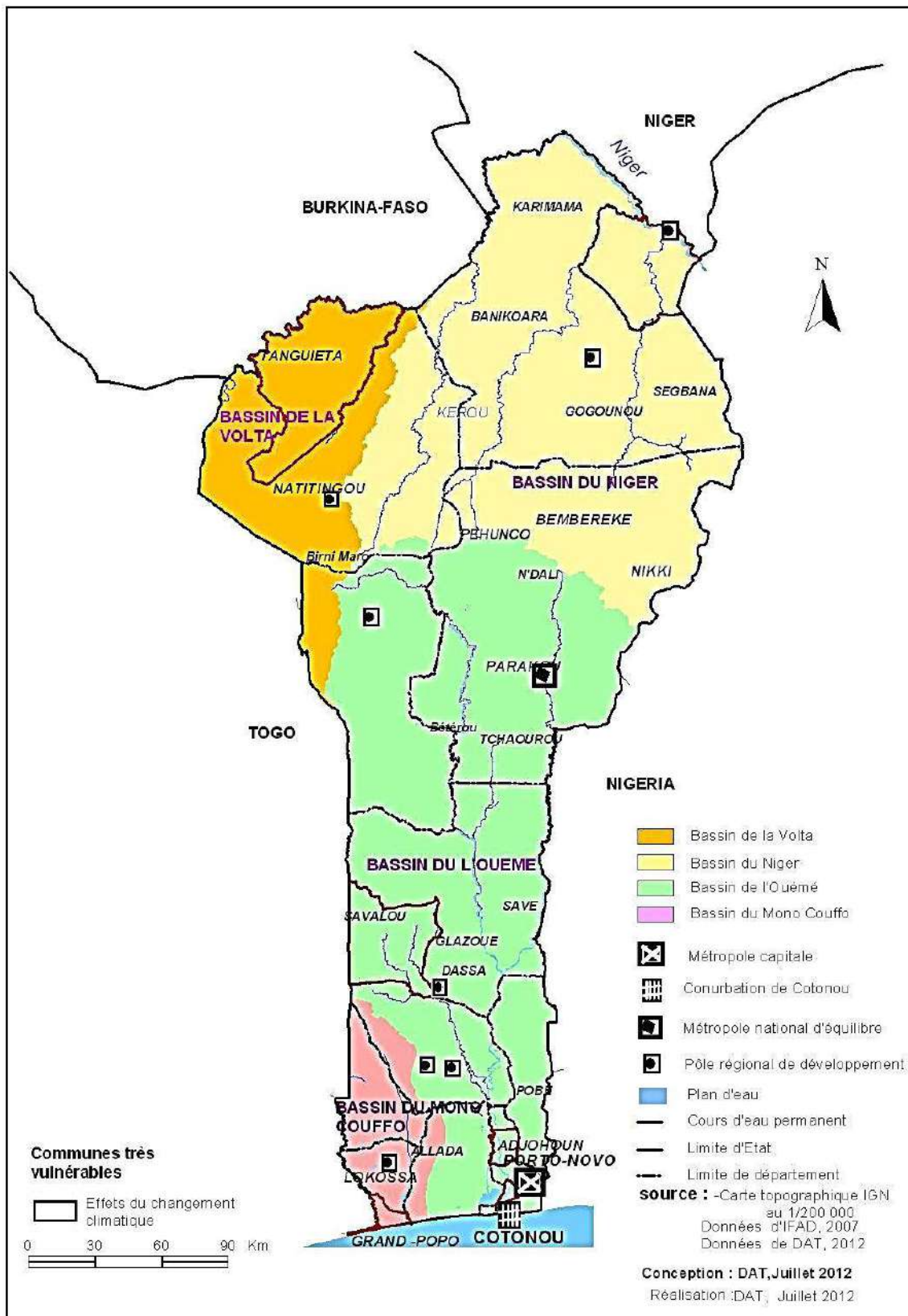
La GIRE implique une gestion des ressources en eau par bassin hydrographique. Le territoire national est ainsi subdivisé en quatre grands ensembles hydrographiques cartographiés ci-dessous : le Bassin du Niger, le Bassin de la Volta, le Bassin de l'Ouémé et le Bassin du Mono.

La loi n°2010-044 du 24 novembre 2010, portant gestion de l'eau en République du Bénin, décrit les principes relatifs à la gestion de l'eau, les outils de planification pour une gestion durable de l'eau et le cadre institutionnel. Ainsi, Le Plan National de Gestion Intégrée des Ressources en Eau (PANGIRE) définit le cadre national de gestion de l'eau. Le Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE) détermine les orientations fondamentales de gestion des ressources en eau à l'échelle d'un bassin hydrographique pour une durée déterminée. Le Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE) détermine les orientations fondamentales de gestion des ressources en eau à l'échelle d'un sous-bassin hydrographique pour une durée déterminée.

Dans le cadre de l'Agenda Spatial, les axes de programmes doivent prendre en compte les exigences de l'approche GIRE, mais aussi les implications liées à la mise en place et au développement des différents pôles régionaux de développement, des filières agricoles, des espaces particuliers de production, et les problématiques révélées par le diagnostic territorial.

Les actions envisageables sont :

- assurer un accès équitable et durable à l'eau potable et à l'assainissement pour les populations urbaines et rurales ;
- assurer la santé, la sécurité publique et la conservation des écosystèmes aquatiques sur l'ensemble du territoire national ;
- garantir la disponibilité de l'eau dans les zones d'aménagement pour les filières agricoles et les activités agropastorales ;
- garantir la disponibilité de l'eau pour l'industrie et plus largement les activités économiques ;
- gérer les risques anthropiques et naturels liés à l'eau (inondations, sécheresses, pollutions, etc.) à l'aide d'instruments adéquats.



Carte 13 : Les bassins hydrographiques

6.2.3. Composante 17: Promouvoir une gestion durable des ressources minières

La vocation minière de certaines localités du pays contribuera à concrétiser les choix économiques, notamment le développement de l'industrie et l'émergence de certains pôles régionaux de développement. Parmi les ressources minières dont dispose le Bénin, on peut citer : le calcaire, le marbre, le fer, l'or, l'argile ou encore les phosphates.

Des indices d'uranium, de cuivre, de chrome, de nickel et de cobalt ont également été signalés. Le Bénin dispose aussi de trois grandes réserves d'eau thermique. Une bonne partie de ces ressources n'a pas encore été évaluée.

Seulement quelques unes de ces ressources font l'objet d'exploitations légales (par des privés, des artisans miniers) tandis que des cas d'exploitations clandestines sont signalés par endroits. En dépit de la disponibilité de ressources minières (énergétiques et thermales), le secteur n'a pour le moment contribué que de façon marginale au développement économique du pays (les industries extractives se maintiennent à seulement 0,2 % du PIB depuis 2007⁵²).

La stratégie proposée passe donc par le développement d'une industrie minière diversifiée et intégrée à l'économie locale, régionale et nationale, qui ne porte pas atteinte à d'autres formes d'utilisation des sols, et qui tienne compte des considérations environnementales.

L'exploration et l'estimation des ressources minières sont d'une importance capitale pour assurer une bonne gestion environnementale. A cet effet, l'approfondissement des connaissances géologiques (recherche et production de données géo scientifiques) et la systématisation cartographique de l'information minière sont une nécessité.

L'Evaluation des Impacts Sociaux et Environnementaux (EIES), préalablement à l'octroi de licences d'exploitation minière, et l'obtention de garanties en faveur de la protection de l'environnement et des employés, doivent constituer une exigence. Les principes de la responsabilité sociale des entreprises minières doivent être incorporés dans les politiques et dans la législation. Dans le cadre de l'exploitation minière, les dispositions relatives à la protection de l'environnement nécessitent des compétences techniques et une expertise particulière.

En ce qui concerne les exploitations minières artisanales et de petite échelle, il est important de développer des programmes d'assistance, afin de maximiser leur contribution à la mise en œuvre des stratégies locales de développement et à l'atténuation de la pauvreté. A cet effet, plusieurs actions de soutien devront contribuer à gérer durablement les ressources naturelles et à limiter les impacts négatifs des activités sur l'environnement et notamment :

- la conception d'une stratégie d'occupation de l'espace ;
- l'intégration des activités minières artisanales et de petite échelle dans les plans locaux de développement ;

⁵² Source : note sur les comptes nationaux de 2012, MDAEP, INSAE, février 2013.

- la création de centres techniques d'appui aux exploitations minières artisanales et de petite échelle.

Dans le cadre de la mise en œuvre des orientations de l'Agenda Spatial, une attention particulière doit être portée aux territoires où les impacts négatifs de l'exploitation minière sur l'environnement sont susceptibles de provoquer le plus de dégâts. Ce sont les pôles de développement, les territoires à forte concentration humaine, les territoires riches en biodiversité, les territoires singuliers et les territoires à risques.

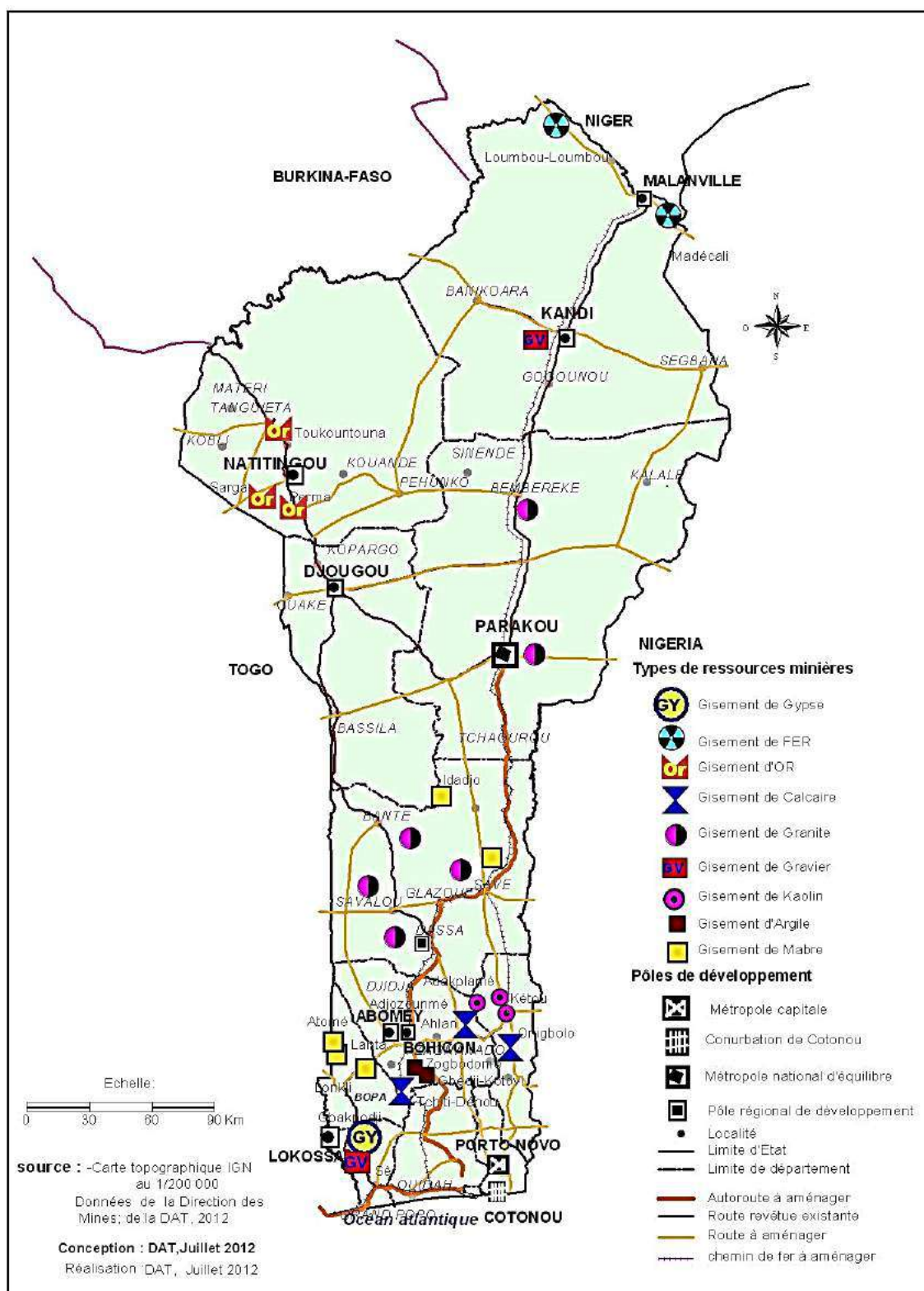
Les méthodes d'extraction de l'or peuvent par exemple nécessiter l'utilisation de produits toxiques (mercure et cyanure) pour le traitement de grandes quantités de terre. Le cyanure est toxique même à très faible dose, à la fois pour les cellules animales et végétales. Très soluble dans l'eau, ce produit est mal absorbé dans les sols et sédiments et donc très biodisponible. Son usage pourrait entraîner la contamination d'autres écosystèmes éloignés des sites d'extraction, par ruissellement.

L'exploitation industrielle de phosphates (Bopa, Parc W, Pobè) ou du calcaire (Bopa, Lokossa, Onigbolo, Toffo) exige le déblaiement de terrains, ce qui peut entraîner une dégradation importante des zones concernées et en particulier une perte de biodiversité (Parc W).

Pour ces raisons, les territoires concernés doivent être pris en compte dans les analyses lors de la réalisation des études d'impact environnemental.

