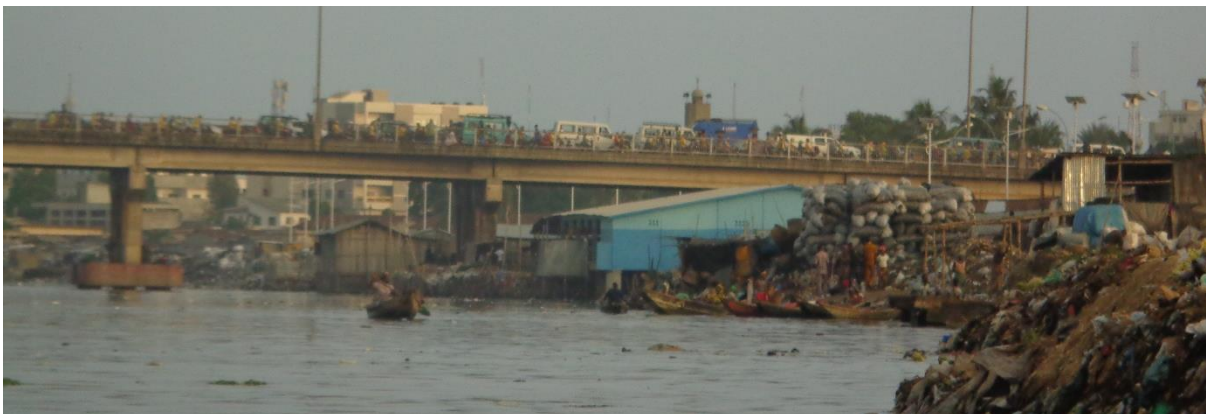


REPUBLIQUE DU BENIN



MINISTERE DU CADRE DE VIE ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE

PREPARATION DE LA CONFERENCE HABITAT III RAPPORT NATIONAL



Août 2016

PREPARATION DE LA CONFERENCE HABITAT III

RAPPORT NATIONAL

INTRODUCTION LIMINAIRE	5
I. Enjeux et défis démographiques à relever en milieu urbain pour un nouveau Programme de développement urbain	6
1. Gérer le phénomène de l'urbanisation rapide.....	6
2. Gérer les relations entre le monde rural et les centres urbains	7
3. Répondre aux besoins des jeunes en milieu urbain	8
4. Répondre aux besoins des personnes âgées.....	9
5. Intégrer la parité entre les sexes dans le développement urbain	10
6. Obstacles rencontrés et leçons apprises dans ces domaines	11
7. Défis et enjeux futurs qui pourraient être résolus dans ces domaines dans le cadre d'un nouveau Programme de développement urbain	13
II. Aménagement du territoire et planification urbaine : Enjeux et défis à relever pour un nouveau Programme de développement urbain	15
8. Assurer la planification et l'aménagement durables des villes.....	15
9. Améliorer la gestion des territoires urbains notamment le contrôle de l'étalement urbain ..	16
10. Améliorer la production alimentaire en milieu urbain	17
11. Réduire la congestion de la circulation	18
12. Améliorer les capacités techniques de planification et de gestion des villes	19
13. Obstacles rencontrés et leçons apprises dans ces domaines	20
14. Défis et enjeux qui pourraient être résolus dans ces domaines dans le cadre d'un nouveau Programme de Développement Urbain.....	22
III. Environnement et urbanisation : Enjeux et défis à relever pour un nouveau Programme de développement urbain	24
15. Lutter contre le changement climatique	24
16. Réduire les risques de catastrophes	25
17. Lutter contre la pollution de l'air.....	26
18. Obstacles rencontrés et leçons apprises dans ces domaines	27
19. Défis et enjeux futurs qui pourraient être résolus dans ces domaines dans le cadre d'un nouveau Programme de développement urbain	28
IV. Gouvernance et Législation Urbaines : Enjeux et défis à relever pour un nouveau Programme de développement urbain	29

20.	<i>Renforcer la législation urbaine</i>	29
21.	<i>Décentraliser et renforcer les collectivités locales</i>	30
22.	<i>Améliorer la participation et les droits de l'homme dans le développement urbain</i>	31
23.	<i>Renforcer la sécurité et la sérénité en milieu urbain</i>	32
24.	<i>Améliorer l'intégration sociale et la justice sociale</i>	33
25.	<i>Obstacles rencontrés et leçons apprises dans ces domaines</i>	34
26.	<i>Défis et enjeux qui pourraient être résolus dans ces domaines dans le cadre d'un nouveau Programme de Développement Urbain</i>	34
V. Economie urbaine: Enjeux et défis à relever pour un nouveau programme de développement urbain		36
27.	<i>Améliorer le financement des municipalités</i>	36
28.	<i>Renforcer et améliorer l'accès au financement du logement</i>	37
29.	<i>Appuyer le développement économique des communautés locales</i>	38
30.	<i>Créer des emplois décents et des moyens de subsistance</i>	39
31.	<i>Intégrer l'économie urbaine dans la stratégie de développement national</i>	40
32.	<i>Obstacles rencontrés et leçons apprises dans ces domaines</i>	41
33.	<i>Les défis et enjeux futurs qui pourraient être résolus dans ces domaines dans le cadre d'un nouveau programme de développement urbain</i>	42
VI. Logement et services de base: Enjeux et défis à relever pour un nouveau Programme de développement urbain		43
34.	<i>Réaménager les bidonvilles et prévenir leur prolifération</i>	43
35.	<i>Améliorer l'accès au logement convenable</i>	43
36.	<i>Assurer l'accès permanent à l'eau potable</i>	45
37.	<i>Assurer l'accès permanent aux systèmes élémentaires d'assainissement et de drainage</i>	46
38.	<i>Améliorer l'accès à l'énergie domestique</i>	46
39.	<i>Améliorer l'accès aux moyens de transport viables</i>	47
40.	<i>Obstacles rencontrés et leçons apprises dans ces domaines</i>	48
41.	<i>Défis et enjeux futurs qui pourraient être résolus dans ces domaines dans le cadre d'un nouveau Programme de développement urbain</i>	50
VII. Les indicateurs		51
VIII. Quelques documents stratégiques élaborés et adoptés		53

INTRODUCTION LIMINAIRE

En adoptant le Programme pour l'habitat à la Deuxième Conférence Mondiale pour Habitat (Habitat II) en Juin 1996 à ISTANBUL, les Chefs d'État et de gouvernement se sont engagés à atteindre les deux objectifs fondamentaux suivants, “le logement convenable pour tous” et “ l'aménagement des zones d'habitation viables dans un monde en pleine urbanisation”, et à mettre en œuvre le Plan d'action conforme à ces objectifs. Les Chefs d'Etat et de Gouvernement se sont aussi engagés, dans la Déclaration du Sommet du Millénaire de 2000, à améliorer, à l'horizon 2020, les conditions de vie d'au moins 100 millions de personnes vivant dans des logements insalubres. Ils ont également promis de réduire de moitié, avant 2015, la proportion de la population sans accès permanent et convenable à l'eau potable et aux systèmes élémentaires d'assainissement.

La Troisième Conférence des Nations Unies sur le Logement et le Développement Urbain Durable (Habitat III) qui se tiendra, en Octobre 2016, à QUITO en Equateur aura pour principal objectif de fédérer les énergies autour de l'engagement mondial en faveur du développement urbain durable et plus particulièrement pour la mise en œuvre du « Nouvel Agenda Urbain ».

Pour ce faire, la Conférence d'Habitat III va évaluer les progrès réalisés depuis les engagements lors de la Conférence Habitat II qui avait surtout marqué une étape importante pour le mouvement des autorités locales et régionales.

Se tenant au lendemain de l'adoption par la Communauté internationale des Objectifs de Développement Durable (ODD), la Conférence d'Habitat III sera l'occasion de discuter des défis liés à la mise en œuvre et à la réalisation de ces nouveaux objectifs, notamment dans leurs dimensions de développement urbain.

Au Bénin, d'importants progrès ont été réalisés pour tenir les engagements pris lors de la Conférence Habitat II. D'importants efforts ont été ainsi consentis par l'ensemble des acteurs (Etat central, Collectivités locales, Partenaires Techniques et Financiers, Secteur Privé, OSC et ONG, Organisations des Communautés à la Base, Populations bénéficiaires, etc.) pour améliorer sensiblement le cadre de vie de même que les conditions de vie des populations vivant en milieu urbain notamment.

Dans le cadre de l'élaboration d'un nouveau programme de développement urbain susceptible de répondre plus efficacement aux besoins des populations, il importe que soit adoptée une démarche prospective et participative qui prend en compte l'ampleur du phénomène de la croissance urbaine caractérisée par une expansion urbaine incontrôlée, conduisant à une utilisation inefficace de l'espace et des ressources naturelles.

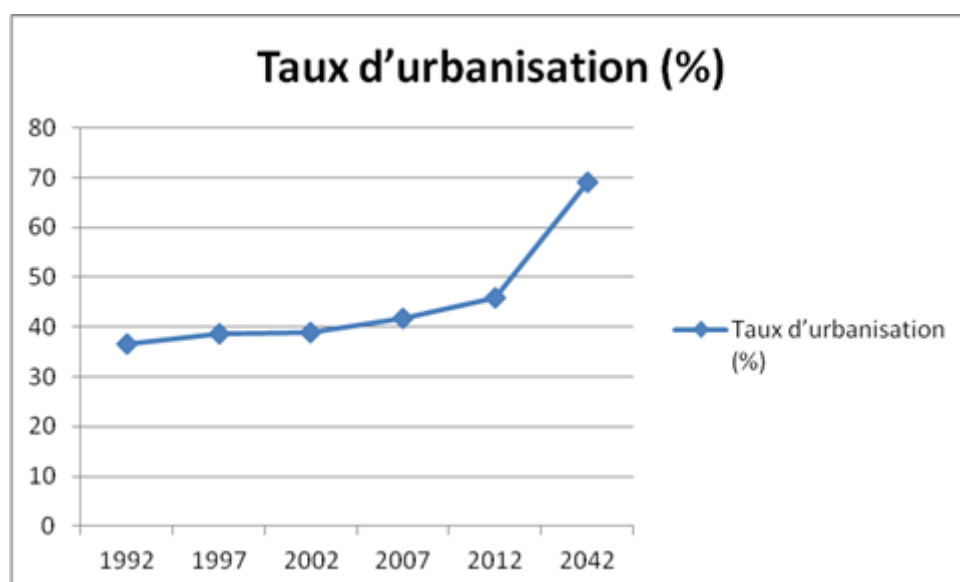
Le Rapport National du Bénin pour Habitat III a été rédigé selon la méthodologie et la structure recommandée par ONU-Habitat. Pour chacune des six (6) thématiques urbaines retenues, un état des lieux des progrès réalisés a été fait, suivi d'un exposé des obstacles et leçons apprises avant une projection des défis et enjeux importants pour la mise en œuvre d'un nouveau programme de développement urbain. Le Rapport se termine par la présentation d'une série d'indicateurs et un listing de documents stratégiques élaborés et adoptés au Bénin.