Les actions envisageables sont donc :

- réaliser les infrastructures nécessaires à l'exploitation des mines (transports, électricité, eau) ;
- promouvoir l'utilisation des matériaux locaux de construction et réduire les importations par l'application d'avantages fiscaux ;
- approfondir les connaissances géologiques (recherche, prospection et production de données géo scientifiques) ;
- établir une cartographie exhaustive des ressources minières à partir de données quantitatives et qualitatives ;
- créer des centres techniques d'appui aux exploitations minières artisanales et à petite échelle ;
- mobiliser et fidéliser les ressources humaines nécessaires ;
- créer un fonds d'innovation pour la recherche appliquée et pour le développement technologique des produits miniers et promouvoir l'application des résultats de recherche ;
- concevoir un cadre pour la participation des projets miniers aux investissements locaux ;
- renforcer le suivi des dispositions et mesures relatives à la protection de l'environnement (études d'impact environnemental, etc.) ;
- concevoir une stratégie d'occupation rationnelle de l'espace des artisans miniers ;
- intégrer les activités minières artisanales et de petite échelle dans les plans de développement locaux.



Carte 14 : Les principales ressources minières

6.2.4. Composante 18 : Assurer une gestion durable des ressources forestières

L'essentiel des ressources forestières est constitué de forêts, de savane boisée, de galeries forestières, de plantations auxquelles sont associées une faune sauvage et des conditions pédologiques particulières. Ces ressources forestières sont localisées dans les territoires singuliers. Chaque territoire singulier comprend plusieurs communes qui partagent une ressource forestière, des infrastructures ou des potentialités touristiques.

Les ressources forestières font l'objet de dégradations sévères dues aux actions anthropiques, exacerbées par les effets des changements climatiques. En effet, de vastes étendues de forêts sont détruites chaque année à cause de l'agriculture, de l'élevage, de l'exploitation illégale ou encore à cause des feux de brousse.

La stratégie proposée passe donc par l'aménagement, la valorisation et la gestion participative et durable des ressources forestières. L'approche privilégiée doit être globale et intégrée aux autres secteurs de l'économie (agriculture, élevage, eau, industrie) ainsi qu'aux stratégies nationales, régionales et locales de développement, et tenir compte des considérations environnementales.

L'intensification de l'agriculture, la promotion de l'agroforesterie dans les espaces agricoles, la gestion de la transhumance et la promotion d'activités commerciales basées sur les produits forestiers connexes (produits ligneux et non ligneux), sont des actions à renforcer. Toutes les actions permettant d'intégrer la foresterie à l'agriculture, à la pêche et à l'élevage doivent être promues.

Les actions envisageables sont :

- concevoir et mettre en œuvre des plans d'aménagements participatifs ;
- assurer la restauration des massifs forestiers dégradés ;
- promouvoir l'application du principe de responsabilité partagée impliquant les communes et l'Etat ;
- mettre en place un système de suivi et de protection des massifs forestiers avec des outils modernes ;
- promouvoir le développement durable des filières bois d'œuvre et bois-énergie ;
- promouvoir les industries de transformation du bois ;
- valoriser les Produits Forestiers Non Ligneux (PFNL) ;
- assurer la gestion rationnelle de la faune sauvage ;
- valoriser le potentiel touristique des forêts et des aires protégées ;
- concevoir et mettre en œuvre un programme de développement des espaces agricoles en lien avec la préservation des espaces naturels ;
- rendre permanentes les initiatives de conservation et de protection.

Il est important d'intégrer ces actions aussi bien dans les stratégies sectorielles que dans les plans de développement définis au niveau régional et au niveau local.

6.3. Orientation Stratégique 7 :

Promouvoir la gestion durable des patrimoines naturels et culturels et renforcer le capital humain

Cette orientation vise la mise en valeur des patrimoines naturels et culturels (par le développement d'activités touristiques et artisanales), la mobilisation des connaissances endogènes pertinentes pour le développement, et le renforcement du capital humain.

La mise en valeur des ressources et patrimoines des différents territoires relève d'une politique économique et sociale. En effet, le mécanisme de territorialisation repose sur le principe selon lequel chaque territoire recherche et met en valeur une ressource propre qui lui permettra de se singulariser par rapport à son voisin, plutôt que de se mettre en concurrence sur des productions ou des prestations standards. L'identification et la mise en valeur de ces ressources spécifiques constituent un préalable pour permettre à chaque territoire de se positionner sur des trajectoires de compétitivité économique, tout en renforçant la complémentarité avec d'autres parties de l'espace national.

Valorisés à des fins touristiques, les paysages et les patrimoines culturels constituent en effet des facteurs économiques qui gagnent en importance pour le développement territorial. Il importe donc d'améliorer la qualité de l'offre en services touristiques, d'accroître et de diversifier l'offre des services par des activités de recherche, de promotion et d'aménagement, tout en participant à la protection des ressources naturelles et culturelles soumises à des risques de dégradation.

Les connaissances endogènes ont fait la preuve de leur utilité dans plusieurs domaines (exploitation de la pharmacopée, des ressources alimentaires, etc.) et peuvent également contribuer au développement du pays. Les politiques de développement doivent en effet s'ancrer fortement dans les pratiques territoriales et locales, dans le respect des modes de vie, des cultures et des savoirs des populations.

Le développement des pays est, en règle générale, tributaire de leur niveau culturel, technique et technologique. A l'instar de nombreux pays en développement, le Bénin a opté pour le développement, sans se préoccuper véritablement des exigences en termes d'ancrage culturel. Le développement a pris essentiellement la forme d'un transfert de la culture occidentale aux pays en développement. Seulement accessible à une minorité, le style de vie adopté a compromis l'avenir économique des populations et leur a fait perdre leur identité culturelle.

Or, le développement doit être centré sur l'homme, multidimensionnel et intégré. A chaque culture devrait correspondre un type de développement particulier. Ainsi, la méconnaissance des modes alimentaires des populations, le désintérêt des ressources endogènes, des technologies de valorisation et de transformation de ces ressources, au profit des valeurs et des cultures occidentales, ont favorisé les échecs agricoles dans les pays en développement.

Le bien-être et l'épanouissement des populations se trouvent au cœur même de toute politique de développement. C'est pourquoi, dans le cadre de la mise en œuvre de l'Agenda Spatial, une attention particulière mérite d'être accordée à toutes les actions favorisant le développement du capital humain.

Ces actions doivent être orientées en priorité vers le déploiement d'une offre de formation adaptée aux réalités du marché du travail, aux options d'aménagement retenues pour le pays et aux besoins de délivrance des services sociaux de base sur l'ensemble du territoire (d'abord grâce à un personnel soignant et à des enseignants qualifiés), en lien également avec l'exploitation et la gestion des ressources territoriales disponibles.

Le bien-être et l'épanouissement des populations passent également par un accès facilité aux activités ludiques (sportives et artistiques), étant entendu que ces activités peuvent déboucher sur une professionnalisation des pratiquants.

Cette orientation stratégique se décline en trois composantes :

- assurer la valorisation des patrimoines naturels et culturels ;
- valoriser les savoirs et les savoir-faire endogènes ;
- assurer un accès équitable aux services d'appui au développement du capital humain.

6.3.1. Composante 19 : Assurer la valorisation des patrimoines naturels et culturels

Dans le cadre de l'Agenda Spatial, la mise en valeur des écosystèmes naturels pourrait jouer un rôle important dans l'économie. A terme, l'exploitation rationnelle et prudente d'un secteur touristique adapté doit permettre de dégager les ressources garantissant le maintien des ressources naturelles. Sur ces espaces naturels, les principales actions à développer dans les pôles régionaux concerneront le développement du tourisme et de l'artisanat, en lien avec la préservation des ressources naturelles. A cela, il faut ajouter l'importance des infrastructures dans une logique de corridors (Cotonou-Natitingou par exemple).

Les communes comportant ces ressources doivent faire l'objet d'actions inscrites dans les Schémas Directeurs d'Aménagement Communal (SDAC). Ces actions devront permettre la création d'emplois axés non seulement sur le tourisme mais aussi sur l'artisanat, en lien avec des zones d'intérêt touristique.

6.3.1.1. Les sites de patrimoine naturel

Il s'agit principalement des sites ci-après :

- les plages de Cotonou, de Ouidah et de Grand-Popo ;
- le patrimoine géologique : collines, montagnes, cascades, curiosités naturelles, grottes etc. ;
- les abords des lacs (Ahémé), des sources d'eau douce (comme Possotomé), des cours d'eau (tels que le fleuve Ouémé), des baies, etc. ;
- les réserves naturelles de faune et de flore (Parc Pendjari, Parc W et autres réserves forestières ou forêts classées).

Certains sites font l'objet de mesures de protection et de valorisation par la convention RAMSAR (sites de zones humides ⁵³, dont le respect doit être assuré par les pouvoirs publics et les communautés locales. Des études sont également à prévoir afin de préparer des programmes d'actions opérationnels, à l'instar de l'étude de faisabilité du Programme Intercommunal de Réhabilitation du Lac Ahémé (PIRA) et de ses Chenaux et de mise en place d'une zone de développement économique.

L'Agenda Spatial préconise la valorisation du patrimoine naturel dans une dynamique intégrée, prenant en compte la préservation de l'environnement dans différents projets (« Route des Pêches » et tourisme balnéaire sur les côtes béninoises, écotourisme, etc.).

6.3.1.2. Les sites de patrimoines culturels et historiques

Le patrimoine culturel et historique se compose de patrimoine matériel et immatériel.

Au titre du patrimoine matériel, le Bénin dispose de :

- patrimoine architectural : bâtiments coloniaux et afro-brésiliens, les tatas sombas, les temples vaudou etc. ... ;
- patrimoine vernaculaire (comme les palais et les villages lacustres comme Ganvié, et Aguégoué, etc.) ;
- sites historiques comme les lieux de bataille, les tranchées de guerre, les villages souterrains... ;
- etc. ...

Au titre du patrimoine immatériel, le potentiel est aussi énorme. Il s'agit des traditions ou expressions vivantes héritées de nos ancêtres et transmises aux descendants :

- traditions orales ;
- danses et arts du spectacle ;
- connaissances pratiques ou savoir-faire nécessaires à l'artisanat traditionnel ;

⁵³ L'ensemble Basse Vallée du Couffo, Lagune Côtière, Chenal Aho, Lac Ahémé (site 1017), l'ensemble Basse Vallée de l'Ouémé, Lagune de Porto-Novo, Lac Nokoué (site 1018), le Complexe W (site 1668), la rivière Pendjari (site 1669).

- pratiques sociales, rituels et événements festifs ou culturels. C'est le cas des retrouvailles périodiques de Ouidah, Abomey, Porto-Novo, Grand-Popo (Nonvitcha), Savalou (fête de l'igname), Nikki (fête traditionnelle de la Gaani qui attirent de nombreux touristes nationaux et de la région ouest-africaine), etc. Ce type d'initiatives doit être encouragé dans d'autres aires culturelles du pays.

L'intégration des spécificités territoriales, aussi bien naturelles que culturelles, dans les priorités d'aménagement du territoire, implique :

- un inventaire exhaustif des éléments de ce patrimoine, afin de localiser et de mettre en œuvre des actions de protection et de mise en valeur ;
- des actions de mise en valeur devant s'insérer de façon transversale dans le schéma global porté par les trois options d'aménagements.

Ainsi, les villes polarisant certains territoires et les réseaux d'infrastructures de transport et de commerce doivent constituer les facteurs de promotion du patrimoine des territoires concernés. La valorisation de ces patrimoines devrait s'intégrer dans les plans d'urbanisme, d'aménagement et de développement (avec la restauration et le maintien des patrimoines architecturaux et archéologiques⁵⁴, la création d'équipements muséographiques⁵⁵ et de maisons du patrimoine et du tourisme, etc.), dans les plans de développement agricole (avec la sauvegarde des ressources naturelles) et dans les circuits touristiques (avec l'identification et la valorisation de sites et d'événements culturels importants).

6.3.1.3. Les centres de production artisanale

Il s'agit principalement :

- de la ville de Sè où la poterie est une activité artisanale spécifique et remarquable ;
- des centres et des sites de production artisanale de Cotonou, de Ouidah, d'Abomey et de Natitingou.

La production artisanale est à renforcer et à développer dans le cadre de la mise en œuvre de l'Agenda Spatial. Cette production doit pouvoir se développer en lien avec les sites d'intérêt touristique et par la professionnalisation des acteurs.

6.3.2. Composante 20 : Valoriser les savoirs et les savoir-faire endogènes

Il importe de rappeler ici que les technologies basées sur une connaissance empirique sont nombreuses et ont prouvé leur efficacité, avant l'arrivée des technologies modernes importées et des systèmes de production à grande échelle (égrenage du maïs, râpage du manioc, broyage du sorgho, fumage du poisson, etc.).

⁵⁴ Le patrimoine archéologique comprend entre autre les temples Vodoun, par exemple les sites de GaouKpossou à Grand-Popo et d'Atiki à Comè, etc.

⁵⁵ Par exemple autour de chaque histoire régionale, comme celle de l'ancien Etat Waci au niveau de Comè, etc.

De nos jours, les savoirs endogènes font encore leur preuve dans les domaines de la médecine traditionnelle ou de la conservation des ressources naturelles (forêts sacrées). Pour toutes ces raisons, sans congrès, sans revue, sans Académie ni Institution, ces savoirs endogènes liés à un peuple ont été massivement investis par l'ethnologie occidentale et ont été l'objet du développement des ethnosciences (ethnobotanique, ethnozoologie, ethno-mathématique).

La maîtrise des conditions culturelles du transfert de technologie est plus aisée lorsqu'on développe en soi les capacités d'inventorier ce qu'on sait et ce qu'on sait faire. Les pays asiatiques (Japon, Chine, Taïwan, Malaisie, Singapour, etc.) en constituent des exemples. Ces pays n'ont pu maîtriser les rouages de la technologie occidentale (électronique, automobile, etc.) que dans la mesure où ils ont préalablement procédé à une capitalisation endogène des richesses technologiques développées par leurs peuples.

C'est pourquoi, en s'inspirant de cette situation vécue, le Bénin doit promouvoir et capitaliser les savoirs et savoir-faire endogènes, afin de bénéficier des connaissances et pratiques accumulées au cours des générations par la tradition de l'oralité.