I. Enjeux et défis démographiques à relever en milieu urbain pour un nouveau Programme de développement urbain

1. Gérer le phénomène de l'urbanisation rapide

Le Bénin connaît une croissance urbaine très remarquable avec un taux d'urbanisation qui est passé de 35,7% en 1992 à 38,9% en 2002 avant d'atteindre 44,6% en 2013. Cet accroissement rapide observé entre 2002 et 2013 est dû au développement rapide de certaines communes. En effet le nombre de communes d'au moins 200 000 habitants est passé de 3 en 2002 (Cotonou, Abomey-Calavi et Porto Novo) à 8 en 2013 (Cotonou Abomey - Calavi, Djougou, Porto Novo, Parakou, Banikoara, Sèmè-Podji et Tchaourou). Le Bénin dispose d'un réseau urbain relativement équilibré présentant, d'un côté, des métropoles comme Cotonou, Porto-Novo, Abomey-Calavi, Abomey, Bohicon et Parakou (qui ont un taux d'urbanisation supérieure à 50%), et de l'autre, une succession de villes moyennes et petites judicieusement réparties sur tout le territoire national.

Graphique 1 : Evolution du taux d'urbanisation au Bénin



Source : Revue permanente du Secteur Urbain au Bénin et INSAE/RGPH 3.

Ce taux d'urbanisation rapide et très élevé contraste avec la capacité actuelle des villes béninoises à offrir des possibilités d'emploi ou à répondre aux besoins des populations en matière d'accès aux services et équipements de base dont le logement. Diverses actions sont mises en œuvre, aussi bien pour réguler le développement des différentes localités du pays par une bonne organisation de l'espace, que pour améliorer les conditions de vie en milieu urbain. Au nombre des actions récentes on peut mentionner :

- ✓ l'élaboration, par les Conseils Communaux/Municipaux¹ des documents de planification nécessaires que sont entre autres : le schéma directeur d'aménagement de

¹ Trois (3) villes à statuts particuliers (Cotonou, Porto-Novo et Parakou) et 74 Conseils Communaux pour les 74 autres communes à compter de la mise en vigueur des lois sur la décentralisation devenue effective au Bénin à partir de 2003 avec les élections

la commune (SDAC); le plan de développement de la Commune (PDC) ; les plans d'urbanisme dans les zones agglomérées; les règles relatives à l'usage et à l'affectation des sols; les plans de détails d'aménagement urbain et de lotissements ;

- ✓ l'élaboration en 2009, par l'Agglomération de Cotonou (territoire de développement comprenant les communes de Cotonou, Abomey-Calavi et Sêmê-Podji) d'une Stratégie de Développement Urbain (SDU) ou City Development Strategy (CDS) ;
- ✓ l'élaboration en 2007, par le territoire de développement dénommé « Grand Nokoué » (communes de Cotonou, Abomey-Calavi, Ouidah, Sêmê-Podji et Porto-Novo) de son Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme (SDAU « Grand Nokoué »).

En dehors de ces actions menées par le Gouvernement central et les Collectivités Locales dans le cadre des Programmes d'Investissement Publics, les partenaires au développement appuient le Bénin à travers plusieurs projets/programmes d'amélioration du cadre urbain dont : (i) le Programme d'Appui à l'Agglomération de Cotonou (PAACO : financé par l'Agence Française de Développement pour un montant de 13 millions d'Euro) ; (ii) le Programme de Gestion Urbaine Décentralisée (PGUD exécuté en deux phases pour un montant de 42 milliards de FCFA) ; (iii) le Programme d'Urgence de Gestion d'Environnement en Milieu Urbain (PUGEMU : financé par la Banque Mondiale au lendemain des inondations sans précédent de 2010 pour un montant de 54 milliards de FCFA) ; (iv) le Programme d'Aménagement Urbain et d'Appui à la Décentralisation (PAURAD : financé par la Banque Mondiale pour un montant de 60 millions \$US sur une période de cinq ans.

2. Gérer les relations entre le monde rural et les centres urbains

En termes de mouvement de population au Bénin, on enregistre surtout l'exode des jeunes ruraux qui affluent vers les centres urbains à la recherche d'un emploi salarié et des loisirs d'une part et les migrations interurbaines des petites villes vers les principaux centres économiques régionaux d'autre part.

Bien que disposant d'un réseau urbain relativement équilibré, le Bénin a une population inégalement répartie sur l'ensemble du territoire. On observe ainsi de fortes densités dans le Sud (Cotonou Porto-Novo, Abomey-Calavi, Abomey, Bohicon, etc.) qui s'expliquent par la présence des infrastructures socio-économiques et administratives et la proximité de l'océan. Cette concentration est le résultat des migrations des populations rurales vers ces centres urbains, avec pour motivations dans la très grande majorité des cas la quête d'une amélioration de leurs conditions de vie.

Pour promouvoir un développement durable des établissements ruraux afin d'établir des relations de complémentarité et d'équilibrage de flux démographiques entre les villes et les campagnes, le Gouvernement du Bénin a entrepris de nombreuses actions récentes, visant à améliorer les conditions de vie des populations en milieu rural. Outre le programme de réformes au niveau du secteur agricole ayant permis l'accroissement de la production agricole, on peut retenir :

- ✓ l'élaboration et l'opérationnalisation du Plan Stratégique de Relance du Secteur Agricole (PSRSA) avec pour objectif global d'améliorer les performances de l'agriculture béninoise, pour la rendre capable d'assurer de façon durable la souveraineté alimentaire de la population et à la réduction de la pauvreté ;

- ✓ la mise en place d'un Crédit Spécial d'Appui aux producteurs de coton pour la Gestion de la Soudure (CSAC/GS/2012 à 2015 : 93.611 bénéficiaires pour un montant total de 9.992.572.767 FCFA) ;
- ✓ la création et l'animation de plusieurs autres structures d'appui à l'opérationnalisation des actions dans le secteur agricole dont entre autres : (i) le Fonds National de Développement Agricole (FNDA) ; (ii) la Centrale d'Achat des Intrants Agricoles (CAIA) ; (iii) le Laboratoire Central de Sécurité Sanitaire des Aliments (LCSSA) ; (iv) l'Agence de Promotion des Aménagements Hydro-Agricoles (APAH) ; (v) le projet de développement des Racines et Tubercules plus connu sous le nom de « Projet Manioc ».
- ✓ la densification du tissu productif avec l'installation de nouvelles unités de production industrielle surtout proche des matières premières avec pour avantages entre autres d'offrir des opportunités d'emplois aux jeunes en milieu rural ;
- ✓ l'achèvement des travaux d'électrification rurale du « Projet Facilité Energie » (171 localités rurales électrifiées) ;
- ✓ le développement des projets et programmes d'énergie renouvelables pour favoriser l'accès à l'énergie des populations des localités éloignées et/ou non traversées par le réseau conventionnel de la SBEE², dont : (i) le Programme de Développement des Energies Renouvelables et de l'Efficacité Energétique (PRODERE) ; (ii) le Projet d'Installation des Lampadaires et Kits Solaires photovoltaïques ; (iii) le programme de réalisation de Systèmes de pompes solaires avec châteaux d'eau ; (iv) le Projet de Valorisation de l'Energie Solaire (PROVES) le tout pour un montant global de 70 milliards environ. Ces actions ont permis entre autres , des installations couplées avec le système d'Adduction d'Eau Villageoise pour populations bénéficiaires, de 18 000 lampadaires solaires et l'installation et 2 500 kits domestiques environ dans les villages isolés du réseau électrique national et prioritairement en milieu rural ainsi que pour les infrastructures sanitaires et de sécurité surtout dans les villages frontaliers, etc....

3. Répondre aux besoins des jeunes en milieu urbain

Afin d'exploiter pleinement le potentiel des jeunes en milieu urbain et de les préparer à assumer un rôle responsable dans le développement des établissements humains, chaque pays devrait, dans le cadre de l'agenda pour l'Habitat de 1996 tenir compte des problèmes des jeunes dans toutes les politiques, stratégies, programmes et projets les concernant aux échelons national et local.

La population du Bénin est très jeune : 52,4% de la population a moins de 18 ans et la population potentiellement active (15-64 ans) représentait 52,5% de la population totale³. Pour répondre aux exigences de cette couche sensible, le Gouvernement du Bénin a mené beaucoup d'actions en faveur de la jeunesse béninoise. Plusieurs actions ont été ainsi initiées dont la mise en place et l'animation de structures chargées de prendre en compte les préoccupations des jeunes en milieu urbain notamment (emplois, éducation, santé, culture, loisirs, sports, etc.) afin de lutter contre le chômage et la pauvreté. Au nombre des mesures prises on peut noter :

² Société Béninoise d'Energie Electrique (SBEE) : société d'Etat, concessionnaire détenant le monopole de la distribution d'énergie électrique.

³ 4^{ème} Recensement Général de la Population et de l'Habitation (RGPH4 de 2013)

- ✓ la création et la promotion des structures d'appui à la création d'entreprise, notamment : (i) le Guichet Unique de Formalisation des Entreprises (GUFÉ : réduire les coûts et le délai de création d'un établissement ou d'une SARL⁴) ; (ii) les Business Promotion Center (BPC⁵ : centres de ressources visant à promouvoir l'entrepreneuriat, les toutes petites entreprises et le développement local au Bénin) ; (iii) le Fonds National de Promotion de l'Entreprise et l'Emploi des Jeunes (FNPEEJ) ; (iv) le Fonds National de Micro finance (FNM) ; etc.
- ✓ la création et l'opérationnalisation de l'Agence Nationale Pour l'Emploi dont les interventions ont été renforcées à travers : (i) le Programme d'Appui à l'Emploi Salarié (PAES) pour faciliter la pré insertion et l'insertion des primo demandeurs d'emploi salarié dans l'administration publique et privée (15 325 bénéficiaires) ; (ii) le Programme d'Emploi Indépendant (7 787 bénéficiaires) ; (iii) le Renforcement des Capacités des Demandeurs d'Emplois : 1016 demandeurs d'emploi renforcés (maraîchage, transformation des produits agricoles, élevage, TIC, etc.) ; (iv) l'Intermédiation entre l'offre et la demande d'emploi des jeunes urbains notamment ;
- ✓ la mise en place du Projet Emploi Jeunes doté d'un montant de 17,5 milliards de FCFA cofinancé par la Banque Mondiale et le Budget National (développement des compétences par l'apprentissage, des compétences en micro entrepreneuriat et d'accompagnement à l'installation des jeunes : 17 500 jeunes dont 50% de femmes devraient être impactés.

Pour améliorer l'offre d'emplois formels et/ou informels en milieu urbain, l'Etat béninois avec l'appui de ses partenaires au développement, a initié de nombreux projets ayant des composantes à forte proportion de travaux urbains à haute intensité de main-d'œuvre. Ainsi des structures comme l'Agence de Gestion des Travaux Urbains (AGETUR) et l'Agence de Gestion des Travaux d'Intérêt Public (AGETIP) pour ne citer que celles-là, ont contribué depuis plus de deux décennies à créer des dizaines de milliers d'emplois urbains temporaires et plus ou moins durables tant formels qu'informels.

4. Répondre aux besoins des personnes âgées

Les personnes âgées de 60 ans et plus au Bénin sont passées de 374 204 en 2002 à 442 112 en 2013 soit un accroissement de 18,1%. Le poids des personnes âgées représente 4,4% de l'ensemble de la population.

Un niveau significatif d'abus et de négligence des personnes âgées est souvent rapporté, touchant toutes les strates économiques et sociales de la population des personnes âgées.

Les abus envers les personnes âgées revêtent plusieurs formes : physique, psychologique, affectif, financier ou dû à une négligence. Les facteurs de risque de maltraitance des personnes âgées comprennent l'isolement social, les stéréotypes et l'érosion des liens entre les générations. Dans de nombreuses sociétés, les femmes âgées sont exposées au risque d'être abandonnées et leurs biens saisis une fois veuves.

La violence institutionnelle se produit plus souvent lorsque le personnel est peu formé et/ou surmené et que les normes de soins sont faibles ou peu surveillées.

⁴ Société à responsabilité limitée

⁵ Création et opérationnalisation avec le soutien technique et financier du PNUD de neuf (09) Business Promotion Center (BPC) à Cotonou, Porto-Novo, Parakou, Abomey Calavi, Natitingou, Lokossa, Pobè, Kandi et Bohicon

Au Bénin, malgré la ratification de la convention relative aux droits des personnes handicapées, celles-ci restent majoritairement marginalisées et exclues des services sociaux de base. Les bâtiments publics et privés à usage public ne sont pas aux normes minimales d'accessibilité. La croissance urbaine accentue la précarité caractérisant les conditions de vie des personnes en situation de handicap, nous notons notamment : (i) peu ou pas d'accès aux services de base ; (ii) problème d'accessibilité en général ; (iii) mendicité ; (iv) isolement social.

De nombreuses personnes âgées des agglomérations urbaines de Cotonou et d'autres villes sont exposées aux problèmes divers de santé (Drolo, Fourn, Fayomi et Zohoun, 1999), à la malnutrition (Assogba, 2005). Elles sont très peu ciblées par les programmes de santé alors qu'elles sont plus fragiles ; elles vivent un équilibre entre « bien-être » et dépendance. A l'enquête de 2007 à Cotonou, par exemple, la maladie (81,33%) et l'intolérance de la vieillesse (18,67%) sont les deux difficultés que rencontrent les personnes âgées interrogées. En outre, les enquêtés déplorent la baisse de leur pouvoir d'achat (81,19%) et l'absence d'aide de la part des enfants (30%). Aussi, 56% ont des enfants encore à charge.

Par ailleurs, l'évolution de la société avec la croissance de l'urbanisation a érodé la cohésion et la solidarité familiales. A cet effet, nombreuses sont les personnes âgées frustrées par les comportements irrespectueux de leurs enfants ou des jeunes générations.

La population urbaine béninoise vieillit peu, mais le nombre de personnes âgées ne cesse de s'accroître. La situation de ces personnes âgées est inquiétante, dans la mesure où, elles sont démunies, oisives, isolées et dépressives.

Leurs problèmes préoccupent peu les pouvoirs publics, la communauté ou les familles. Or, une personne âgée est le baromètre de la santé sociale d'une communauté. Cette malheureuse évolution de la situation des personnes âgées est donc anormale ; elle pourrait à très court terme conduire les agglomérations urbaines béninoises vers une perte certaine.

5. Intégrer la parité entre les sexes dans le développement urbain

Au quatrième Recensement Général de la Population et de l'Habitation (RGPH4) de 2013, le Bénin comptait 10 008 749 habitants résidents des deux sexes dont 51,2% de femmes et 49% de jeunes de moins de 15 ans. La part de la population vivant en milieu urbain est de 44,6% et l'espérance de vie à la naissance est de 61,4 ans avec un léger avantage pour les femmes (63,5 ans) par rapport aux hommes (59,2 ans).

Cette croissance démographique induit une demande sociale élevée face à une croissance économique encore faible. Le déficit est encore plus important en milieu urbain où la disparité entre les sexes est plus perceptible : (i) dans l'accès à la propriété foncière ; (ii) dans l'accès au logement ; (iii) dans la contribution à l'économie urbaine formelle (les femmes étant plus présentes dans l'informel) ; (iv) dans les instances de prise de décision ; et (v) même dans la réponse aux besoins des populations en matière d'accès aux services et équipements de base. Dans l'accès à l'emploi salarié municipal par exemple, la participation/contribution des femmes est très faible voire parfois marginale dans le domaine d'activités relevant du développement urbain (voir tableau ci-dessous).

Tableau 1 : Tableau comparatif de l'effectif total de l'Administration Municipale/Communale des villes de Cotonou, Abomey et Tchaourou

	Cotonou	Abomey	Tchaourou
Nombre d'hommes	911	55	35
Nombre de femmes	369	30	17
Total	1240	85	52
Hommes catégorie A	108	5	4
Femmes Catégorie A	45	0	4

Source : Tableau réalisé à partir des informations fournies par les Mairies de Cotonou, Abomey et Tchaourou

Il importe de faire remarquer avec le tableau ci-dessus qu'il y a un nombre plus important d'hommes que de femmes et une inégalité assez importante entre hommes et femmes dans les fonctions de prises de décisions (Agents de la catégorie A) même si à Tchaourou il y a autant de femmes que d'hommes de la catégorie A. L'égalité des genres est encore loin d'être un acquis.

Les engagements politiques spécifiques assurant la représentation des femmes au sein des conseils communaux/municipaux sont les actions de sensibilisation qui sont faites par des partis politiques et les ONG de Femmes telles que G/PIFED, ZEN-ZEN, WILDAF, avec l'appui des PTF comme l'USAID par exemple, etc.

Aux dernières élections communales/municipales et locales de Juin 2015, 67 femmes ont été élues conseillères communales/municipales sur un total de 1 199 dans 546 arrondissements; et deux conseils communaux sur 77 sont présidés par des femmes (seulement 2 femmes Maires de Commune).

Les institutions locales publiques et privées qui promeuvent activement les affaires et la participation féminine au niveau des communes sont les ONG et les Associations de Développement qui offrent des formations aux femmes pour la gestion de leurs micros entreprises ainsi que des séances de sensibilisation et d'IEC. Elles leur proposent aussi des Micro crédits afin qu'elles puissent être autonomes et qu'elle mènent leurs activités.

6. Obstacles rencontrés et leçons apprises dans ces domaines

Malgré les efforts et d'importants moyens financiers et humains investis par les pouvoirs publics, les PTF et autres intervenants dans les domaines évoqués ci-dessus, des obstacles relativement importants subsistent. De façon générale et non limitative, il s'agit : (i) de l'absence de stratégie précise élaborée et adoptée de façon participative avant la mise en œuvre des projets/programmes ; (ii) de la faiblesse des mécanismes de suivi-évaluation des projets/programmes ; (iii) de l'utilisation et de la gestion non rationnelles des ressources financières mobilisées ; (iv) de la faiblesse des ressources financières mobilisées face aux ambitions exprimées. De façon spécifique, il s'agit de :

En matière de gestion du phénomène de l'urbanisation

- ✓ la faible mise en application d'une réelle politique d'aménagement du territoire ;
- ✓ le faible développement des outils de planification urbaine et de leur mise en application effective;

- ✓ l'occupation anarchique des zones périurbaines ;
- ✓ la faible capacité des acteurs de la décentralisation et de la déconcentration à réguler les concentrations des populations ;
- ✓ la faible capacité institutionnelle et organisationnelle des principaux acteurs ;
- ✓ la faible appropriation par les élus locaux de leur mission de promotion du développement local ;

En matière de gestion des relations entre le monde rural et les centres urbains

- ✓ la mauvaise orientation des ressources affectées au développement du monde rural ;
- ✓ la faible capacité des autorités locales à gérer des villes où subsistent encore des pratiques rurales cohabitant avec des contraintes citadines ;
- ✓ la persistance des mauvaises conditions de vie en milieu rural ;
- ✓ le faible équipement du monde rural en infrastructures sociocommunautaires fonctionnelles ;
- ✓ la non prise en compte systématique de l'approche intégrée dans la conception et la gestion des projets/programmes urbains ;

En matière de réponses aux besoins des jeunes en milieu urbain

- ✓ la mauvaise orientation des ressources mobilisées et engagées dans des actions en faveur des jeunes en milieu urbain (formations inadaptées au marché de l'emploi) ;
- ✓ le manque de coordination des multiples structures créées et opérationnalisées en faveur des jeunes en milieu urbain ;
- ✓ la non association effective des acteurs du secteur privé aux initiatives des pouvoirs publics ;
- ✓ la trop grande proportion d'emplois précaires créés ; la non association effective des acteurs du secteur privé aux initiatives des pouvoirs publics ;
- ✓ la trop grande proportion d'emplois précaires créés

En matière de réponses aux besoins des personnes âgées

- ✓ la faible promotion du vieillissement démographique notamment en milieu urbain ;
- ✓ la quasi inexistence d'actions spécifiques en faveur des personnes âgées ;
- ✓ la mauvaise organisation du système de retraite qui ne prend en compte qu'une petite partie de la population active.