Ainsi, dans le cadre de l'Agenda Spatial, il faudra promouvoir de façon sélective les techniques traditionnelles améliorées et les appliquer là où elles seront les plus utiles, en les combinant à des technologies modernes, afin de trouver des solutions techniques durables, économiquement viables et adaptées au contexte béninois.

Considérant le caractère transversal des savoirs endogènes, les axes de programmes de l'Agenda Spatial gagneraient à être orientés dans les secteurs de production, en lien avec les pôles régionaux de développement identifiés et les potentialités des espaces à développer, pour l'amélioration des conditions de vie. Les programmes permettront la promotion de savoirs et de savoir-faire endogènes et leur application ou exploitation pour accompagner le développement.

6.3.2.1. Promotion des savoirs et des savoir-faire endogènes

Les nombreuses foires et expositions des produits et créations ont montré que le Bénin dispose de génies créateurs capables de découvertes et d'invention. Pour promouvoir et capitaliser cette richesse, il apparaît indispensable de renforcer les capacités des détenteurs de ces savoirs et savoir-faire. Ceci permettra d'améliorer leurs prestations et de les insérer dans le processus de développement.

Afin de promouvoir les savoirs endogènes, il est nécessaire d'avoir une connaissance approfondie des acteurs individuels et collectifs en vue de les sensibiliser, d'identifier et d'apprécier le potentiel scientifique et technique. Le recensement systématique des informations, des initiatives et des « success stories » relevant des savoirs et savoir-faire endogènes permettrait de sélectionner les plus pertinents pour le développement du pays, en fonction des applications pouvant en découler.

Ainsi, un certain nombre d'actions peuvent être envisagées :

- réhabiliter et protéger les œuvres et les connaissances des artisans nationaux et des communautés (tradi-praticiens et autres guérisseurs, herboristes, etc.) ;
- développer des mécanismes de propriété intellectuelle pour les savoirs et savoir-faire endogènes ;
- stimuler l'esprit de créativité ;
- instaurer des prix d'excellence dans le domaine des savoirs et des innovations endogènes ;
- promouvoir des associations d'artisans et d'intellectuels communautaires.

6.3.2.2. Exploitation et application des savoirs et des savoir-faire endogènes

Le progrès technologique, véritable support du développement économique et social, ne se réalise ni automatiquement ni au gré du hasard. Il doit procéder d'une approche interdisciplinaire et multisectorielle, mettant en mouvement un important potentiel de recherche scientifique, technique et relevant d'une stratégie volontariste, soutenue par une bonne planification et une gestion rigoureuse. A cet effet, les scientifiques nationaux ont un important rôle à jouer pour parvenir à une bonne exploitation et à une application des savoirs et savoir-faire endogènes.

La technologie la plus récente ou la plus sophistiquée n'est pas toujours la plus appropriée pour les pays en développement. L'option en faveur de la technologie appropriée vise à adapter et à développer des techniques maîtrisables par les acteurs nationaux.

Les actions suivantes peuvent être retenues:

- assurer le renforcement des centres travaillant dans le domaine des savoirs et des savoir-faire endogènes comme l'Institut de Développement et d'Echanges Endogènes (IDEE) ou le Laboratoire de Pharmacognosie du Centre Béninois de la Recherche Scientifique et Technique (CBRST) ;
- créer d'autres centres de recherche, de validation, d'expérimentation et de certification des pratiques empiriques dans tous les domaines et secteurs pertinents : médecine (traitement des fractures, etc.), protection de l'environnement, agriculture, foresterie, agroforesterie, élevage, climatologie, fumage des poissons et conservation des produits en général ;
- assurer la collaboration entre les centres de recherche sur les savoirs et savoir-faire endogènes et l'Université ;
- instaurer un prix de recherche et d'application des savoirs et des savoir-faire endogènes.

6.3.2.3. Mise en place de mécanismes d'appui pour la promotion des savoirs et des savoir-faire endogènes

Les mécanismes d'appui impliquent la mise en place d'une législation appropriée sur les savoirs et les savoir-faire endogènes, le développement des langues nationales vecteur de savoirs, la transcription des savoirs dans ces langues pour leur transmission et leur pérennisation, la mobilisation des moyens financiers et le renforcement des échanges d'expériences.

6.3.3. Composante 21: Assurer un accès équitable aux services d'appui au développement du capital humain

6.3.3.1. Les services de santé

Le renforcement du capital humain par les services de santé présente un double enjeu : un personnel soignant bien formé et une population mieux suivie et prise en charge. Par ailleurs, la question sanitaire se pose également en termes de répartition des infrastructures et du personnel soignant. Des disparités territoriales sont en effet constatées en matière d'accès aux équipements et aux services de santé, comme en attestent les ratios de référence (infrastructures/population, personnel de santé/population, etc.).

Dans le cadre de la mise en œuvre de l'Agenda Spatial, la pyramide sanitaire nationale définie en 2000 sera ainsi actualisée sous la forme d'un schéma national des services collectifs de santé. Ce schéma sera décliné en cartes sanitaires spécifiques au niveau des pôles régionaux et des zones sanitaires retenues pour assurer un meilleur accès des populations aux équipements et aux services de santé (prévention accessible à tous, équipements à distance raisonnable, qualité et disponibilité des soins à un coût raisonnable, personnel qualifié en nombre suffisant, etc.).

La mise en œuvre du schéma national des services collectifs de la santé prendra en compte les actions suivantes :

- garantir en priorité la qualité des prestations dispensées par les formations sanitaires, dans l'ensemble des spécialités enseignées ;
- mettre en place des infrastructures et services de référence en santé dans les pôles régionaux, de façon à assurer une couverture équilibrée du territoire national, dans le respect des différents ratios (équipements/population, personnel de santé/population, etc.) ;
- promouvoir et développer des activités de santé publique (campagnes d'information, de vaccination, de nutrition, etc.) ;
- mettre en place des mécanismes alternatifs de financement pour la santé, à l'instar des mutuelles de santé.

6.3.3.2. Les services de l'éducation

Le renforcement du capital humain par les services de l'éducation présente également un double enjeu : un personnel enseignant bien formé et une population mieux formée et professionnalisée, en adéquation avec les besoins avérés du marché du travail et en lien avec les options d'aménagement retenus pour le pays. Cela implique une réforme des contenus des programmes pour mettre en adéquation l'offre de formation et le marché de l'emploi.

L'éducation pour tous est une nécessité évidente pour le développement et la lutte contre la pauvreté. Cependant, des disparités subsistent d'un département à un autre, en termes d'accès aux équipements et aux services de l'éducation.

Compte tenu des enjeux environnementaux évoqués précédemment, l'éco citoyenneté constitue également un aspect important à prendre en compte dans l'enseignement de base.

Dans le cadre de la mise en œuvre de l'Agenda Spatial, il sera élaboré un schéma national des services collectifs relatif aux équipements et aux services de l'éducation, en complément du Plan Décennal de Développement du Secteur de l'Éducation (2006-2015). Ce schéma sera notamment décliné en cartes scolaires au niveau des six pôles régionaux et des communes.

La mise en œuvre du schéma national des services collectifs de l'éducation prendra en compte les actions suivantes :

- garantir en priorité la qualité des prestations dispensées par les formations en sciences de l'éducation et dans l'ensemble des spécialités, à tous les degrés d'enseignement ;
- assurer que les contenus des enseignements dispensés soient bien en phase avec les besoins des employeurs et du marché du travail ;
- développer de nouvelles formations adaptées aux besoins spécifiques des populations selon les territoires (professionnalisation des petits exploitants agricoles et miniers, des employés du secteur touristique, etc.) ;
- poursuivre les mesures sociales en faveur de l'éducation : gratuité de l'enseignement primaire, scolarisation des filles, soutien aux personnes défavorisées et aux personnes handicapées, etc. ;
- rendre accessibles, partout et à distance raisonnable, les écoles maternelles et primaires (conformément à l'objectif de la scolarisation primaire universelle) ;
- conforter ou implanter des établissements d'enseignement secondaire dans des positions géographiques qui facilitent l'accès à la majorité des élèves de la zone de couverture ;
- conforter ou implanter des établissements techniques secondaires et des établissements universitaires comprenant des laboratoires de recherche, dans les six pôles régionaux, en prenant en compte les spécialités qui pourraient assurer la mise en valeur des spécificités et potentialités de chaque pôle (festivals de cinéma, théâtre, musique, sport, tourisme, mines, agriculture, élevage, ressources forestières, énergies renouvelables, etc.) ;

- réorganiser l'enseignement supérieur au sein des métropoles et des pôles régionaux ;
- respecter les ratios qualitatifs et quantitatifs (écoles/population, enseignants/élèves, équipements/élèves, etc.) ;
- combler progressivement les déficits en équipements et en services de l'éducation, à travers la définition d'instruments appropriés, tels que les zones d'intervention prioritaire ;
- poursuivre l'alphabétisation des populations cibles ;
- promouvoir et développer les activités d'éducation formelle et informelle, en assurant leur articulation et leur complémentarité ;
- prendre en compte, encadrer et accompagner le secteur privé dans les initiatives visant à améliorer l'offre en équipements et services collectifs de l'éducation ;
- mettre en place des mécanismes alternatifs de financement de l'éducation, dans le cadre de partenariats public-privé.

6.3.3.3. Les services de loisirs

L'épanouissement humain passe également par un accès facilité aux loisirs en général (en particulier sportifs et artistiques). Par ailleurs, il est important de rappeler que ces pratiques ludiques peuvent déboucher sur une professionnalisation des talents et sur la création d'emplois. Or, les infrastructures publiques de sports et de loisirs sont insuffisamment adaptées aux besoins des populations et aux ambitions affichées par le Bénin. Le domaine du sport est confronté à des problèmes d'organisation et de gestion des compétences. Quant au secteur de la création artistique, il se caractérise par un faible accompagnement technique et financier et par des pratiques de piraterie. Dans le cadre de la mise en œuvre de l'Agenda Spatial, il sera donc élaboré un schéma de services collectifs des loisirs.

La mise en œuvre du schéma national des services de loisirs prendra en compte les actions suivantes :

- garantir en priorité la qualité des prestations dispensées par les formations en matière d'enseignement sportif et d'enseignement des disciplines artistiques ;
- renforcer les capacités d'accueil, d'encadrement et de formation au niveau des différentes disciplines sportives et artistiques (accompagnement et professionnalisation des talents) ;
- promouvoir la pratique du sport à tous les âges (milieux scolaires et universitaires, centres de formation professionnelle et d'apprentissage, etc.) ;
- réhabiliter les stades municipaux, les centres de jeunes et de loisirs existants ;
- construire au niveau des pôles régionaux, des infrastructures facilement accessibles, pour assurer le bien-être et l'épanouissement des populations et pour permettre l'expression des talents ;
- concevoir et mettre en œuvre une stratégie pour le pilotage du système sportif dans la transparence, afin de faire une place au Bénin dans les grandes nations de sport ;
- soutenir et protéger la création artistique ;
- actualiser le dispositif législatif et réglementaire en matière de pratiques sportives et artistiques.

TROISIEME PARTIE

CADRE DE GOUVERNANCE ET DE SUIVI-EVALUATION

Cette partie a été élaborée à partir d'un diagnostic préalable du contexte institutionnel de l'aménagement et du développement du territoire au Bénin, notamment la répartition des compétences entre les acteurs de l'aménagement du territoire (Etat, collectivités locales, etc.) et d'une analyse comparée de retours d'expériences en matière de gouvernance territoriale dans plusieurs pays.

VII. PRINCIPES DE BASE ET CADRE INSTITUTIONNEL DE PILOTAGE DE L'AGENDA SPATIAL

7.1. PRINCIPES DE BASE DE PILOTAGE DE L'AGENDA SPATIAL

Le pilotage de l'Agenda Spatial doit s'appuyer sur un ensemble de principes :

- la prise en compte du caractère intersectoriel de l'aménagement du territoire ;
- la nécessité d'une gouvernance partagée : gouvernance verticale (entre l'Etat et les services déconcentrés et les collectivités locales) et horizontale (entre les différents services et collectivités de mêmes niveaux) ;
- la nécessité d'une régionalisation du développement ;
- le besoin de prendre en compte les documents existants et le contexte institutionnel en place ;
- la nécessité de proposer des outils techniques, financiers et un dispositif de communication adaptés, dont la mise en œuvre garantira la réalisation efficace des grandes options et orientations de l'Agenda Spatial.

7.1.1. Le caractère intersectoriel de l'aménagement du territoire appelle un portage politique fort et structuré

L'aménagement du territoire a un caractère transversal et concerne aussi bien tous les secteurs que les différentes échelles territoriales. Il ne saurait donc être l'affaire d'un seul ministère ou d'une seule institution. C'est là un élément important qu'il convient de prendre en compte dans le dispositif de pilotage de l'Agenda Spatial.

Il convient de mentionner que l'aménagement du territoire est en amont (pour contribuer à définir une vision et des orientations stratégiques) et en aval (pour évaluer à partir d'une observation spatiale) des politiques sectorielles, territoriales et locales.

Ainsi, le dispositif de pilotage doit-il se baser sur un portage politique fort sans lequel les grands axes d'interventions retenus, pour rendre opérationnelle la vision partagée de l'espace national, ne sauraient être une réalité.

7.1.2. La nécessité d'une gouvernance partagée

Avec la décentralisation, l'aménagement du territoire est devenu une compétence partagée entre l'Etat et les communes. Le paysage institutionnel de l'aménagement du territoire se trouve ainsi modifié : l'Etat n'est plus seul à organiser le développement du territoire mais partage ses responsabilités avec les collectivités décentralisées. Il s'agit alors pour les acteurs locaux de promouvoir leur territoire, de rechercher la mise en synergie et la valorisation des différentes potentialités territoriales, au travers de ce que l'on appelle le développement local.

Dans ce contexte, la mise en œuvre de l'Agenda Spatial ne peut se faire que dans le cadre d'une gouvernance partagée qui offre l'occasion à chaque acteur de jouer sa partition dans la concrétisation du développement harmonieux du Bénin.