En matière de prise en compte de la parité entre les sexes dans le développement urbain

- ✓ l'ignorance et/ou la non maîtrise des textes juridiques ;
- ✓ la persistance et la résistance de certaines considérations socioculturelles au changement ;
- ✓ le faible niveau de scolarisation des filles et le faible niveau d'instructions des femmes ;

7. Défis et enjeux futurs qui pourraient être résolus dans ces domaines dans le cadre d'un nouveau Programme de développement urbain

L'urbanisation est une transition démographique des zones rurales vers les zones urbaines (passage d'une économie basée sur l'agriculture à une économie basée sur l'industrie de masse, la technologie et des services). Au Bénin, les centres urbains en général et la grande agglomération de Cotonou dénommée « Grand Nokoué⁶ » (territoire de développement dénommé et comprenant les villes de Porto-Novo, Cotonou, Abomey-Calavi, Sèmê-Podji, et Ouidah) en particulier, exercent des attractivités sur les populations rurales. Ces attractivités ne sont fondées essentiellement que sur l'espoir d'opportunités d'emplois, d'amélioration de conditions de vie et d'épanouissement financier et social qu'offrirait les agglomérations urbaines et ont pour conséquences l'exode rural. Dans le cadre des défis et enjeux importants (dans les domaines abordés aux points 1 à 5 ci-dessus) qui pourraient être résolus dans le cadre d'un nouveau Programme de développement urbain, il s'agira d'une manière générale : (i) d'œuvrer pour l'adoption et la mise en application effective d'une Politique Nationale d'Aménagement du Territoire ; (ii) d'œuvrer pour l'adoption et la mise en application effective d'outils de planification urbaine à divers niveaux ; et (iii) de mobiliser des ressources humaines et financières appropriées pour la mise en œuvre effective des actions préconisées.

De façon spécifique, il s'agira :

Pour gérer le phénomène de l'urbanisation : (i) élaborer de façon participative, clarifier le rôle de chaque acteur et mettre effectivement en œuvre des outils efficaces de planification urbaine ; (ii) œuvrer pour la promotion de pôles de développement et l'organisation d'agglomérations urbaines par le développement économique ; (iii) élaborer et mettre en œuvre un programme spécifique de développement de villes secondaires ; (iv) élaborer et mettre en œuvre une stratégie de renforcement des capacités financières et techniques de l'Observatoire Urbain National ; (v) améliorer la régulation des interventions en milieu urbain.

Pour gérer les relations entre le monde rural et les centres urbains : (i) mettre en place un mécanisme de suivi de l'installation des migrants dans les agglomérations et centres urbains ; (ii) poursuivre l'amélioration des conditions de vie en milieu rural (eau potable, énergie électrique, assainissement de base, etc.) ; (iii) valoriser les potentialités économiques des zones rurales ; (iv) mettre en place des trames d'accueil en villes des jeunes migrants des campagnes ; (v) promouvoir l'approche intégrée dans la conception et la mise en œuvre des projets/programmes de développement.

Pour répondre aux besoins des jeunes en milieu urbain : (i) promouvoir des activités qui se développent à la faveur de l'urbanisation et qui sont attrayantes pour les jeunes citoyens (économie numérique, arts urbains, loisirs et sports, mode et design, etc.) ; (ii) poursuivre les mesures économiques incitatives pertinentes en faveur des jeunes créateurs d'entreprises ; (iii) associer étroitement les acteurs du secteur privé aux initiatives de création d'emplois durables

⁶ Selon le RGPH3 de 2002, la grande agglomération de Cotonou dénommée Grand Nokoué comptait déjà 1 388 190 habitants soit environ 21% de la population totale du Bénin sur une superficie de 1222 Km² représentant 1,08% du territoire national. Autrement dit, le Grand Nokoué abritait déjà en 2002, un peu plus de 52,70% de la population urbaine du Bénin. En 2013, le Grand Nokoué n'abritait plus que 44,11% de la population urbaine du Bénin.

en faveur des jeunes ; (iv) adapter la formation professionnelle au marché de l'emploi par le développement d'une dynamique de formation qui prenne en compte les évolutions et les contraintes de l'économie urbaine face au marché de l'emploi ; (v) poursuivre le développement des infrastructures et moyens de transport pour désenclaver les zones rurales et faciliter les flux entre les villes et les campagnes.

Pour répondre aux besoins des personnes âgées : (i) élaborer un programme d'appui et de renforcement de la capacité des personnes âgées (construction des « Centres Inter générations des Personnes âgées » par exemple) ; (ii) promouvoir et rendre opérationnel un régime d'assurance maladie approprié bénéfique pour les personnes âgées qui sont plus vulnérables ; (iii) identifier et mettre en œuvre un système inclusif de sécurité sociale pouvant s'appliquer aux nombreux actifs de l'important secteur informel (plus de 3 à 5 fois le nombre d'actifs du secteur formel public et privé réunis) ; (iv) répondre aux besoins spécifiques des personnes en situation de handicap » en promouvant des villes inclusives à travers : l'accessibilité (bâtiments, équipements, transports, services) et la mise en œuvre effective de la convention relative aux droits des personnes handicapées.

Pour intégrer la parité entre les sexes dans le développement urbain : (i) poursuivre les efforts en faveur de l'éducation et la scolarisation des filles et l'alphabétisation des femmes ; (ii) poursuivre et mieux orienter les actions d'appui aux femmes en milieu urbain et périurbain dans leurs activités génératrices de revenus en vue d'une autonomisation réelle ; (iii) poursuivre les engagements politiques spécifiques pour une meilleure représentation des femmes au sein des conseils communaux/municipaux.

II. Aménagement du territoire et planification urbaine :

Enjeux et défis à relever pour un nouveau Programme de développement urbain

8. Assurer la planification et l'aménagement durables des villes

Pour assurer la planification et l'aménagement du territoire en général et des villes en particulier, les autorités béninoises ont adopté en 2002, la Déclaration de Politique Nationale d'Aménagement du Territoire (DEPONAT) qui fixe trois orientations : (i) la promotion de la planification territoriale et la gestion rationnelle des ressources ; (ii) la promotion de la décentralisation et de la déconcentration ; et (iii) le renforcement du niveau d'équipement à l'échelle locale.

De plus, le Document de Stratégie Opérationnelle (DSO) de mise en œuvre de la DEPONAT, approuvé par le Conseil National d'Aménagement du Territoire en 2006 et adopté par le Conseil des Ministres en 2010 :

- (i) réprécise les exigences en matière d'aménagement du territoire à savoir : a) rééquilibrer le développement des territoires ; b) soutenir la création de la richesse ; c) coordonner les grands chantiers de l'aménagement du territoire ; d) promouvoir le Bénin dans l'espace sous régional et préserver le patrimoine naturel ;
- (ii) et fixe les principes et instruments (instruments institutionnel, législatif et réglementaire, technique et financier) pour faire face à ces exigences.

Le Schéma National d'Aménagement du Territoire (encore dénommé Agenda Spatial) adopté par le Conseil des Ministres en Février 2016 fixe trois options d'aménagement de l'espace national :

- (i) un aménagement à travers les pôles de développement et les réseaux structurants ;
- (ii) un aménagement qui renforce la solidarité et la complémentarité avec les voisins ;
- (iii) un aménagement qui assure la gestion durable des ressources territoriales.

Le cadre stratégique de l'aménagement du territoire au Bénin vient d'être complété par la loi-cadre sur l'aménagement du territoire, adoptée par l'Assemblée Nationale le 26 mai 2016. Cette Loi-Cadre qui s'applique à l'ensemble du territoire ainsi qu'aux subdivisions territoriales définies par la loi, (i) fixe les règles et les pratiques fondamentales de l'aménagement du territoire au Bénin ; et (ii) détermine les organes impliqués à divers niveaux dans la gestion et le contrôle de l'aménagement du territoire ainsi que les choix stratégiques. La mise en œuvre est assurée par la Délégation à l'Aménagement du Territoire (DAT) qui dispose d'un Observatoire National d'Analyse Spatiale (ONAS).

Par ailleurs, le Bénin a élaboré et adopté divers outils de planification dont :

- i) les Plans de Développement Communal (PDC). Avec l'appui des partenaires au développement, toutes les communes du Bénin disposent d'un PDC. Cependant ces documents ont connu diverses fortunes dans leur mise en œuvre.
- ii) les Schémas Directeurs d'Aménagement des Communes (SDAC).

Aujourd'hui, 23 communes (communes des départements, du Zou, de l'Atlantique et des Collines) disposent de SDAC élaboré dans les normes, grâce au financement du PAGEFCOM. Reste posé le problème d'une mise en œuvre effective de ces documents de planification;

- iii) les Schémas Directeurs d'Aménagement et d'Urbanisme (SDAU). Le SDAU du « Grand Nokoué », élaboré en 2007 concerne le territoire de développement comprenant les communes de Cotonou, Abomey-Calavi, Ouidah, Sèmê-Podji et Porto-Novo) et n'a pas encore fait l'objet d'une véritable prise en compte de la part des communes bénéficiaires;
- iv) les Plans Directeurs d'Assainissement des Communes du Grand Nokoué dans le cadre du PUGEMU;
- v) le plan d'Aménagement de la Berge Ouest et la Zone Administrative Coloniale (BOZAC) élaboré par l'Agence de Réhabilitation de la ville de Porto-Novo et la Municipalité de Porto-Novo ;
- vi) les Plans Directeurs d'Urbanisme (PDU) : de nombreuses villes et agglomérations urbaines comme Porto-Novo, Parakou, Sèmê-Podji, etc.... sont dotées de PDU.

Le Bénin a également fait l'expérience de l'élaboration de Stratégie de Développement Urbain (SDU) ou City Development Strategy (CDS) avec l'appui de la Banque Mondiale, de l'AFD et de l'ONU-Habitat. Ainsi, le CDS de l'Agglomération de Cotonou (territoire de développement comprenant les communes de Cotonou, Abomey-Calavi et Sèmê-Podji) a été élaboré et adopté en 2009. Mais malheureusement, cet outil de stratégie n'a connu aucune suite quant à la mise en œuvre de son plan d'actions.

9. Améliorer la gestion des territoires urbains notamment le contrôle de l'étalement urbain

Le Bénin comptait déjà en 2007, outre les 3 villes à statut particulier (Cotonou, Porto-Novo et Parakou), une douzaine de villes moyennes et 120 petites villes (Jean-Marie Cour, 2007). Le fait le plus marquant est la croissance rapide et continue des aires urbaines. Ces dernières concentrent la majorité de la population et connaissent de sérieux problèmes de gestion de l'espace. Les villes du Bénin souffrent aujourd'hui d'une absence de politique véritable en matière de gestion de l'occupation du sol. La pauvreté et parfois la pression démographique ont poussé à l'occupation des zones marécageuses et autres endroits impropres à l'habitation, occupation entérinée parfois par l'administration publique.

Pour améliorer la gestion des territoires urbains et contrôler l'étalement urbain, les autorités avaient déjà approuvé en Octobre 1995 la Déclaration de politique urbaine qui devrait permettre d'engager une réforme de la gestion urbaine au Bénin. Malheureusement, l'approbation de la Déclaration de Politique Urbaine n'a pas été suivie d'actions concrètes pouvant permettre d'atteindre l'objectif fixé.

Les zones impropres à l'habitation ont été définies par l'arrêté du 7 février 1992 (encore en vigueur) qui pose le problème des zones exclues de l'urbanisation et de tout aménagement spatial urbain au Bénin.

Au nombre des actions récentes on peut retenir entre autres sur le plan légal :

- ✓ la loi N°2013-01 du 14/08/2013 portant code foncier et domanial en République du Bénin et une quinzaine de ses décrets d'application ;
- ✓ le Décret N°2014-205 du 13 Mars 2014 portant réglementation de la délivrance du Permis de Construire en République du Bénin (autorisation d'occupation du sol) et ses Arrêtés d'application ;
- ✓ l'Arrêté Interministériel n°038 du 12 Mai 2015 définit les prescriptions minimales à observer en matière d'opérations de lotissement et des opérations foncières urbaines de remembrement en République du Bénin et permet de mieux encadrer les opérations foncières urbaines de remembrement.

En effet depuis quelques années tout le territoire du Bénin est sujet à une pléthore d'opérations de lotissement. Même si ces opérations ont permis de mettre en place des dizaines de milliers de parcelles, elles sont marquées, pour la plupart, par de l'improvisation, l'absence de documents de référence parfois, un manque de célérité d'où une durée trop longue (dix ans parfois), de l'affairisme, un mode de financement inapproprié etc. ce texte précise également entre autres que : (i) la propriété foncière devant faire l'objet d'un lotissement ou d'une opération foncière urbaine de remembrement doit disposer obligatoirement d'un Certificat de Propriété Foncière (CPF) ou Titre Foncier selon l'ancienne appellation ; (ii) les opérations de lotissement et les opérations foncières urbaines de remembrement sont réalisées en priorité dans des zones couvertes par un document d'urbanisme régulièrement approuvé (PDU, Plan d'Aménagement, etc.).

- ✓ la « Déclaration de Politique Nationale de l'Habitat » approuvée en Août 2005 et dont l'un des objectifs spécifiques est : « Loger décemment le plus grand nombre à moindre coût et par conséquent lutter contre la pauvreté », le Bénin a fixé les mesures adéquates à prendre pour une mise en œuvre harmonieuse de sa politique de l'habitat.

Par ailleurs un Conseil National du Secteur Urbain (CNSU) a été mis en place en 2009 et assure entre autres la Revue Permanente du Secteur Urbain. Il a comme outil opérationnel l'Observatoire Urbain National (OUN) qui appuie également les Communes dans l'élaboration de leur Rapport sur les Indicateurs Urbains Locaux (Cotonou, Porto-Novo, Parakou, Abomey, Bohicon, et Djougou).

10. Améliorer la production alimentaire en milieu urbain

Les résultats de l'Enquête Modulaire Intégrée sur les Conditions de Vie des Ménages de 2015 (EMICoV 2015) ont indiqué que 20,2% des ménages au Bénin sont en insécurité alimentaire et 22,8% sont à risque de sécurité alimentaire. Comparé à 2011, le niveau d'insécurité est à la baisse. En 2012, le secteur primaire (agriculture, élevage, pêche, etc.) a enregistré un taux de croissance de 5,8% contre 2,5% en 2009. Les départements les plus touchés par l'insécurité alimentaire sont ceux de l'Atacora et de l'Alibori. Cependant, 46,1% des ménages déclarent n'avoir subi aucun choc au cours des 12 derniers mois précédant l'enquête, mais 18,0% ont été touchés par des chocs économiques et 23% par des chocs biophysiques. Les chocs économiques ont touché majoritairement les ménages vivant en milieu urbain (22,1%) contre (14,4%) pour le milieu rural.

Pour réduire ces chocs économiques qui touchent majoritairement les ménages vivant en milieu urbain, le Gouvernement du Bénin a investi et appuyé des initiatives visant à améliorer la production alimentaire en milieu urbain. Les autorités béninoises ont ainsi favorisé l'utilisation optimale des terres productives dans les zones urbaines et périurbaines pour faire prévaloir la culture maraîchère dans la satisfaction des besoins alimentaires des populations urbaines. Des méthodes de gestion foncière ont été adoptées et appliquées qui permettent de répartir les terres, en tenant compte de tous les aspects de la question, entre les différents secteurs demandeurs (agriculture, industrie, transport, aménagement urbain, espaces verts, zones protégées et autres secteurs essentiels). C'est ainsi que lors des opérations de lotissement et des opérations foncières urbaines de remembrement, de vastes domaines sont réservés auxquels s'ajoutent des bas-fonds aménageables notamment pour la production de cultures maraîchères, la pépinière de plantes, les étangs piscicoles ainsi que le riz et le maïs de contre saison.

Le Gouvernement du Bénin par le biais du Fonds National de Développement Agricole (FNDA), et avec l'appui des partenaires au développement, intervient ainsi dans plusieurs communes, afin d'exploiter les potentialités pour une agriculture en milieu urbain et périurbain, à travers différents programmes/projets et actions d'appui aux petits exploitants agricoles tels que :

- ✓ le programme d'appui à la production des cultures maraîchères, du maïs et du riz;
- ✓ le programme d'appui à l'aquaculture, l'aulacodiculture et la culture de l'ananas ;
- ✓ le programme d'intervention dans la culture et la transformation du manioc, la culture et le stockage du maïs de contre saison en zones périurbaines ;
- ✓ le Projet de Promotion de l'Entreprenariat Agricole.

La production animale en milieu urbain regroupe le petit bétail (volailles, caprins, ovins, lapins, aulacodes, etc.). De nombreuses initiatives ont été prises pour appuyer les petits éleveurs en milieu urbain et périurbain (avec l'appui des PTF dont la GIZ) et l'introduction au Bénin de races étrangères de petits ruminants pour améliorer la production animale.

Les produits halieutiques proviennent en grande partie de la pêche maritime artisanale qui assure 90% des captures en mer, contre 10% pour la pêche industrielle (INSAE - 2014). La production halieutique est très faible (seulement dix mille tonnes par an pour les quatre départements côtiers du pays) malgré les importantes potentialités des écosystèmes dont dispose le Bénin. Pour améliorer cette production, des efforts ont été faits par le Gouvernement dont les importantes infrastructures construites au profit des pêcheurs au Port de Pêche Artisanale de Cotonou en 2005 avec l'appui de l'Agence Japonaise de Coopération Internationale (JICA) pour plus de 5 milliards de francs CFA.

11. Réduire la congestion de la circulation

La mobilité dans les villes du Bénin est caractérisée par une congestion de plus en plus importante de la circulation au fur et à mesure que l'on se déplace des autres agglomérations du pays vers Cotonou la capitale économique et pour sortir de Cotonou. Cette situation est essentiellement due : i) au mauvais état des voies, à la faiblesse du réseau de voies bitumées et/ou pavées et à l'étroitesse des voies existantes ; ii) à l'accroissement rapide du parc de véhicules défectueux (véhicules d'occasion dont l'usage entraîne une forte pollution); iii) au stationnement anarchique des véhicules « poids lourds » dans les grandes villes avec un accaparement de la voirie urbaine; iv) à l'insuffisance d'installations destinées au chargement

et au déchargement des passagers. Le transport fluvial et lagunaire n'est pas développé au Bénin, bien que des potentialités existent pour désenclaver certaines zones.

La complexité de la problématique des déplacements est aussi liée à la quasi-absence de transport institutionnel. Ce vide est comblé par le transport artisanal (souvent qualifié de transport "informel") avec une prolifération du mode de déplacement à deux roues, notamment les motos-taxis appelées « Zémidjans ».

Même si les « Zémidjans » (plus de 100 000 dans la seule ville de Cotonou) jouent un rôle indéniable dans la mobilité, le coût social et la pollution atmosphérique engendrés suscitent des réflexions sur la fiabilité et la capacité de ce mode à faire face à long terme à une demande de transport sans cesse croissante.

Pour réduire la congestion de la circulation, le Gouvernement du Bénin a réalisé d'importants travaux d'amélioration du réseau routier urbain (assainissement et pavage des voies urbaines). Ces efforts d'amélioration des conditions de circulation ont été plus perceptibles avec la mise en œuvre du Projet Accès et Traversée de Cotonou (Projet ATC) qui s'inscrit dans le cadre d'un vaste programme sous régional d'accès et de traversée des grandes agglomérations du corridor Abidjan-Lagos.

Ainsi les travaux de bitumage et/ou de pavage des différents axes routiers et de réalisation de l'échangeur de Godomey ont contribué à réduire la congestion de la circulation dans les villes de la grande agglomération de Cotonou dénommée Grand Nokoué.

Des efforts ont été aussi faits dans la lutte contre le stationnement anarchique et une étude du stationnement des « poids lourds » à Cotonou financée par la Banque Mondiale a retenu deux concepts de stationnement : (i) le stationnement de courte durée (1 jour) à l'intérieur de la ville ; et (ii) le stationnement de longue durée (supérieur à 1 jour) à l'extérieur de la ville aux sorties Ouest et Est. On note également l'adaptation à la Nouvelle Technologie (feux tricolores solaires-Radar de sécurité pour la surveillance de la ville de Cotonou).