7.1.3. La nécessité d'une régionalisation du développement

La nécessité d'une échelle territoriale pertinente

La mise en œuvre des trois options d'aménagement retenues passe par des actions dont la concrétisation dépasse le niveau communal ou local, sans toutefois nécessiter une forte centralisation. La mise en œuvre de l'Agenda Spatial va s'appuyer sur les métropoles et les pôles régionaux de développement identifiés.

Les faiblesses du cadre institutionnel actuel

Le cadre institutionnel actuel de la politique d'aménagement du territoire, de la déconcentration et de la décentralisation, comporte un certain nombre de dysfonctionnements qui peuvent entraver la mise en œuvre efficace et cohérente des différents outils et programmes d'actions qui découlent de l'Agenda Spatial.

Au nombre de ces dysfonctionnements, on peut rappeler :

- **L'absence de palier intermédiaire** : le Bénin ne comporte qu'un seul niveau de décentralisation (la commune) et un seul niveau de déconcentration (le département). Le fait de n'avoir qu'un seul palier décentralisé est relativement rare, et ne permet pas de mettre en œuvre des politiques efficaces de développement régional.
- **Le dysfonctionnement en matière des finances publiques en rapport avec le développement local** : le système actuel des finances publiques repose sur un modèle très centralisé. Le fait le plus marquant dans ce paysage institutionnel reste donc la décentralisation incomplète. Or, la décentralisation du budget général de l'Etat est indispensable pour assurer le transfert des compétences et le développement local, ce que les lois de finances ne prévoient pas. En attendant que cette situation soit améliorée, il devrait être envisagé à court terme de trouver des mécanismes susceptibles de conférer une certaine autonomie budgétaire, même partielle, aux communes.

La mise en œuvre de l'Agenda Spatial requiert donc une plus grande coordination territoriale, afin de répondre à l'objectif de compétitivité des territoires. Cette coordination est aussi un impératif pour assurer l'équité territoriale et l'accès aux équipements et services collectifs pour tous.

7.1.4. La prise en compte des documents de planification et du cadre institutionnel existants

L'Agenda Spatial vient offrir un cadre de référence pour la coordination spatiale des actions de développement au Bénin. Ainsi, ce document-cadre constitue-t-il essentiellement une traduction spatiale des options de développement retenues dans les différents documents et outils de planification économique existants.

Il s'agit notamment du scénario Bénin 2025 Alafia, de l'Agenda vers une économie émergente traduit en Orientations Stratégiques pour le Développement, de la SCRP 2011-2015, etc. L'Agenda Spatial doit donc s'articuler avec ces différents documents, aussi bien dans son contenu que dans sa mise en œuvre.

La mise en œuvre de l'Agenda Spatial doit s'inscrire dans les grands principes énoncés dans le Document de Stratégie Opérationnelle (DSO) de mise en œuvre de la DEPNAT, adopté par le Gouvernement en 2010. En effet, le DSO prévoit un ensemble d'instruments (institutionnels, réglementaires, financiers et techniques) devant rendre opérationnel l'aménagement du territoire au Bénin. Il convient donc que le pilotage de la mise en œuvre de l'Agenda Spatial s'appuie sur le dispositif prévu dans le DSO.

7.1.5. Le besoin d'outils techniques, financiers et réglementaires adaptés

Tout en s'appuyant sur les outils et le cadre institutionnel existants, l'élaboration de l'Agenda Spatial amène aussi à proposer de nouveaux instruments techniques et financiers. Ces outils devront tenir compte de l'existant et être tournés vers l'action, pour asseoir l'efficacité de la mise en œuvre de l'Agenda Spatial, ce qui ne saurait se faire sans un système de suivi-évaluation.

7.1.6. Le besoin d'un dispositif de suivi-évaluation et de communication

Le suivi-évaluation est nécessaire pour s'assurer que les différentes actions prévues sont effectivement mises en œuvre et que les objectifs intermédiaires et finaux retenus sont atteints. Concrètement, il est proposé des évaluations périodiques de la réalisation des projets de l'Agenda Spatial. Ces évaluations permettront d'apprécier la pertinence des actions et leur impact réel en matière de gouvernance territoriale.

7.2. Cadre institutionnel et réglementaire de mise œuvre de l'Agenda Spatial

La mise en œuvre des options et des orientations d'aménagement issues du diagnostic territorial nécessite un cadre institutionnel adapté et des outils techniques et financiers propres à garantir l'opérationnalisation de l'Agenda Spatial. Ce cadre institutionnel et les outils techniques et financiers qui l'accompagnent doivent tenir compte des dynamiques locales et des principes de base énoncés précédemment.

L'option d'aller désormais vers un aménagement du territoire qui s'appuie sur les pôles et les réseaux structurants a été posée. L'exercice a permis d'identifier une métropole nationale (Cotonou et son agglomération), une métropole d'équilibre (Parakou), une métropole-capitale, et des pôles régionaux.

L'opérationnalisation de cette option devra se traduire par la mise en œuvre de programmes spéciaux qui assureront à la fois l'équité territoriale, l'efficacité économique et la préservation de l'environnement.

Ces programmes devront en effet intégrer les préoccupations liées à la gestion durable des ressources territoriales ainsi qu'au renforcement de la solidarité et de la complémentarité avec les voisins. La mise en œuvre de ces programmes sera assurée par des Agences de développement.

7.2.1. Organisation générale du cadre institutionnel

Les principes de base qui gouvernent l'organisation générale du cadre institutionnel sont :

- la prise en compte de l'organisation administrative et des textes de loi de la décentralisation ;
- la contractualisation entre l'Etat et les collectivités territoriales décentralisées pour la mise en œuvre des programmes d'aménagement ;
- une gouvernance décentralisée par la création des Agences de développement ;
- une coordination assurée à la fois au niveau de l'Etat et au niveau des métropoles et des pôles régionaux, afin de garantir la transversalité et l'efficacité de l'action publique.

Fort de ces principes, le cadre de gouvernance proposé se décline en trois niveaux comme le montre le schéma suivant :

- le niveau central ;
- le niveau intermédiaire ;
- le niveau local.

Au niveau national

L'Etat demeure le garant de la mise en œuvre des grandes options et orientations de l'Agenda Spatial. A cet effet, il devra s'appuyer sur les organes suivants :

- le Conseil Supérieur d'Aménagement du Territoire (CSAT), organe politique ;
- le Conseil National d'Aménagement du Territoire (CNAT), organe délibérant ;
- la Délégation à l'Aménagement du Territoire (DAT), organe exécutif.

Mais dans le respect du principe de la subsidiarité, les structures déconcentrées et les collectivités territoriales décentralisées seront fortement impliquées dans la mise en œuvre de ces orientations.

Ainsi, sous l'impulsion de la DAT, deux programmes seront élaborés pour garantir la mise en œuvre de l'Agenda Spatial. Un programme de développement des métropoles et un programme de développement des pôles régionaux. Ces deux programmes constituent le « Parti Pris d'Aménagement du Territoire ».

Une fois adoptés par le Gouvernement, ces deux programmes seront exécutés par des Agences de développement dont les conditions d'organisation et de fonctionnement seront fixées par décret.

Au niveau intermédiaire

C'est à ce niveau que se situe la plus grande innovation du cadre institutionnel avec la création des Agences de développement. Les Agences de développement qui vont être créées auront la mission principale d'exécuter les programmes d'aménagement de l'Agenda Spatial, en collaboration avec les structures déconcentrées de l'Etat, les élus et acteurs locaux.

L'Agence, telle qu'elle est envisagée à ce stade, n'est pas un bureau d'étude privé ni une collectivité locale ou un secteur thématique, mais une nouvelle structure légère animée par un conseil d'administration mixte (Etat, communes, société civile et secteur privé) qui en détermine les orientations stratégiques et le programme pluriannuel d'actions.

Son personnel devra avoir un fort niveau d'expertise sur les questions d'aménagement et de développement. L'Agence est donc à considérer comme une structure de mission à caractère opérationnel, destinée à mettre en œuvre des projets de portée supra communale. Les Agences n'auront pas à exécuter des actions relatives aux compétences des communes telles que fixées par les textes de loi de décentralisation.

Les actions à mettre en œuvre par ces Agences sont de grands projets structurants dépassant les limites des compétences communales. On peut citer en exemple la construction de chemins de fer, d'universités, d'autoroutes, etc. L'aménagement du territoire étant une compétence partagée entre l'Etat et les communes, il est proposé pour ces Agences un conseil d'administration qui regroupe à la fois des représentants de l'Etat et des collectivités locales.

L'Agence a ainsi vocation à fédérer les acteurs (institutionnels et privés) en place et à développer une approche intersectorielle et territorialisée, principalement via les futurs programmes régionaux de développement.

Il s'agira ainsi d'une entité nouvelle et atypique, au croisement de la déconcentration (création et dotation principale par l'Etat, représentation des instances départementales déconcentrées) et de la décentralisation (représentation des collectivités locales et acteurs locaux) pour conduire la politique nationale d'aménagement du territoire.

Au niveau local

Au niveau local, les principaux acteurs de l'aménagement du territoire impliqués dans la mise en œuvre et le suivi de l'Agenda Spatial sont les communes et les regroupements de communes (espaces de développement partagé, établissements publics de coopération intercommunale), les chambres de commerce et d'industrie, les chambres d'agriculture, les organisations paysannes (OP), les ONG et les organismes privés.

La mobilisation de ces acteurs locaux permettra, dans une relation de partenariat avec l'Etat et ses structures déconcentrées, d'assurer au niveau des métropoles et des pôles la mise en œuvre efficiente de l'Agenda Spatial.

Les acteurs locaux, à travers ce cadre, pourront présenter des projets afin de les inscrire dans les contrats de programme qui seront établis avec l'Etat. Ces acteurs locaux seront également impliqués dans le suivi de ces programmes.

Dispositions générales

Afin d'assurer la cohérence et la réussite du système, la mise en place de ce cadre institutionnel devra s'accompagner des mesures complémentaires suivantes :

- renforcer les structures déconcentrées de l'Etat, pour une plus grande efficacité de leur mission d'appui et de conseil aux communes ;
- assurer le transfert des effectifs, des compétences et des ressources aux communes ;
- renforcer le dialogue entre élus locaux et services techniques déconcentrés ;
- faire respecter le principe de la subsidiarité ;
- articuler les différents niveaux de planification.

7.2.2. Rôles et responsabilités des acteurs

Le dispositif de mise en œuvre et de suivi de l'Agenda Spatial repose sur les acteurs institutionnels actuels. De nouvelles attributions leurs seront conférées au regard du nouveau cadre institutionnel proposé pour la mise en œuvre de l'Agenda Spatial.

7.2.2.1. Au niveau national

• Le Conseil Supérieur d'Aménagement du Territoire (CSAT)

Pour assurer le portage politique au niveau du conseil des ministres, l'impulsion et la coordination de la mise en œuvre des options et des orientations de l'Agenda Spatial, il est nécessaire de disposer d'un organe qui implique les autorités au sommet de l'Etat, notamment les membres du Gouvernement, dont la mission est fortement liée à l'aménagement du territoire. Le CSAT assurera ce rôle d'impulsion politique.

• Le Conseil National d'Aménagement du Territoire (CNAT)

La dimension intersectorielle de l'Agenda Spatial exige, pour son opérationnalisation, une plateforme qui réunit les différents acteurs concernés. Le CNAT représente cette plateforme de par sa vocation interministérielle, étant composé des représentants de ministères, des Préfets, des communes et du Conseil Economique et Social. Il sera donc le cadre technique d'examen des actions de mise en œuvre de l'Agenda Spatial.

Les ministères sectoriels, à travers le CNAT, vont apprécier la cohérence de leurs interventions avec les orientations de l'Agenda Spatial. Cette appréciation permettra la prise en compte des préoccupations d'aménagement dans les programmations budgétaires sectorielles.

• La Délégation à l'Aménagement du Territoire (DAT)

La Délégation à l'Aménagement du Territoire (DAT) a pour mission d'élaborer et de coordonner la mise en œuvre de la politique nationale d'aménagement du territoire, ainsi que de concevoir les instruments de gestion du territoire.

Une fois l'Agenda Spatial adopté, la DAT aura spécifiquement pour mission d'assurer :

- la vulgarisation de l'Agenda Spatial au niveau national ;
- la formulation des programmes devant accompagner sa mise en œuvre ;
- la recherche de financements pour la conception et la mise en œuvre de ces programmes.

La DAT aura entre autres pour missions :

- d'appuyer et de conseiller les Agences de développement dans la mise en œuvre des programmes ;
- d'appuyer l'élaboration des contrats entre Etat, Agences, territoires de développement, établissements publics de coopération intercommunale ;
- de coordonner le suivi-évaluation de la mise en œuvre de l'Agenda Spatial.

7.2.2.2. Au niveau intermédiaire

Les Agences de mise en œuvre des programmes de développement des métropoles et des pôles régionaux identifiés dans le cadre de l'Agenda Spatial seront le cadre de coordination des actions d'aménagement du territoire au niveau intermédiaire.

Les Agences s'inscriront dans le contexte institutionnel actuel, en intervenant en appui et en coordination des acteurs en place de l'aménagement et du développement (ministères, préfectures, communes, etc.).

A partir des principes de base du cadre institutionnel précédemment défini, une réflexion approfondie et partagée sera menée pour préparer la création des Agences et les rendre opérationnelles dans les meilleurs délais : définition de leur positionnement institutionnel, de leurs mandats, de leurs moyens, des modalités exactes de désignation des membres des instances de pilotage, des modalités de collaboration avec les acteurs locaux, etc.

7.2.2.3. Au niveau local

- **La commune**

La commune est le niveau de base de mise en œuvre de la décentralisation et de la promotion du développement local. La collectivité locale est partie prenante des opérations d'aménagement du territoire pour ce qui concerne son territoire. La décentralisation donne compétences aux communes d'élaborer leurs documents de planification (PDES, SDAC, PDU) conformément aux orientations de l'Agenda Spatial. Les documents de planification spatiale élaborés avant l'adoption de l'Agenda Spatial devront être mis en conformité avec ce dernier lors de leur révision.