Les communes à statut particulier ont bénéficié d'importants investissements pour l'amélioration des conditions de circulation (Cotonou : élaboration d'un plan de circulation ; bitumage et/ou pavage de plusieurs artères et réalisation de plusieurs ouvrages d'art dont le 3ème pont de Cotonou, les passages supérieurs et passerelles - projet d'appui à l'agglomération de Cotonou ; Porto-Novo : pavage de plusieurs voies importantes et bitumage du boulevard du cinquantenaire ; et Parakou : réalisation de la voie de contournement et pavage d'importantes voies). De même, au cours des dernières années, le Bénin a obtenu des Partenaires Techniques et Financiers (BM, BOAD, BIDC, FED) des concours financiers qui ont permis de réaliser l'assainissement et le pavage de plus de 132 km de voies dans 69 Chefs-lieux de Communes sur les 77 que compte le pays, même si le phénomène de congestion de la circulation n'est pas aussi perceptible et aussi dramatique dans les villes secondaires du pays.

12. Améliorer les capacités techniques de planification et de gestion des villes

Au Bénin la politique urbaine et d'occupation des sols relève de la compétence de l'État central à travers le Ministère du Cadre de Vie et du Développement Durable (MCVDD) qui s'appuie sur les Directions Centrales et Techniques, les Directions Départementales et les Organismes sous tutelle (Institut Géographique National, Observatoire Urbain National, Conseil National du Secteur Urbain, Délégation à l'Aménagement du Territoire etc.).

D'autres principaux acteurs ou entités sont également impliqués dans la planification et la conception urbaines dont notamment la Commission Nationale d'Urbanisme, la Commission Nationale du Permis de Construire, le Groupement National des Sapeurs-Pompiers, les Associations et Ordres des professionnels du cadre bâti que sont les Géomètres ; les Ingénieurs, les Notaires ; les Urbanistes et Architectes, etc.

Les politiques d'aménagement du territoire, de planification et de gestion ont été jusqu'à présent insuffisantes pour réduire l'exode rural par l'avènement de réelles opportunités de développement dans les régions, pour l'avènement de villes secondaires plus dynamiques afin de réguler les concentrations de populations par une politique adaptée de développement. Toutes choses qui permettraient d'épargner les agglomérations des enjeux environnementaux qui tendent à les étouffer, comme c'est le cas de la ville de Cotonou par exemple.

La planification et la gestion des villes ne sont donc pas entièrement effectives et les villes demeurent confrontées : (i) à l'occupation des marais avec des conditions d'hygiène et d'assainissement précaires et des maladies d'origine hydrique ; (ii) à la mauvaise maîtrise du foncier ; (iii) aux contraintes liées à l'insuffisance des équipements et infrastructures.

Mais des efforts ont été engagés par les autorités béninoises soutenues par les Partenaires Techniques et Financiers pour améliorer les capacités techniques de planification et de gestion des villes.

L'État béninois, avec l'appui des Partenaires Techniques et Financiers, a engagé à divers niveaux dans certains ministères sectoriels et dans plusieurs communes du Bénin des actions de renforcement des capacités techniques de planification et de gestion des villes. C'est ainsi que plusieurs projets et programmes d'intervention en milieu urbain comportent presque systématiquement au moins une composante consacrée au renforcement des capacités techniques des acteurs chargés de la planification et de la gestion des villes : la Commission de l'Union Européenne (appui à l'élaboration des PDC), la Banque Mondiale (renforcement des capacités techniques à travers le PGUD, le PUGEMU, le PAURAD, etc.), l'AFD (renforcement des capacités techniques dans le cadre du PAACO et le Projet Porto-Novo Ville Verte), etc.

Par ailleurs on peut noter : (i) l'adoption et mise en œuvre de la Politique Nationale de Décentralisation et de Déconcentration (PONADEC) en 2009 ; (ii) la création en 2011 du Centre de Formation pour l'Administration Locale (CeFAL) pour renforcer les capacités des élus locaux et des agents communaux ; et (iii) le renforcement institutionnel, juridique et matériel des préfectures et des communes à travers la création : a) de 20 Espaces de développement Partagés (EDP) ; b) des Établissements publics de Coopération Intercommunale (EPCI) ; c) des Plans de Développement Communal (PDC) ; d) des Plans Départementaux de Développement Intersectoriels (PDDI) ; e) des Plans de Décentralisation et de Déconcentration (Plans 2D) ; et (iv) le projet loi est en cours de finalisation (loi portant Code d'Aménagement et d'Urbanisme au Bénin) qui fixe, entre autres, les règles et conditions d'utilisation du sol en milieu urbain et périurbain au Bénin.

13. Obstacles rencontrés et leçons apprises dans ces domaines

Malgré la démarche, les dispositions prises et tous les efforts engagés pour assurer un aménagement du territoire et une planification durables des villes béninoises, des obstacles subsistent et des leçons ont été apprises dont on peut retenir :

(i) l'absence d'une harmonisation de la politique sectorielle du ministère en charge de l'habitat et de l'urbanisme avec les autres politiques sectorielles qui influent sur l'aménagement des villes (plan et développement, infrastructures et transports, énergie et hydraulique, etc....); (ii) la trop grande prédominance des opérations foncières urbaines de remembrement ("lotissements") sans référence aux documents d'urbanisme régulièrement approuvés (PDU, Plan d'Aménagement, etc.); (iii) la non maîtrise de l'eau pour les besoins de productions maraîchères et les effets des changements climatiques; (iv) la prédominance du transport artisanal et la non mise en application effective des plans de circulation.

En matière de planification et d'aménagement durable des villes

- ✓ l'insuffisance des stratégies d'aménagement du territoire et de planification des villes pour réduire l'exode rural;
- ✓ la faible appropriation des documents d'aménagement du territoire et de planification urbaine;
- ✓ la faiblesse des ressources humaines et financières consacrées à l'élaboration et à la mise en œuvre des documents d'aménagement du territoire et de planification des villes;

En matière d'amélioration de la gestion des territoires urbains, notamment le contrôle de l'étalement urbain

- ✓ la mauvaise maîtrise du foncier;
- ✓ le défaut ou la faible application des outils de planification urbaine au niveau local;
- ✓ l'absence de planification des zones avant l'installation des populations;

En matière d'amélioration de la production alimentaire en milieu urbain

- ✓ l'amenuisement des terres cultivables face à l'avancée du front d'urbanisme;
- ✓ les effets des perturbations des saisons dues aux changements climatiques;
- ✓ faible encadrement des petits éleveurs et des promoteurs de produits halieutiques;

En matière de réduction de la congestion de la circulation

- ✓ mauvais état des voies et faiblesse du réseau de voies bitumées et/ou pavées;
- ✓ absence de plans de circulation mis en œuvre;
- ✓ stationnement anarchique des véhicules « poids lourds » dans les grandes villes avec un accaparement de la voirie urbaine;
- ✓ insuffisance d'installations destinées au chargement et au déchargement des passagers;

En matière d'amélioration des capacités techniques de planification et de gestion des villes

- ✓ insuffisance des ressources financières allouées au Ministère en charge de l'urbanisme et de l'habitat;
- ✓ difficultés d'élaboration des SDAU faute d'infrastructure géographique actualisée et moderne de données (manque de données cartographiques et sociodémographiques fiables);

- ✓ insuffisance des ressources humaines et financières des collectivités locales affectées à la planification et à la gestion des villes.

14. Défis et enjeux qui pourraient être résolus dans ces domaines dans le cadre d'un nouveau Programme de Développement Urbain

Dans le cadre des défis et enjeux importants (dans les domaines abordés ci-dessus) qui pourraient être résolus dans le cadre d'un nouveau Programme de développement urbain, il s'agira d'une manière générale : (i) de prendre en compte les importantes dynamiques démographiques et spatiales observées dans les grandes villes et leurs localités voisines; (ii) de définir les orientations qui serviront à la préparation des stratégies sectorielles des investissements publics urbains et de l'habitat ; (iii) d'encourager et d'encadrer les initiatives des différents acteurs et intervenants publics et privés qui interviennent dans le domaine urbain.

De façon spécifique, des enjeux et défis à relever dans les domaines évoqués ci-dessus on peut retenir :

Pour assurer la planification et l'aménagement durables des villes : (i) assurer la mise en œuvre effective du Schéma National d'Aménagement du Territoire (Agenda Spatial : aménagement à travers les pôles de développement et les réseaux structurants); (ii) renforcer les capacités techniques et managériales de l'Observatoire National d'Analyse Spatiale (ONAS); (iii) adopter et faire appliquer le projet de Code d'Aménagement et d'Urbanisme en cours d'élaboration (veiller à prendre en compte la dimension handicap dans le code d'aménagement d'urbanisme, condition essentielle et nécessaire pour une ville inclusive et équitable).

Pour améliorer la gestion des territoires urbains, notamment le contrôle de l'étalement urbain : (i) promouvoir l'élaboration et la mise en œuvre des Schémas Directeurs d'Aménagement et d'Urbanisme dans toutes les villes ; (ii) accompagner/encadrer et appuyer les opérations foncières urbaines de remembrement ("lotissements") ; (iii) promouvoir et encadrer les mutations verticales caractérisées par un renouvellement en hauteur des centres villes ; (iv) faire appliquer les outils de planification urbaine au niveau local.

Pour améliorer la production alimentaire en milieu urbain : (i) réglementer pour protéger les espaces à vocation agricole en milieu urbain et périurbain ; (ii) appuyer les maraîchers à assurer une meilleure gestion de leurs activités ; (iii) promouvoir et appuyer les petits éleveurs (aviculture, aulacodiculture, cuniculture, etc...) ; (iv) promouvoir et appuyer les acteurs de la production halieutique (pisciculture, pêche artisanale maritime).

Pour réduire la congestion de la circulation : (i) élaborer et mettre en œuvre une stratégie nationale de mobilité urbaine; (ii) poursuivre l'amélioration de l'état des voies et l'extension du réseau de voies bitumées et/ou pavées ; (iii) promouvoir le transport fluvial et lagunaire ; (iv) assurer une meilleure intégration et prise en compte des enjeux de mobilité urbaine dans les grands projets d'infrastructures; (v) élaborer et mettre en œuvre des plans de circulation dans les agglomérations urbaines; (vi) promouvoir le transport institutionnel par la mise en place d'un cadre réglementaire et financier incitatif en faveur des acteurs du secteur privé;

(vii) tenir compte de la mobilité des personnes handicapées dans l'amélioration et la gestion des infrastructures routières.