- **Les Espaces de Développement Partagé (EDP) et les Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI)**

Les EDP et les EPCI, à travers leurs structures techniques (Agences Territoriales de Développement et/ou commissions techniques spécialisées), joueront un rôle important dans la mise en œuvre et le suivi de l'Agenda Spatial à l'échelle intercommunale. Ces instances devront intégrer les grandes options et orientations stratégiques de l'Agenda Spatial dans leurs documents de planification à l'échelle intercommunale. Elles auront à passer des contrats d'activités spécifiques avec les Agences de développement, dans le cadre de la mise en œuvre des programmes d'aménagement.

7.2.3. Cadre réglementaire

La mise en œuvre de l'Agenda Spatial doit s'appuyer sur le cadre juridique et réglementaire existant et sur les accords internationaux auxquels le Bénin a souscrit. La loi N° 2016-06 portant loi-cadre sur l'aménagement du territoire votée par l'Assemblée Nationale le 26 mai 2016, fixe les règles générales applicables en matière d'aménagement du territoire en République du Bénin. La mise en œuvre de l'Agenda Spatial s'appuiera sur cette loi et sur ses décrets d'application.

La mise en œuvre de l'Agenda Spatial pourrait également s'appuyer sur le renforcement des mécanismes fiscaux et réglementaires visant à orienter les investissements privés sur le territoire national, en accompagnement d'une politique volontariste d'aménagement et d'équipement du territoire.

VIII. OUTILS TECHNIQUES D'OPERATIONNALISATION ET DE SUIVI-EVALUATION

8.1. OUTILS TECHNIQUES D'OPERATIONNALISATION DE L'AGENDA SPATIAL

8.1.1. Les programmes d'aménagement

La mise en œuvre de l'Agenda Spatial va se traduire par l'élaboration et la mise en œuvre des programmes d'aménagement.

L'analyse-diagnostic du territoire national et les grandes options et orientations ont permis d'identifier deux programmes prioritaires :

8.1.1.1. Le programme de développement des métropoles

Ce programme aura pour vocation d'anticiper les grandes tendances d'évolution des trois métropoles nationales, au regard des enjeux urbains, économiques ou encore environnementaux présents et à venir. Il permettra, grâce à la mobilisation de toutes les parties prenantes, d'améliorer leur gestion et leur développement urbain.

Cette approche coordonnée vise notamment à infléchir un déséquilibre structurel du peuplement et de l'armature urbaine nationale mis en évidence par le diagnostic.

8.1.1.2. Le programme de développement des pôles régionaux

Un second programme portera sur le développement des pôles régionaux et aura pour vocation d'assurer la promotion de l'économie locale et de la relation ville-campagne. La mise en œuvre de ce programme permettra de promouvoir ces pôles et d'assurer le développement équilibré et durable du territoire national.

Chaque pôle fera ainsi l'objet d'une étude approfondie et d'une planification spécifique, articulée à celles des autres pôles. En priorité, il s'agira de développer les filières adaptées aux différentes zones agro-écologiques, pour asseoir la spécialisation économique sur les potentialités endogènes, tout en renforçant l'offre d'équipements et de services des villes-motrices et des centres ruraux. Les dispositions réglementaires et opérationnelles à prendre auront pour but de favoriser le développement de tous les espaces du pôle régional.

8.1.2. Les contrats de programme

Au nombre des outils de mise en œuvre de l'Agenda Spatial, il y aura les contrats de programme qui sont des outils techniques à haute valeur ajoutée visant à garantir la cohérence d'ensemble des démarches partenariales. Ces contrats constitueront aussi l'outil principal des politiques d'investissement de l'Etat dans les territoires.

Ces contrats seront établis entre l'Etat et les parties prenantes de la mise en œuvre de l'Agenda Spatial, sur la base d'engagements réciproques.

En effet, la réalisation de grands projets structurants, d'intérêt régional ou national, implique parfois la réalisation d'infrastructures connexes relevant de la compétence des communes (écoles, marchés, etc.) ou des contributions des collectivités locales (mise à disposition du foncier, etc.). Par ailleurs, les engagements des différentes parties peuvent s'exprimer en termes financiers, d'où la nécessité de la contractualisation.

L'Etat assurera, à travers ces contrats, le contrôle de la conformité des actions à engager avec les directives territoriales et sectorielles d'aménagement. L'Etat appréciera l'harmonisation des directives avec les lignes directrices (LD) et les documents de planification à l'échelle communale (plan de développement communal, schéma directeur d'aménagement communal) et intercommunale (schéma territorial d'aménagement et de développement et projets de territoire).

Des dispositifs d'évaluation périodique permettront de rendre compte des progrès accomplis dans l'exécution de ces contrats et le respect des mesures de bonne gouvernance territoriale.

8.1.3. Les schémas de services collectifs

Les schémas de services collectifs (SSC) sont conçus comme des documents de planification sectorielle. Ils traduisent la vision de l'Etat dans un secteur particulier et ses déclinaisons spatiales. Elaborés par les ministères sectoriels, ces schémas devront intégrer les orientations et les axes de programme de l'Agenda Spatial pour le secteur concerné, et constituer à ce titre des outils de mise en œuvre.

8.2. OUTILS FINANCIERS DE MISE EN ŒUVRE DE L'AGENDA SPATIAL

La mise en œuvre de l'Agenda Spatial nécessite l'engagement de toutes les parties prenantes, au travers des outils et mécanismes financiers appropriés.

8.2.1. L'engagement de l'Etat

L'engagement financier de l'Etat est déterminant dans la mise en œuvre de l'Agenda Spatial. Cet engagement se fera à travers les outils suivants :

8.2.1.1. Le Fonds d'Incitation à l'Aménagement du Territoire (FIAT)

Le FIAT est l'instrument financier prévu dans la DEPNAT. Dans le cadre de la mise en œuvre de l'Agenda Spatial, ce fonds sera formulé pour accompagner les interventions de l'Etat en matière de politique nationale d'aménagement du territoire. Les procédures de mise en œuvre de ce fonds seront précisées dès sa formulation.

8.2.1.2. Le Fonds d'Appui au Développement des Communes (FADeC)

Le FADeC est le mécanisme budgétaire d'allocation, de dotation de fonctionnement et d'investissement au profit des communes. Il est actuellement l'un des outils privilégiés de la mise en œuvre de la politique de décentralisation au Bénin. Il est conçu pour promouvoir le développement équilibré et solidaire des communes. A ce titre, le FADeC interviendra, grâce à des mécanismes appropriés, dans la mise en œuvre de l'Agenda Spatial.

8.2.1.3. Le budget général de l'Etat à travers les ministères sectoriels

L'Etat interviendra à travers les ministères sectoriels dans la mise œuvre de l'Agenda Spatial. Il est nécessaire que les ministères soient responsabilisés pour le financement (comme pour le suivi-évaluation) des axes de programmes et des projets qui sont inscrits dans l'Agenda Spatial et dans les futurs programmes de développement et qui relèvent de leurs départements respectifs.

L'arbitrage budgétaire reste un des outils clés pour s'assurer que les budgets sectoriels s'inscrivent effectivement dans les orientations de l'Agenda Spatial. A cet effet, l'avis du CNAT pourra être recueilli pour tout projet structurant à inscrire au budget général de l'Etat.

8.2.2. L'engagement des collectivités locales

Les collectivités territoriales devront travailler à améliorer la mobilisation des ressources locales qui permettront d'investir dans la mise en œuvre des actions d'aménagement du territoire. L'Etat et les collectivités territoriales assurent la mobilisation des ressources pour la mise en œuvre des actions d'aménagement du territoire.

A ce titre, le contrat de programme devra préciser la participation financière des communes dans la mise en œuvre de l'Agenda Spatial.

8.2.3. L'engagement des partenaires extérieurs

Le financement des partenaires extérieurs dans la mise en œuvre de l'Agenda Spatial sera déterminant. Ce financement pourrait se faire à travers les différents fonds précédemment énoncés et dans le respect des règles et procédures nationales.

8.3. SUIVI-EVALUATION

Le dispositif de suivi-évaluation de la mise en œuvre de l'Agenda Spatial doit s'appuyer sur :

- le suivi stratégique ;
- le suivi opérationnel ;
- le cadre de concertation pour l'information.

8.3.1. Suivi stratégique de l'Agenda Spatial

Le suivi stratégique permettra de s'assurer que les différents instruments du dispositif de pilotage de l'Agenda Spatial sont mis en place : cadre institutionnel, outils techniques et financiers, etc. La structure en charge de l'aménagement du territoire assurera la coordination de ce suivi, en collaboration avec les ministères sectoriels et avec les services déconcentrés de l'Etat. Un tableau des indicateurs du suivi stratégique sur les quinze années de l'Agenda Spatial figure en annexe (annexe 5).

8.3.2. Suivi opérationnel de l'Agenda Spatial

Le suivi opérationnel de l'Agenda Spatial permettra d'apprécier l'évolution de la mise en œuvre et l'exécution des deux programmes d'aménagement. Ce suivi sera assuré par les Agences de développement et permettra de fournir aux parties prenantes des éléments essentiels sur les progrès réalisés, les objectifs atteints et l'utilisation des ressources. La DAT, en collaboration avec les structures déconcentrées de l'Etat, devra s'assurer de la cohérence des actions engagées avec les directives d'aménagement.

Il est nécessaire que les ministères et leurs services déconcentrés soient responsabilisés pour le suivi-évaluation (comme pour le financement) des projets et programmes qui relèvent de leurs départements respectifs, dès lors qu'ils seront inscrits dans les programmes mis en place par les Agences. A ce titre, les secteurs collaboreront étroitement avec les Agences en vue de suivre l'avancement opérationnel desdits programmes.

8.3.3. Cadres de concertation pour l'information et le suivi

La participation des acteurs à la base aux décisions revêt une importance particulière en matière d'aménagement du territoire. Elle doit se faire non seulement à travers un accès facile à l'information, mais aussi par la participation aux prises de décision. Dès lors, l'organisation d'ateliers de présentation de l'Agenda Spatial est primordiale. De même, les rapports sur le suivi de la mise en œuvre de l'Agenda Spatial devront être communiqués et présentés à tous les acteurs.

8.4. STRATEGIE DE COMMUNICATION

Dès l'adoption par le Gouvernement de l'Agenda Spatial, un plan de communication sera élaboré.

La première phase du plan de communication consistera en la vulgarisation de l'Agenda Spatial, pour une bonne appropriation de son contenu par les différents acteurs.

La deuxième phase consistera à fournir des informations pertinentes, sur la base des évaluations périodiques, du niveau de mise en œuvre de l'Agenda et de l'impact réel des actions engagées sur la vie des populations.

C ONCLUSION

La revue des politiques de développement menées au Bénin depuis la période de l'Indépendance a permis de mettre en évidence l'absence de la dimension territoriale et intersectorielle.

A ce jour, on constate en particulier un réel déséquilibre entre le reste du pays et la zone méridionale, où se concentrent la population, l'activité économique, les équipements structurants ou encore l'offre de services sociaux, dans une conurbation en pleine expansion.

Réorganiser l'armature urbaine est donc devenu une nécessité, notamment par le développement des pôles et des réseaux structurants (routiers, énergétiques, de télécommunications, etc.) afin d'atténuer les disparités intra et inter régionales et d'accompagner le développement équilibré du territoire national.

Le diagnostic territorial réalisé dans le cadre de l'élaboration de l'Agenda Spatial a notamment permis de caractériser différentes unités spatiales en termes :

- d'enjeux urbains, économiques, industriels, agricoles, pastoraux, touristiques, etc. ;
- de risques liés aux changements climatiques et à la dégradation de l'environnement ;
- et de défis pour l'avenir.

Les problématiques transfrontalières ont également fait l'objet d'une attention particulière, dans l'optique d'un aménagement solidaire et intégré du pays dans la région ouest-africaine.

L'Agenda Spatial propose un cadre de gestion durable des ressources territoriales, prenant en compte ces différentes problématiques, dans l'optique d'une gestion rationnelle et d'une compétitivité améliorée des territoires.

Les orientations et axes de programmes de l'Agenda Spatial ont vocation à constituer un cadre de référence à la planification et à la programmation, à la fois sectorielles et territoriales, conduites aux différentes échelles d'intervention. La mise en œuvre de L'Agenda Spatial dans les prochaines années se fera à travers des documents et projets à caractère plus opérationnel.