Pour améliorer les capacités techniques de planification et de gestion des villes : (i) accroître substantiellement les moyens humains et financiers d'intervention du Ministère en charge de la planification et de la gestion des villes en appui aux collectivités locales; (ii) poursuivre la mise en œuvre de la Politique Nationale de Décentralisation et de Déconcentration (PONADEC); (iii) développer et renforcer les capacités techniques des acteurs locaux en planification et gestion des villes; (iv) mettre en place dans les communes un Système d'Information Géographique (SIG), puissant outil de décision.

III. Environnement et urbanisation : Enjeux et défis à relever pour un nouveau Programme de développement urbain

15. Lutter contre le changement climatique

L'Afrique de l'Ouest est l'une des régions du monde les plus vulnérables au changement climatique. Le Bénin n'échappe pas à cette réalité qui y est même accru du fait de sa situation sur la zone côtière. Ainsi, Les villes sont de plus en plus exposées à une variété de risques naturels y compris les sécheresses, les inondations, les vents violents et l'érosion côtière.

Les actions menées pour lutter contre les effets du changement climatique peuvent être entrevues sur divers plans :

Sur le plan institutionnel:

Les questions relatives aux changements climatiques sont du ressort de l'Etat central qui a mis en place un cadre réglementaire et institutionnel chapeauté par le Ministère du Cadre de Vie et du Développement Durable (MCVDD) et ses services techniques compétents. Au niveau national, départemental et local, ils s'appuient sur des institutions spécialisées telles que :

- ✓ le Comité National de la Protection Civile (CNPC) ;
- ✓ l'Agence Nationale de la Protection Civile (ANPC) ;
- ✓ l'Agence Béninoise pour l'Environnement (ABE),
- ✓ l'Agence pour la Sécurité de la Navigation en Afrique (ASECNA) ;
- ✓ la Direction Nationale de la Météorologie (DNM) ;
- ✓ la Direction de la Solidarité Nationale et de la Protection Sociale (DSNPS) ;
- ✓ le Groupement Nationale des Sapeurs-Pompiers (GNSP).

A ceci s'ajoute le concours et l'appui des PTF (PNUD, FAO, Banque Mondiale, etc.), des ONG nationales et internationales dont CARITAS et CARE INTERNATIONNAL.

Sur le plan légal :

Les textes suivants participent au cadre légal de gestion des effets de changement climatique :

- ✓ la Loi N° 98-030 du 12 Février 1999 portant Loi-cadre sur l'Environnement ;
- ✓ le décret 85-112 du 15 Avril 1985, portant création, composition, attribution et fonctionnement du Comité National pour la Protection Civile ;
- ✓ le décret 87-408 du 7 Décembre 1987, portant organisation des secours en cas de sinistre ou de catastrophe au Bénin (Plan ORSEC) ;
- ✓ la loi 97-029 du 15 Janvier 1999, portant organisation des Communes en République du Bénin ;
- ✓ le décret 2001-093 du 20 Février 2001, fixant les conditions de l'élaboration de l'audit environnemental en République du Bénin ;
- ✓ le décret 2001-094 du 20 Février 2001, fixant les normes de qualité de l'eau potable en République du Bénin ;
- ✓ le décret 2001-095 du 20 Février 2001, fixant la création de cellules environnementales en République du Bénin ;
- ✓ le décret 2001-109 du 4 Avril 2001, fixant les normes de qualité des eaux résiduaires en République du Bénin ;

Sur le plan des actions :

- ✓ l'érosion côtière est l'un des plus graves problèmes environnementaux auxquels le Bénin est confronté. Au niveau de la ville de Cotonou, un projet de protection de la côte à l'Est de l'épi de Siafato a été conçu et réalisé. Il a permis d'ériger neuf épis (ouvrages en béton et en enrochement) pour protéger partiellement la partie Est de Cotonou de l'hôtel Eldorado au poste de péage et pesage d'Ekpè. Sur la base de ce projet, une étude de faisabilité technique et économique est envisagée la protection intégrée de la côte béninoise sur la totalité des 125 km.
- ✓ avec l'appui du PNUD, le Plan National de Contingence (PNC) a été élaboré et adopté par le Gouvernement en Juillet 2010. Le PNC a été conçu pour faire face en temps réel ou à court terme, aux crises, catastrophes, qui peuvent éventuellement affecter l'espace national béninois.

16. Réduire les risques de catastrophes

Le Bénin est exposé à plusieurs types de catastrophes, aléas et risques. Ces phénomènes sont nombreux et variés et confirment que le pays est véritablement confronté à des tendances climatiques et/ou des risques écologiques et environnementaux importants dont les trois prioritaires sont les inondations, les vents violents (occasionnant d'énormes dégâts) et les incendies (de forêts mais aussi causés par le commerce illicite de produits pétroliers). A cela s'ajoutent la variation intempestive du nombre de jours de pluie mais aussi le dérèglement des saisons dû au phénomène de variabilité climatique (bouleversement des calendriers culturels, avec perte de récoltes).

Les inondations sont causées par plusieurs facteurs comme la forte intensité de la pluviométrie, aggravées par la manifestation de crues exceptionnelles des fleuves Niger, Ouémé, Mono et leurs affluents affectant ainsi les zones nord et sud du pays, mais aussi par l'absence et la vétusté du système de drainage en milieu urbain, le manque d'entretien, et l'urbanisation de zones à risque. Elles occasionnent d'importants dommages et des pertes avec des impacts considérables sur les conditions de vie des ménages.

La prévention et la gestion des catastrophes relèvent de l'Agence Nationale de la Protection Civile (ANPC – Plan ORSEC ; Sensibilisation et Education des populations ; Exercices de Simulation de mise en œuvre du Plan de Contingence National ; etc.), mais aussi du Groupement National des Sapeurs-Pompiers (GNSP) et de certaines ONG Internationales. Et nombreuses sont les Communes qui ont élaboré et validé leur Plan de Contingence Communal afin de prévenir les risques ou de les gérer convenablement lorsque les catastrophes se produisent.

En complément aux travaux de protection de la côte à l'Est de Cotonou en vue de la pérennisation des résultats obtenus, le Gouvernement Central a pris le Décret N°2008-615 du 22 Octobre 2008 portant interdiction du prélèvement du sable le long des plages et dans la zone du chenal comprise entre son embouchure et l'ancien pont de Cotonou. Ce décret dispose, entre autres, que tout contrevenant est passible des peines prévues par la Loi N° 2006-17 du 17 Octobre 2006 portant Code Minier et Fiscalités Minières en République du Bénin.

Dans le cadre de la participation du Bénin à la COP21, les activités et projets ci-après ont été initiés avec l'appui des partenaires au développement :

- ✓ le projet « 10 millions d'Arbres – 10 millions d'Ames » (10 MAA) qui ambitionne de reconstituer le couvert végétal du pays afin de réduire sa vulnérabilité aux changements climatiques, notamment en milieu urbain ;
- ✓ la formation des garagistes pour assurer un meilleur réglage des véhicules et motos afin de réduire les émissions de gaz à effet de serre ;
- ✓ le projet d'appui à la préservation et au développement des forêts galeries et production de cartographies à base numérique (PAPDFGC) pour l'exécution de sa seconde composante relative au volet « cartographie ». Cette composante permettra de doter le Bénin de photographies aériennes de haute résolution, d'un Modèle Numérique de Terrain (MNT) de bonne précision sur l'ensemble du territoire national. Cette base de données géographiques actualisées servira de support pour établir des cartes topographiques détaillées de grande précision. Les données ainsi produites pourront être utilisées dans de nombreux domaines, tels que la gestion des ressources naturelles, la lutte contre les inondations et la gestion des catastrophes naturelles, l'urbanisme, l'agriculture, etc.
- ✓ lancement en Janvier 2016, de la Bouée océanographique du Système d'Alerte Précoce (SAP) du Bénin ;
- ✓ les données Lidar produites dans le cadre de la mise en œuvre du PUGEMU sont indispensables pour la maîtrise des inondations dans les villes comme Cotonou.

Ces projets et activités auront des apports bénéfiques dans la lutte contre les effets de changement climatique en milieu urbain.

17. Lutter contre la pollution de l'air

Le Bénin est un pays peu industrialisé où la qualité de l'air est relativement bonne. Néanmoins, on note une pollution de l'air dans les grandes villes due essentiellement à l'utilisation de véhicules d'occasion venus d'Europe et d'Amérique du nord, la circulation des véhicules avec des embouteillages importants et l'usage de carburant frelaté (issu de la contrebande avec le Nigéria). Les tissus urbains les plus concernées par cette pollution atmosphérique sont ceux des villes de Cotonou, Porto-Novo, Abomey-Calavi, Bohicon, Abomey, et Parakou.

A Cotonou, certaines unités industrielles participent aussi à la pollution de l'air dans la zone industrielle d'Akpakpa : centrale électrique, brasserie, cimenterie, usine de textile, huilerie... Le brûlage notamment à l'air libre des déchets ménagers comprenant des plastiques et aussi des pneus usagés constitue aussi une autre source de pollution atmosphérique.

COTONOU, la principale ville du Bénin concentre les activités économiques et industrielles du pays. Ce qui engendre une forte pollution de l'air et la concentration en monoxyde de carbone enregistrée avoisine le double de la norme. Les transports en commun étant très peu développés, ce sont surtout les véhicules de particuliers et les deux-roues qui investissent les voies urbaines de Cotonou. Plus de 75% des déplacements se font en mobylette dont 45% sont réalisés par les motos-taxis. Ainsi, à Cotonou, 80% des véhicules contrôlés dans les années 2000 étaient sources de pollution avec des taux de pollution dépassant largement les normes admises, notamment pour le monoxyde de carbone. Malgré les dispositions du document de stratégie de développement sobre en carbone élaboré par le Ministère du Cadre de Vie et du Développement

Durable ainsi que celles de la stratégie de lutte contre la pollution (Agence Béninoise pour l'Environnement).

L'espérance de vie des conducteurs de deux-roues, du fait de la pollution urbaine, est ramenée à 40 ans contre 54 ans en milieu rural. Plus généralement, la pollution atmosphérique fait perdre chaque année à l'économie béninoise plus de 1,2% de son PIB.

Pour faire face à cette situation les autorités ont d'abord choisi l'interdiction de l'essence avec plomb depuis 2005 et un arrêté interministériel du 23 novembre 2004 donne aussi les caractéristiques de l'essence sans plomb à respecter à l'intention de tout titulaire d'agrément d'importation, de stockage et de distribution des produits pétroliers et de leurs dérivés.