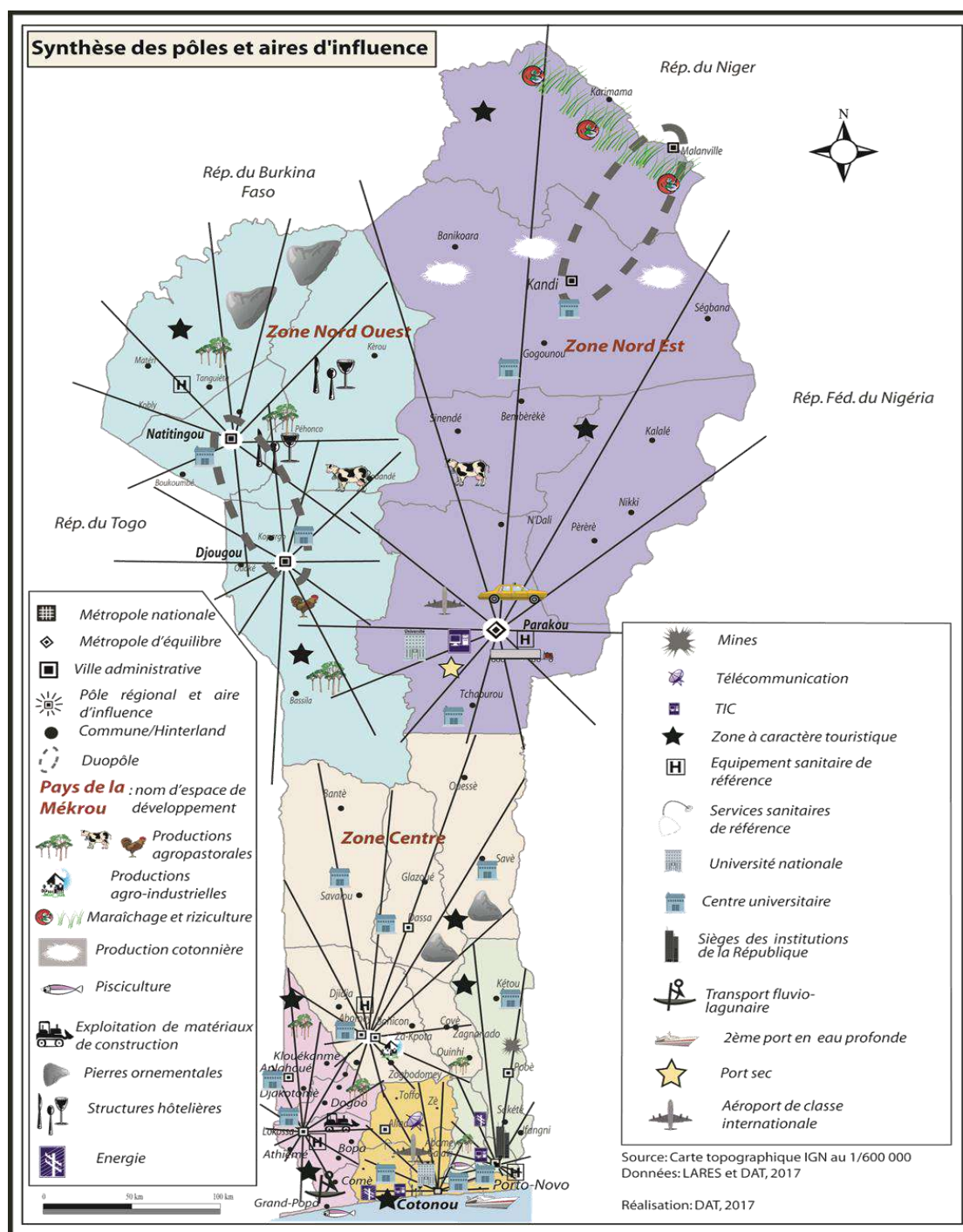
Deux programmes de développement sont ainsi proposés pour la mise en œuvre de l'Agenda Spatial. L'un est relatif aux métropoles et l'autre aux pôles régionaux, dans un cadre institutionnel adapté. En effet, il est proposé une évolution du paysage institutionnel en matière d'aménagement et de développement territorial, pour conduire la mise en œuvre de l'Agenda Spatial par l'Etat, de concert avec les collectivités locales et les acteurs privés.

La création d'Agences comme entités opérationnelles et la mise en place des deux programmes de développement constituent des chantiers importants, nécessaires à la mise en œuvre de l'Agenda Spatial.

ANNEXES

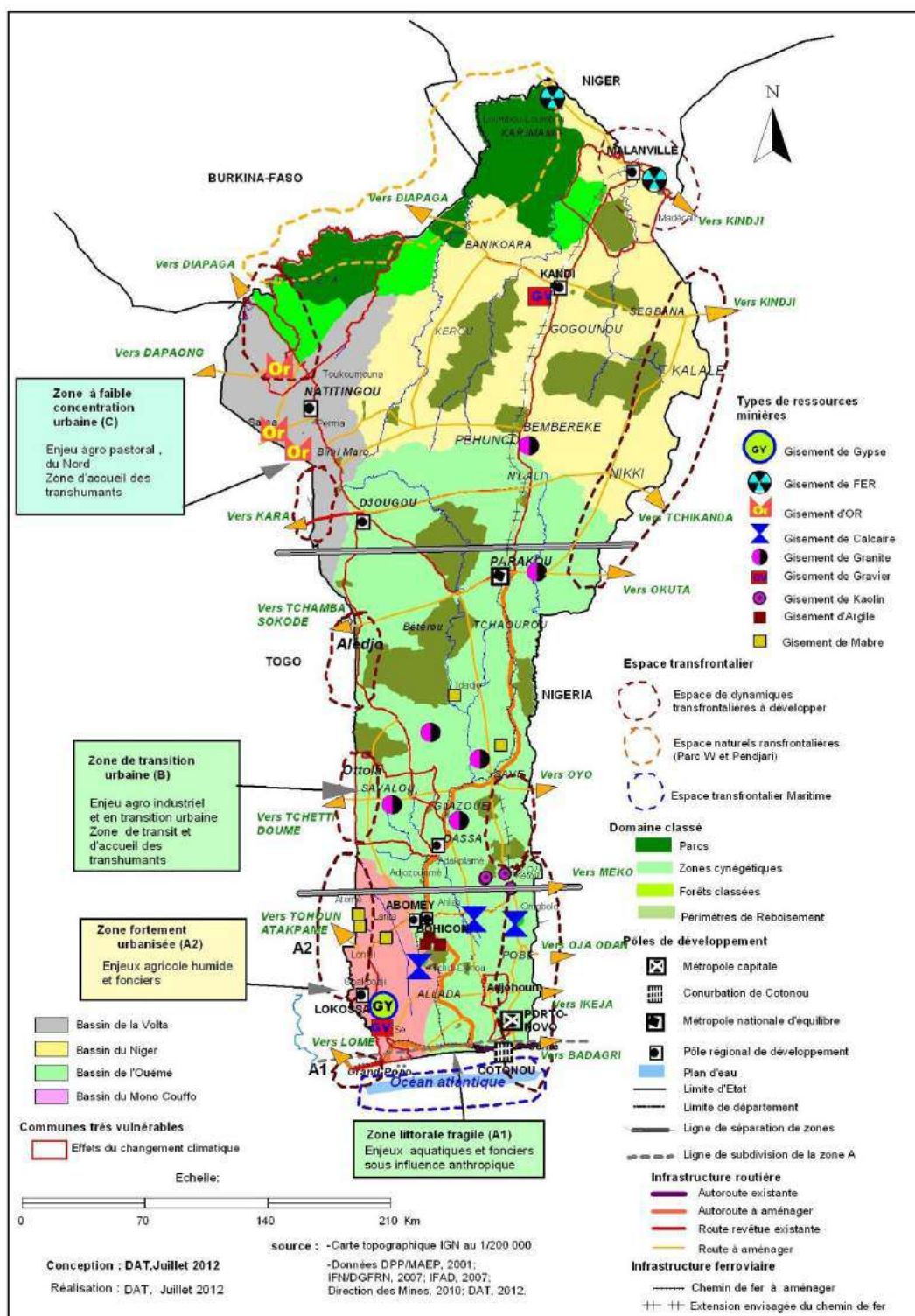


Annexe 1 : Carte de synthèse des pôles et des aires d'influence



Carte 15 : Synthèse des pôles et des aires d'influence

Annexe 2 : Carte de synthèse des options d'aménagement



Carte 16 : Synthèse des options d'aménagement

Annexe 3 : Tableau de synthèse des options d'aménagement

	OPTIONS D'AMENAGEMENT	ORIENTATIONS STRATEGIQUES	COMPOSANTES
Option 1	Un aménagement à travers les pôles de développement et les réseaux structurants	OS 1 : Renforcer et organiser l'armature urbaine	C 1 : Renforcer les vocations des métropoles nationales
			C 2 : Promouvoir les pôles régionaux de développement
			C 3 : Soutenir les centres ruraux
		OS 2 : Développer les réseaux structurants	C 4 : Développer les réseaux de transport des personnes et des biens
			C 5 : Renforcer les réseaux énergétiques
Option 2	Un aménagement qui renforce la solidarité et la complémentarité avec les pays voisins	C 6 : Développer les réseaux de la communication et de l'information	
		OS 3 : Développer les espaces frontaliers	C 7 : Assurer un meilleur équipement des espaces frontaliers
			C 8 : Assurer l'intégrité territoriale
		OS 4 : Valoriser la position du Bénin dans la région ouest-africaine	C 9 : Promouvoir la coopération transfrontalière
			C 10 : Développer la partie béninoise du corridor Lagos-Accra-Abidjan
Option 3	Un aménagement qui assure la gestion durable des ressources territoriales	OS 5 : Promouvoir une agriculture moderne, intensive et durable	C 11 : Développer les infrastructures communautaires
			C 12 : Renforcer les échanges commerciaux intracommunautaires
			C 13 : Développer des filières en fonction des zones d'aménagement agricole
			C 14 : Sécuriser et gérer le foncier
			C 15 : Assurer la mise en œuvre et le suivi des actions d'adaptation aux changements climatiques
		OS 6 : Promouvoir la gestion durable des ressources environnementales	C 16 : Assurer la gestion intégrée des ressources en eau
			C 17 : Promouvoir une gestion durable des ressources minières
			C 18 : Assurer une gestion durable des ressources forestières
		OS 7 : Promouvoir la gestion durable des patrimoines naturels et culturels et renforcer le capital humain	C 19 : Assurer la valorisation des patrimoines naturels et culturels
			C 20 : Valoriser les savoirs et les savoir-faire endogènes
			C21 : Assurer un accès équitable aux services d'appui au développement du capital humain

Annexe 4 : Quinze grappes de grands projets pour concrétiser les options d'aménagement du territoire

Une vision basée sur Bénin 2025 Alafia :

« Le Bénin de 2025 est un pays bien gouverné et bien aménagé, ouvert sur l'Afrique et le monde, un pays respectueux de l'environnement et disposant d'un capital humain et d'infrastructures au service d'une économie compétitive et inclusive afin d'assurer le bien-être et la qualité de vie des populations sur l'ensemble du territoire national »

Trois options d'aménagement du territoire

Un aménagement à travers les pôles de développement et les réseaux structurants

(OAT1)

Un aménagement qui renforce la solidarité et la complémentarité avec les pays voisins

(OAT2)

Un aménagement qui assure la gestion durable des ressources territoriales

(OAT3)

La concrétisation des trois options de l'Agenda Spatial passe par la réalisation d'un ensemble de projets, de réformes et de mesures, à différentes échelles territoriales et dans différents secteurs. Mais, faut-il le rappeler, le document ne constitue ni un programme exhaustif et précis assorti de maquettes financières pluriannuelles, ni une compilation de projets « clé en main », ni encore un programme pré-opérationnel d'équipement du territoire qui localiserait de façon précise le lieu d'implantation des infrastructures ou équipements collectifs.

Toutefois, il est apparu nécessaire de dégager les grandes familles d'actions ou grands chantiers sur lesquels reposent les trois options. Quinze grappes de projets ont ainsi été ressorties des différentes propositions et répondent aux critères suivants :

- grandes actions à fort impact positif aux plans social, économique et environnemental, répondant aux grands enjeux et défis posés par le diagnostic, et ayant été retenues dans les options d'aménagement et de développement ;
- grandes actions structurantes et à effet d'entraînement sur le territoire national ;
- grandes actions à fort impact positif sur le rééquilibrage, l'ouverture, la compétitivité et l'attractivité du territoire national.

Les quinze grappes de projets se présentent comme suit :

1. Grappe de projets d'amélioration de l'ouverture maritime du Bénin

Objectif : Accroître la capacité du Bénin à capter d'importants flux de biens et services en provenance du monde entier (OAT 1 et 2)

Grands axes d'intervention :

- grands travaux de requalification du port de Cotonou ;
- construction d'un port en eaux profondes à Sèmè-Kpodji.

2. Grappe de projets d'amélioration de l'ouverture aérienne du Bénin

Objectif : *Accroître la capacité du Bénin à capter d'importants flux touristiques de tous ordres (OAT 1, 2 et 3)*

Grands axes d'intervention :

- construction de l'aéroport de classe internationale à Glo-Djigbé ;
- construction d'un aéroport à Parakou.

3. Grappe de projets d'amélioration des flux de personnes et de biens à l'intérieur du Bénin et entre le Bénin et les pays voisins

Objectif : *Améliorer la mobilité des biens et des personnes à l'intérieur du Bénin et entre le Bénin et les pays voisins (OAT 1 et 2)*

Grands axes d'intervention :

- construction des ports secs (Parakou, Porga, Ségbana et Tori) ;
- réhabilitation et construction du chemin de fer Cotonou-Parakou-Malanville (axe Nord-Sud) et Cotonou-Porto-Novo-Pobè (axe Est-Ouest au Sud) ;
- réhabilitation et construction de l'autoroute reliant les trois métropoles nationales : Porto-Novo-Cotonou-Parakou ;
- réhabilitation et construction des routes inter Etat ;
- construction et finalisation des liaisons transversales Nord-Est et Nord-Ouest : Ouaké-Djougou-Ndali-Tchikandou, Kérékou-Banikoara-Kandi-Ségbana ; centre-Est et centre-Ouest : Tchettou-Savalou-Glazoué-Savè-Oké-Owo, Tohou-Azovè-Bohicon-Kétou-Ilara, Hillacondji-Cotonou-Sémé-Kraké ;
- construction et finalisation d'une deuxième liaison routière Sud-Nord : axe Porto-Novo-Kétou-Savè-Parakou ;
- réhabilitation et construction des routes nationales reliant les villes-motrices des pôles de développement ;
- réhabilitation et construction des routes et pistes reliant les localités rurales aux villes-motrices ;
- développement du transport fluvio-lagunaire.

4. Grappe de projets de renforcement du niveau d'équipement des trois métropoles (Cotonou, Parakou, Porto-Novo)

Objectif : *Améliorer l'image des trois métropoles retenues et les asseoir chacune dans leurs vocations respectives (OAT 1)*

Grands axes d'intervention :

- construction et réhabilitation de grandes infrastructures urbaines et des grands équipements marchands d'envergure nationale et supranationale, etc.

5. Grappe de projets de renforcement du niveau d'équipement des villes-motrices et des villes secondaires

Objectif : *Améliorer l'image des villes-motrices et des villes secondaires, et les asseoir chacune dans leurs vocations respectives (OAT 1)*

Grands axes d'intervention :

- construction et réhabilitation des infrastructures urbaines, des équipements touristiques et marchands d'envergure régionale, etc.

6. Grappe de projets de renforcement du niveau d'accès aux services collectifs de base dans les centres ruraux

Objectif : *Améliorer les conditions de vie dans les centres ruraux (OAT 1)*

Grands axes d'intervention :

- construction et réhabilitation des infrastructures et équipements de base.

7. Grappe de projets de renforcement de l'accès aux réseaux de communication électroniques

Objectif : *Accroître les échanges et les flux de services à l'intérieur du pays et entre le Bénin et le reste du monde (OAT 1 et 2)*

Grands axes d'intervention :

- projet de renforcement de la fibre optique.

8. Grappe de projets de renforcement du niveau d'équipement des localités frontalières

Objectif : *Sécuriser les frontières du pays et en faire des localités dynamiques d'échanges et de coopération avec les pays voisins (OAT 2)*

Grands axes d'intervention :

- construction des infrastructures de base dans les localités frontalières ;
- construction des infrastructures de renforcement de sécurité dans les localités frontalières ;
- construction et aménagement des zones d'échanges (grands équipements marchands) dans les localités frontalières dynamiques.

9. Grappe de projets de développement industriel

Objectif : *Concrétiser les vocations industrielles et minières des pôles identifiés (OAT 1 et OAT 3)*

Grands axes d'intervention :

- construction et opérationnalisation de la ZFI et des zones industrielles ;
- grands travaux d'exploitation des principaux sites miniers.

10. Grappe de projets d'aménagements agroindustriels

Objectif : *Concrétiser les vocations agricoles des pôles devant accueillir les filières agricoles (OAT 1 et 3)*

Grands axes d'intervention :

- grands travaux d'aménagement des vallées de l'Ouémé, du Niger et du Mono ;
- grands travaux d'aménagement des grands bassins de production.

11. Grappe de projets de développement touristique

Objectif : *Concrétiser les vocations touristiques des pôles identifiés (OAT 1 et 3)*

Grands axes d'intervention :

- grands travaux d'aménagements des quatre principales zones touristiques : Littoral, Montagnes, Parcs naturels et zone de traditions.

12. Grappe de projets de production énergétique durable

Objectif : *Donner au Bénin les capacités énergétiques nécessaires à la construction des pôles (OAT 1)*

Grands axes d'intervention :

- grands travaux d'interconnexions électriques ;
- grands travaux de promotion de la production et de la distribution énergétique durable.

13. Grappe de projets d'amélioration de la qualité de l'offre de services

Objectif : *Améliorer la qualité de l'offre de services (OAT 1 et 3)*

Grands axes d'interventions :

- construction des infrastructures éducatives et sanitaires de haut niveau, en fonction de la vocation des pôles ;
- développement d'une offre de formation adéquate (professionnalisation des acteurs dans les différents secteurs de production).

14. Grappe de projets de réforme pour l'amélioration de la productivité

Objectif : *Créer les conditions favorables pour la concrétisation des choix de développement opérés (OAT 3)*

Grands axes d'intervention :

- réformes du système éducatif pour soutenir la valorisation des ressources territoriales ;
- réorganisation des filières agricoles ;
- mesures de prévention et de gestion des risques technologiques et naturels.

15. Grappe de projets d'incitation à l'aménagement du territoire

Objectif : *Créer les conditions nécessaires à la mise en œuvre effective et cohérente des projets*

Grands axes d'intervention :

- élaboration des instruments et outils d'amélioration de la sécurisation de l'accès et de la gestion du foncier ;
- élaboration, mise en œuvre et suivi des programmes de développement ;
- élaboration des instruments de planification spatiale (SSC, schémas et plans de développement urbain, schémas territoriaux, SDAC, contrats de programme, etc.) ;
- élaboration des directives (et lignes directrices) territoriales et sectorielles d'aménagement ;
- élaboration et mise en œuvre des instruments financiers pour l'aménagement du territoire (FIAT, PAT, etc.)

Annexe 5 : Indicateurs de suivi stratégique de la mise en œuvre de l'Agenda Spatial

INDICATEURS	lancement	mise en œuvre phase 1					mise en œuvre phase 2					mise en œuvre phase 3					
		2013	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Promulgation de la Loi-cadre sur l'Aménagement du Territoire																	
Adoption de l'Agenda Spatial par décret en Conseil des Ministres																	
Adoption des directives et lignes directrices d'aménagement (sectorielles et territoriales) de mise en œuvre de l'Agenda Spatial																	
Création des Agences de mise en œuvre de l'Agenda Spatial et des programmes régionaux de développement par décret en Conseil des Ministres																	
Elaboration des programmes régionaux de développement																	
Elaboration des premiers schémas de services collectifs (deux SSC)																	
Formulation du Fonds d'Incitation à l'Aménagement du Territoire (FIAT)																	
Mise en place du dispositif d'opérationnalisation du Fonds d'Incitation à l'Aménagement du Territoire (FIAT)																	
Adoption des programmes régionaux de développement par décret en Conseil des Ministres																	
Adoption des directives et lignes directrices d'aménagement (sectorielles et territoriales) de mise en œuvre des programmes régionaux de développement																	

INDICATEURS	lancement	mise en œuvre phase 1						mise en œuvre phase 2					mise en œuvre phase 3				
		2013	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Adoption des premiers schémas de services collectifs par décret en Conseil des Ministres																	
Adoption des directives et lignes directrices d'aménagement (sectorielles et territoriales) de mise en œuvre des schémas de services collectifs																	
Elaboration de schémas de services collectifs (deux SSC)																	
Adoption des schémas de services collectifs par décret en Conseil des Ministres																	
Adoption des directives et lignes directrices d'aménagement (sectorielles et territoriales) de mise en œuvre des schémas de services collectifs																	
Elaboration de schémas de services collectifs (deux SSC)																	
Adoption des schémas de services collectifs par décret en Conseil des Ministres																	
Adoption des directives et lignes directrices d'aménagement (sectorielles et territoriales) de mise en œuvre des schémas de services collectifs																	
Evaluation du fonctionnement des Agences et de la mise en œuvre de l'Agenda Spatial et des programmes régionaux de développement																	
Evaluation de la mise en œuvre de l'Agenda Spatial																	

Annexe 6 : Composition des instances mises en place pour élaborer l'Agenda Spatial

Une commission thématique, faisant office de comité de pilotage du processus d'élaboration de l'Agenda Spatial, a été mise en place par arrêté ministériel n°097/MDGLAAT/DC/SG/DAT/SA du 27 septembre 2010. La commission thématique est composée de hauts responsables en poste à différents niveaux dans les ministères suivants et de deux élus exécutifs locaux :

Présidence de la République :

- Secrétaire Général
- Conseiller Technique à l'Economie
- Conseiller Technique à la Gouvernance Locale
- Chargé de mission

Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire :

- Directeur de cabinet
- Secrétaire Général
- Directeur de la Programmation et de la Prospective
- Délégué à l'Aménagement du Territoire

Ministère du Développement, de l'Analyse Economique et de la Prospective :

- Directeur de cabinet
- Secrétaire Général
- Directeur Général des Politiques de Développement

Ministère de l'Economie et des Finances :

- Directeur Général des Affaires Economiques

Ministère des Travaux Publics et des Transports :

- Directeur de la Programmation et de la Prospective

Ministère de l'Environnement, de l'Habitat et de l'Urbanisme :

- Directeur de la Programmation et de la Prospective

Ministère de l'Energie, des Recherches Pétrolières et Minières, de l'Eau et du Développement des Energies Renouvelables :

- Directeur de la Programmation et de la Prospective

Ministère de l'Industrie, du Commerce, des Petites et Moyennes Entreprises :

- Directeur de la Programmation et de la Prospective

Ministère de la Communication et des Technologies de l'Information et de la Communication :

- Directeur de la Programmation et de la Prospective

Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche :

- Directeur de la Programmation et de la Prospective

Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité Publique et des Cultes :

- Directeur de la Programmation et de la Prospective

Ministère de la Défense Nationale :

- Directeur de la Programmation et de la Prospective

Commune d'Adjohoun : Le Maire

Commune de Coby : Le Maire

Un comité scientifique a été mis en place pour contribuer à l'amélioration de la qualité scientifique de l'Agenda Spatial, par arrêté ministériel n° 007/MDGLAAT/DC/SG/DAT/SA du 22 février 2010, et se composant comme suit :

Président : Raphaël EDOU, Ministre de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire

Rapporteur : Séverin K. NSIA Délégué à l'Aménagement du Territoire

Membres :

- John IGUE, Expert géographe
- Etienne DOMINGO, Expert géographe
- Adon AKANNI, Expert juriste
- Maman-Sani ISSA, Expert environnementaliste
- Jules AHODEKON, Expert planificateur
- Jean Bosco TODJINO, Expert urbaniste aménageur
- Gauthier BIAOU, Expert agro économiste
- Marie Odile ATTANASSO, Expert économiste démographe
- Albert TINGBE AZALOU, Expert socio anthropologue

Une équipe technique nationale d'appui a également été mise en place pour apporter son expertise auprès des consultants internationaux, par arrêté ministériel n° 098/MDGLAAT/DC/SG/DAT/SA du 11 octobre 2010, et se compose comme suit :

De cadres techniques provenant des ministères suivants :

- Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire
- Ministère du Développement, de l'Analyse Economique et de la Prospective
- Ministère de l'Economie et des Finances
- Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche
- Ministère de l'Industrie, du Commerce, des Petites et Moyennes Entreprises
- Ministère de l'Energie, des Recherches Pétrolières et Minières, de l'Eau et du Développement des Energies Renouvelables
- Ministère de la Santé
- Ministère de l'Enseignement Secondaire, de la Formation Technique et Professionnelle, de la Reconversion et de l'Insertion des Jeunes
- Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique
- Ministère de la Culture, de l'Alphabétisation, de l'Artisanat et du Tourisme
- Ministère de la Communication et des Technologies de l'Information et de la Communication
- Ministère des Travaux Publics et des Transports
- Ministère Délégué auprès du Président de la République chargé de l'Economie Maritime, des Transports Maritimes et des Infrastructures Portuaires

Des responsables, du Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire, chargés de la supervision :

- Conseiller Technique à la Décentralisation
- Conseiller Technique à la Gouvernance Locale
- Délégué à l'Aménagement du Territoire

- Directeur de la Programmation et de la Prospective
- Directeur Général de l'Administration d'Etat
- Directeur Général de la Décentralisation et de la Gouvernance Locale
- Directeur de la Maison des Collectivités Locales
- Directeur des Ressources Financières et Matérielles

Plusieurs experts en cartographie ont appuyé le travail de l'équipe technique nationale, représentant leurs structures respectives : l'Institut Géographique National (IGN), le Centre National de Télédétection (CENATEL), la Délégation à l'Aménagement du Territoire (DAT).

Enfin, **un comité technique** a été mis en place pour assurer la finalisation de l'avant-projet d'Agenda Spatial, par arrêté ministériel n° 006/MDGLAAT/DC/SG/DAT/SA du 04 avril 2012, et se compose comme suit :

Président : Jean Bosco TODJINO, Architecte-urbaniste

Rapporteur : Séverin K. NSIA, Délégué à l'Aménagement du Territoire

Membres :

- Thomas HOUEDETE, Socio-économiste, ENAM
- Euloge VIDEGLA, Ingénieur-agronome, MAEP
- Cossi Fidèle MILOHIN, Ingénieur travaux publics, MTPT
- Ulrich ADOUNVO DEHOTIN, Chef Département Stratégies Sectorielles et Services Collectifs, DAT
- Sullivan GUERS, Solène POLLEAU, Mathilde THUILLIER, assistants techniques du Département
- Moussa-Fils DJIBRIL, Chef Département Aménagement de l'Environnement Institutionnel, DAT
- Salomon OKIRI, Chef Département Observatoire National d'Analyse Spatiale, DAT
- Benjamin ADJE, expert cartographe du Département
- Edmond ODIDI, Chef Département Action Régionale et Développement Territorial, DAT
- Christian SOSSOU, Pascal BALOGOUN, Malick SACCA TAMOU, chargés de mission du Département, DAT

Une équipe de consultants internationaux a en effet été mise en place en 2009, sur financement de l'Union Européenne, pour engager le processus d'élaboration, composée comme suit :

- Amadou DIOP, Chef de mission
- Daniel LATOUCHE, Expert international
- Quentin PEIGNAUX, Expert international
- Edmond SOUGUE, Expert international

Annexe 7 : Principales références bibliographiques

- 1- Afrique Etude. (2003). Etudes sur la définition de régions au Bénin, rapport pour le compte de la DAT. Bénin. 55 p.
- 2- Banque Africaine de Développement (2012) : Indicateurs sur le genre, la pauvreté et l'environnement dans les pays africains. 324 p.
- 3- COHEN H. (2000). "Invisible cities" the Standard, Intelligence for Internet Economy, 25 septembre.
- 4- European Consultants Organisation. (2010). Rapport de diagnostic territorial synthétique profils territoriaux du Bénin. 148 p.
- 5- European Consultants Organisation. (2010). Rapport méthodologique. 43 p.
- 6- European Consultants Organisation. (2011). Vision partagée et cadre stratégique territorial. 67 p.
- 7- European Consultants Organisation. (2011). Rapport d'avant-projet d'Agenda Spatial. 80 p.
- 8- European Consultants Organisation. (2010). Rapport de suivi évaluation et cadre de gouvernance de la mise en œuvre de l'Agenda Spatial. 29 p.
- 9- Fédération Internationale des Ligues des droits de l'homme (FIDH). (2007). L'exploitation minière et les droits humains : Mission internationale d'enquête. Imprimerie de la FIDH. Mali : 52 p.
- 10- Igue O. John. et Kossiwa Zinsou-Klassou. (2010). Frontières, espaces de développement partagé. Karthala. Paris : 212 p.
- 11- Igue O. John. (1995). Le territoire et l'Etat en Afrique : Les dimensions spatiales du développement. Karthala. Paris : 277 p.
- 12- Institut National de la Statistique et de l'Analyse Economique. (2008) : Projections Départementales 2002-2030. Bénin : 136 p.
- 13- Merlin Pierre et Choay Françoise, (2000). Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement. PUF, 992p.
- 14- Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche. (2009). Plan Stratégique de Relance du Secteur Agricole. Bénin : 173 p.
- 15- Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire. Politique Nationale de Décentralisation et de Déconcentration. Bénin : 85 p.
- 16- Ministère de l'Environnement, de l'Habitat et de l'Urbanisme. (2001). Convention cadre des Nations-Unies sur les Changements Climatiques, Communication initiale au Bénin : 76 p.
- 17- Ministère de l'Environnement, de l'Habitat et de l'Urbanisme. (2002). Déclaration de Politique Nationale d'Aménagement du Territoire. Bénin. 24 p.

- 18-** Ministère de l'Environnement, de l'Habitat et de l'Urbanisme. (2004). Livre blanc du Schéma Directeur d'Aménagement du Territoire. Bénin. 118 P.
- 19-** Ministère de l'Environnement, de l'Habitat et de l'Urbanisme. (2008). Programme d'Action National d'Adaptation aux Changements Climatiques du Bénin. 81 p.
- 20-** Ministère de l'Environnement, de l'Habitat et de l'Urbanisme. 2011. Revue de l'Assistance du Groupe de la Banque Africaine de Développement au secteur forestier béninois. Bénin : 74 p.
- 21-** MUSSO Pierre avec CROZET Yves et JOIGNAUX Guy. (2002). Le Territoire aménagé par les réseaux. L'aube, 275 p.
- 22-** Programme des Nations Unis pour le Développement (2012) Rapport sur le développement humain en Afrique 2012 : Vers une sécurité alimentaire durable 24 p.
- 23-** République du Bénin. (2006). Bénin 2025, Agenda vers une économie émergente. Phase 1 : Identification des piliers potentiels de l'économie béninoise en 2025 et esquisse d'une vision d'avenir. 122 p.
- 24-** République du Bénin. (2010). Document de Stratégie Opérationnelle de mise en œuvre de la Déclaration de Politique Nationale d'Aménagement du Territoire du Bénin. 68 p.
- 25-** République du Bénin. (2000). Etudes Nationales de Perspectives à Long Terme, Bénin 2025 Alafia. 235 p.
- 26-** République du Bénin. (2008). Stratégie d'opérationnalisation et déclinaison en plans d'investissements sectoriels de la vision Bénin 2025 « Agenda vers une économie émergente ». 164 p.
- 27-** Nations-Unies, Commission économique pour l'Afrique. (2009). Rapport d'examen africain sur l'exploitation minière. Addis-Abeba (Ethiopie) : 26 p.
- 28-** Saffache Pascal. (2005). Glossaire de l'Aménagement et du développement local. Guyane - Paris. Ibis rouge éditions. 205 p.
- 29-** Seydou Keita. (2001). Etude sur les mines artisanales et les exploitations minières à petite échelle au Mali. Mining, Minerals and Sustainable Development, N°80, 54 p.

TABLE DES MATIERES

RESUME EXECUTIF	II
SOMMAIRE	IV
TABLE DES CARTES	V
LISTE DES ANNEXES	V
LISTE DES SIGLES ET ACRONYMES	VI
INTRODUCTION.....	1
PREMIERE PARTIE: LA SYNTHÈSE DU DIAGNOSTIC TERRITORIAL.....	5
1. CONTEXTE DE L'ÉLABORATION DE L'AGENDA SPATIAL	6
1.1. LIMITES DES POLITIQUES ET PRATIQUES DE DÉVELOPPEMENT AU BÉNIN : L'APPROCHE TERRITORIALE COMME COMPLÉMENT DE L'APPROCHE ÉCONOMIQUE	6
1.2. L'AGENDA SPATIAL : CE QU'IL EST, CE QU'IL N'EST PAS.....	7
1.3. LES OBJECTIFS DE L'AGENDA SPATIAL.....	9
1.4. LA DEMARCHE D'ÉLABORATION DE L'AGENDA SPATIAL.....	9
2. LES GRANDS DÉFIS À RELEVÉER	11
2.1. UNE POPULATION MAL RÉPARTIE SUR LE TERRITOIRE NATIONAL, AVEC UNE FORTE TENDANCE À L'URBANISATION.....	11
2.1.1. SYNTHÈSE DU DIAGNOSTIC.....	11
2.1.2. Enjeux et défis.....	12
2.2. UNE ARMATURE URBAINE DÉARTICULÉE, INCAPABLE D'ÊTRE LE LEVIER DU DÉVELOPPEMENT NATIONAL.....	13
2.2.1. Synthèse du diagnostic	13
2.2.2. Enjeux et défis	14
2.3. Un accès inéquitable aux équipements et aux services collectifs sociaux de base..	15
2.3.1. Synthèse du diagnostic	15
2.3.2. Enjeux et défis	17
2.4. DES RÉSEAUX D'ÉCHANGES ET D'APPROVISIONNEMENT INADAPTES ET PEU EFFICACES	18
2.4.1. Synthèse du diagnostic	18
2.4.2. Enjeux et défis	22
2.5. UNE ÉCONOMIE PEU DIVERSIFIÉE ET PEU COMPÉTITIVE.....	23
2.5.1. Synthèse du diagnostic	23
2.5.2. Enjeux et défis.....	24
2.6. UN ENVIRONNEMENT NATUREL SOUMIS À LA DÉGRADATION ET AUX RISQUES.....	25
2.6.1. Synthèse du diagnostic	25
2.6.2. Enjeux et défis.....	25
2.7. UNE ORGANISATION INSTITUTIONNELLE À RENFORCER	26
2.7.1. Synthèse du diagnostic.....	26
2.7.2. Enjeux et défis.....	26
2.8. UNE POSITION GÉOGRAPHIQUE FAVORABLE DANS LA RÉGION OUEST-AFRICAINE.....	27
2.8.1. Synthèse du diagnostic.....	27
2.8.2. Enjeux et défis.....	27
3. LE CADRE STRATÉGIQUE DE L'AGENDA SPATIAL	28
3.1. DÉFINITION DE LA VISION DE L'AGENDA SPATIAL	28
3.1.1. La vision Bénin 2025 Alafia	28
3.1.2. La vision Bénin Émergent 2006.....	29
3.1.3. L'articulation de l'Agenda Spatial à la vision existante	30
3.1.4. Quelle vision du territoire béninois à l'horizon 2025 ?	30

3.2. LES OPTIONS DE DEVELOPPEMENT DU BENIN : LE CHOIX D'UN DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE ET SOCIAL DYNAMIQUE, EQUITABLE ET DURABLE.....	32
3.2.1. Les composantes d'un développement économique endogène, équitable et soutenable.....	33
3.2.2. Les composantes d'un développement social équitable et durable.....	37
3.2.3. Des options de développement aux options d'aménagement.....	38
DEUXIEME PARTIE : LES OPTIONS D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE	41
4. OPTION D'AMENAGEMENT 1 : UN AMENAGEMENT A TRAVERS LES PÔLES DE DEVELOPPEMENT ET LES RESEAUX STRUCTURANTS	43
4.1. ORIENTATION STRATEGIQUE 1 : RENFORCER ET ORGANISER L'ARMATURE URBAINE	44
4.1.1. Composante 1 : Renforcer les vocations des métropoles nationales.....	45
4.1.2. Composante 2 : Promouvoir les pôles régionaux de développement.....	46
4.1.3. Composante 3 : Soutenir les centres ruraux.....	62
4.2. ORIENTATION STRATEGIQUE 2 : DEVELOPPER LES RESEAUX STRUCTURANTS.....	63
4.2.1. Composante 4 : Développer les réseaux de transport des personnes et des biens.....	63
4.2.2. Composante 5 : Renforcer les réseaux énergétiques.....	73
4.2.3. Composante 6 : Développer les réseaux de la communication et de l'information.....	76
5. OPTION D'AMENAGEMENT 2 : UN AMENAGEMENT QUI RENFORCE LA SOLIDARITE ET LA COMPLEMENTARITE AVEC LES PAYS VOISINS.....	79
5.1. ORIENTATION STRATEGIQUE 3 : DEVELOPPER LES ESPACES FRONTALIERS.....	80
5.1.1. Composante 7 : Assurer un meilleur équipement des espaces frontaliers.....	81
5.1.2. Composante 8 : Assurer l'intégrité territoriale.....	88
5.2. ORIENTATION STRATEGIQUE 4 : VALORISER LA POSITION DU BENIN DANS LA REGION OUEST-AFRICAINE.....	88
5.2.1. Composante 9 : Promouvoir la coopération transfrontalière.....	89
5.2.2. Composante 10 : Développer la partie béninoise du corridor Lagos-Accra-Abidjan.....	90
5.2.3. Composante 11 : Développer les infrastructures communautaires.....	92
5.2.4. Composante 12 : Renforcer les échanges commerciaux intracommunautaires.....	93
6. OPTION D'AMENAGEMENT 3 : UN AMENAGEMENT QUI ASSURE LA GESTION DURABLE DES RESSOURCES TERRITORIALES.....	95
6.1. ORIENTATION STRATEGIQUE 5 : PROMOUVOIR UNE AGRICULTURE MODERNE, INTENSIVE ET DURABLE.....	96
6.1.1. Composante 13 : Développer des filières en fonction des zones d'aménagement agricole.....	98
6.1.2. Composante 14 : Sécuriser et gérer le foncier.....	102
6.2. ORIENTATION STRATEGIQUE 6 : PROMOUVOIR LA GESTION DURABLE DES RESSOURCES ENVIRONNEMENTALES	110
6.2.1. Composante 15 : Assurer la mise en œuvre et le suivi des actions d'adaptation aux changements climatiques.....	110
6.2.2. Composante 16 : Assurer la gestion intégrée des ressources en eau.....	113
6.2.3. Composante 17 : Promouvoir une gestion durable des ressources minières.....	116
6.2.4. Composante 18 : Assurer une gestion durable des ressources forestières.....	119
6.3. Orientation Stratégique 7 : Promouvoir la gestion durable des patrimoines naturels et culturels et renforcer le capital humain.....	120
6.3.1. Composante 19 : Assurer la valorisation des patrimoines naturels et culturels.....	121
6.3.2. Composante 20 : Valoriser les savoirs et les savoir-faire endogènes.....	123
6.3.3. Composante 21 : Assurer un accès équitable aux services d'appui au développement du capital humain	126

TROISIEME PARTIE: CADRE DE GOUVERNANCE ET DE SUIVI-EVALUATION	129
7. PRINCIPES DE BASE ET CADRE INSTITUTIONNEL DE PILOTAGE DE L'AGENDA SPATIAL	131
7.1. PRINCIPES DE BASE DE PILOTAGE DE L'AGENDA SPATIAL.....	131
7.1.1. Le caractère intersectoriel de l'aménagement du territoire appelle un portage politique fort et structuré.....	131
7.1.2. La nécessité d'une gouvernance partagée.....	132
7.1.3. La nécessité d'une régionalisation du développement.....	132
7.1.4. La prise en compte des documents de planification et du cadre institutionnel existants.....	133
7.1.5. Le besoin d'outils techniques, financiers et réglementaires adaptés.....	133
7.1.6. Le besoin d'un dispositif de suivi-évaluation et de communication.....	133
7.2. CADRE INSTITUTIONNEL ET REGLEMENTAIRE DE MISE ŒUVRE DE L'AGENDA SPATIAL.....	133
7.2.1. Organisation générale du cadre institutionnel.....	134
7.2.2. Rôles et responsabilités des acteurs.....	138
7.2.3. Cadre réglementaire.....	140
8. OUTILS TECHNIQUES D'OPERATIONNALISATION ET DE SUIVI-EVALUATION	141
8.1. OUTILS TECHNIQUES D'OPERATIONNALISATION DE L'AGENDA SPATIAL.....	141
8.1.1. Les programmes d'aménagement.....	141
8.1.2. Les contrats de programme.....	142
8.1.3. Les schémas de services collectifs.....	142
8.2. OUTILS FINANCIERS DE MISE EN ŒUVRE DE L'AGENDA SPATIAL.....	143
8.2.1. L'engagement de l'Etat.....	143
8.2.2. L'engagement des collectivités locales.....	143
8.2.3. L'engagement des partenaires extérieurs.....	144
8.3. SUIVI-EVALUATION.....	144
8.3.1. Suivi stratégique de l'Agenda Spatial.....	144
8.3.2. Suivi opérationnel de l'Agenda Spatial.....	144
8.3.3. Cadres de concertation pour l'information et le suivi.....	145
8.4. STRATEGIE DE COMMUNICATION.....	145
CONCLUSION.....	147
ANNEXES.....	149
Annexe 1 : Carte de synthèse des pôles et des aires d'influence.....	151
Annexe 2 : Carte de synthèse des options d'aménagement.....	155
Annexe 3 : Tableau de synthèse des options d'aménagement	159
Annexe 4 : Quinze grappes de grands projets pour concrétiser les options d'aménagement du territoire.....	161
Annexe 5 : Indicateurs de suivi stratégique de la mise en œuvre de l'Agenda Spatial	165
Annexe 6 : Composition des instances mises en place pour élaborer l'Agenda Spatial	167
Annexe 7 : Principales références bibliographiques.....	170
TABLE DES MATIERES.....	172



Edition
septembre 2017



DÉLÉGATION À L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE
Ancône du Canada, Voie du Parc du Bloc
01 BP 6721 Colson - Tél. (229) 21-30-98-74 / 21-30-98-75
www.dethon.org - dethon@gmail.com