Afin d'atténuer rapidement la pollution, les efforts se sont donc concentrés sur plusieurs programmes dont la formation de mécaniciens pour le contrôle-réglage des véhicules, l'avènement de l'essence sans plomb sur le marché national et le renouvellement du parc motorisé. Les actions menées ont consisté, à travers un programme novateur de passer des motocyclettes à deux temps particulièrement polluantes à des modèles à quatre temps qui rejettent près de 85% de moins de gaz à effet de serre. Pour ce faire, l'AFD, aux côtés du Fonds Français pour l'Environnement Mondial (FFEM) a financé : (i) le remplacement de Dix mille motocyclettes (soit 10% de la totalité des taxis motos de Cotonou) ; et (ii) la baisse du coût d'une mobylette neuve moins polluante par le biais d'une prime à la casse.

Pour garantir la durabilité du projet, des actions de formation professionnelle en direction des mécaniciens seront mises en place, afin d'assurer une maintenance rigoureuse des nouvelles motocyclettes. Des actions fortes de communication et d'information permettant de faire connaître le projet (notamment dans sa dimension légale) et d'inciter les conducteurs à changer de véhicule. Les premiers bénéficiaires seront fortement médiatisés. Des campagnes de sensibilisation viseront à informer des risques environnementaux et sanitaires liés à l'usage des motocyclettes polluantes.

18. Obstacles rencontrés et leçons apprises dans ces domaines

En matière de lutte contre le changement climatique ;

- ✓ faible capacité des communes à faire face à la gestion des risques climatiques ou en cas de sinistres graves ;
- ✓ non transfert des ressources liées aux compétences dévolues à l'administration locale
- ✓ absence de statistiques fiables sur les pertes et dommages qu'engendrent les risques liés au changement climatique ;
- ✓ insuffisance/difficulté de mobilisation de ressources financières, matérielles et humaines pour faire face efficacement aux effets néfastes des changements climatiques au niveau des villes. ;
- ✓ non clarification du cadre institutionnel.

En matière de réduction des risques de catastrophes

- ✓ mauvaises pratiques de construction de l'habitat surtout dans les zones inondables ;
- ✓ mauvaise planification des ouvrages de protection et de drainage des eaux ;
- ✓ expansion urbaine anarchique occupant les bas-fonds et les voies d'écoulement naturelles des eaux de pluie ;

- ✓ absence de prévention efficace au niveau de l'aménagement du territoire et de la planification urbaine ;
- ✓ confusions dans l'attribution des rôles et responsabilité

En matière de lutte contre la pollution de l'air

- ✓ manque de coordination des actions de lutte contre la pollution de l'air ;
- ✓ limites des moyens des organes de gestion de la lutte contre la pollution de l'air ;
- ✓ baisse de l'espérance de vie des conducteurs de moto-taxis ;
- ✓ énorme perte de l'économie béninoise due à la pollution atmosphérique ;
- ✓ mauvais état des voies ;
- ✓ manque de plans de circulation éprouvés et appliqués.

19. Défis et enjeux futurs qui pourraient être résolus dans ces domaines dans le cadre d'un nouveau Programme de développement urbain

Pour lutter contre le changement climatique : (i) clarifier le cadre institutionnel de lutte contre le changement climatique ; (ii) renforcer les capacités des communes à prévenir et à faire face aux effets du changement climatique ; (iii) développer et pérenniser les services de base des communes ; (iv) planifier la réalisation des infrastructures en tenant compte de l'ensemble des zones périurbaines ; (v) faire une meilleure planification des ouvrages de protection et de drainage.

Pour réduire les risques de catastrophes : (i) mettre l'accent sur la prévention des inondations par la planification et la gestion urbaine ; (ii) renforcer le cadre de préparation et promouvoir la résilience et les changements de comportements ; (iii) mettre en place un système de prévision et d'alerte précoce ; (iv) intégrer la réduction des risques de catastrophes dans tous les programmes de développement ; (v) mettre en œuvre la stratégie de gestion des déchets solides ménagers en milieu urbain ;

Pour lutter contre la pollution de l'air : (i) élaborer et mettre en œuvre une stratégie de lutte contre la pollution de l'air ; (ii) renforcer les capacités des acteurs concernés par la mise en œuvre de la stratégie ; (iii) poursuivre la sensibilisation et la communication sur la pollution de l'air pour un changement de comportement.

IV. Gouvernance et Législation Urbaines : Enjeux et défis à relever pour un nouveau Programme de développement urbain

20. Renforcer la législation urbaine

Au Bénin, la gestion du cadre urbain est régie par des textes qui couvrent tous les domaines de compétence de l'action de développement urbain.

A la veille du Sommet Habitat II, les autorités ont adopté la Déclaration de Politique Urbaine au Bénin par Décret N° 341 d'Octobre 1995 qui devrait lui permettre d'engager une réforme de la gestion urbaine, avec pour objectif entre autres (i) de définir les orientations qui serviront à la préparation des stratégies sectorielles des investissements publics urbains et de l'habitat; (ii) d'encourager et d'encadrer les initiatives des différents acteurs et intervenants publics et privés qui interviennent dans le domaine urbain ; (iii) de rendre explicite le rôle de l'État.

Pour atteindre cet objectif, ladite déclaration devrait donner lieu à un important travail de législation, de réglementation, de programmation et aussi de planification. Malheureusement, l'approbation de la Déclaration de Politique Urbaine n'a pas été suivie d'actions concrètes pouvant permettre d'atteindre l'objectif fixé.

Pour renforcer la législation urbaine d'importants textes (lois et décrets) ont été ensuite adoptés et complétées par des séries de décrets et arrêtés d'application, au nombre desquels :

- (i) la loi N°2013-01 du 14/08/2013 portant code foncier et domanial en République du Bénin et une quinzaine de décrets d'application ;
- (ii) la loi N° 98-30 du 12 Février 1999 portant loi-cadre sur l'environnement en République du Bénin qui explicite les mesures de protection et de mise en valeur des milieux naturels et de l'environnement humain; les mesures de la limitation de la pollution et des nuisances ; la nécessité de la réalisation d'études spécifiques (impact et audit environnemental), des plans d'urgence et des mesures d'incitation avant la mise en œuvre de tout projet important. Elle permet d'apprécier les conditions d'interventions de la commune en rapport avec l'environnement en vue de sa protection.
- (iii) le décret n° 549 du 31 août 2005 portant approbation de la Déclaration de Politique Nationale de l'Habitat dont l'un des objectifs spécifiques est de « Loger décentement le plus grand nombre à moindre coût et par conséquent lutter contre la pauvreté ».
- (iii) le décret N° 624 du 31 Décembre 2007 portant création du Haut Commissariat à la Gouvernance Concertée (HCGC), Établissement Public à caractère administratif, a pour mission d'entreprendre une série d'initiatives pour recueillir par le dialogue et des échanges approfondis les propositions des populations ainsi que des acteurs de la vie publique sur les mesures qui leur paraissent les mieux appropriées pour satisfaire leurs aspirations légitimes à une bonne gouvernance dans tous les domaines.
- (iv) le Décret N° 205 du 13 Mars 2014 portant réglementation de la délivrance du Permis de Construire en République du Bénin (autorisation d'occupation du sol) et ses Arrêtés d'application dont l'Arrêté Interministériel n°038 du 12 Mai 2015 qui définit les prescriptions minimales à observer en matière d'opérations de lotissement et des opérations foncières urbaines de remembrement en République du Bénin.

21. Décentraliser et renforcer les collectivités locales

L'histoire de la décentralisation a commencé au Bénin avec l'avènement du renouveau démocratique et du multipartisme en 1990. En effet, même si la décentralisation n'est devenue effective qu'en 2003, la Constitution du 11 Décembre 1990 (en son titre X, articles 150 à 153) a institué les collectivités territoriales et leur a donné le droit de s'administrer librement par des conseils et des exécutifs élus.

A compter de 2003, l'ensemble du territoire du Bénin est donc divisé en 12 départements et 77 communes ou collectivités locales administrées par des conseils communaux qui sont les gouvernements locaux. Leur structure faîtière est l'Association Nationale des Communes du Bénin (ANCB).

Plusieurs textes ont été pris, dont les plus importants, parce que porteurs des principes cardinaux de la décentralisation, sont :

- (i) la loi 028 de Janvier 1999 portant organisation de l'administration territoriale du Bénin. Elle consacre successivement en son article 1er le couplage de la décentralisation avec la déconcentration et le choix d'un seul niveau de déconcentration (le département) et d'un seul niveau de décentralisation (la commune) et en son article 21 l'exercice de la tutelle administrative (Préfet de département) ;
- (ii) la loi 029 de Janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin. Elle énonce en ses articles 84 à 107, 110 et 186 la distinction entre les compétences propres de la Commune et les compétences qui lui sont déléguées par l'État ainsi que l'obligation faite à l'État de soutenir les collectivités décentralisées ;
- (iii) la loi 005 de Janvier 1999 portant organisation des communes à statut particulier et qui énonce aussi en son article 2 la distinction entre les Communes de droit commun et les Communes à statut particulier ;
- (iv) la loi 007 de Janvier 1999 portant régime financier des communes en République du Bénin. Elle consacre en son article 1^{er} l'autonomie budgétaire des communes (leurs budgets sont distincts de celui de l'État) et traite de la solidarité intercommunale et de la coopération décentralisée (articles 56 et 57) ;

La loi 006 de Mars 2000 portant régime électoral communal et municipal en République du Bénin a permis l'élection et l'installation des conseillers en 2003. En son article 3, elle garantit la libre administration des Communes par des Conseils élus. Dès lors les élections communales et municipales ont lieu tous les cinq ans même si des difficultés ont été enregistrées. Les dernières élections locales ont été organisées en Juin 2015 sur tout le territoire national.

Pour accompagner et renforcer les collectivités locales, le Ministère de la Décentralisation et de la Gouvernance Locale a été créé ainsi que des organes publics tels que la Mission de Décentralisation et la Maison des Collectivités Locales. De même, la Commission Nationale des Finances Locales (CONAFIL) et le Fonds d'Appui au Développement des Communes (FADeC)⁷ constituent les structures d'appui à la mise en œuvre de la Politique Nationale de Décentralisation et de Déconcentration (PONADEC) notamment à travers les plans de Décentralisation Déconcentration (Plans 2D). En effet, adoptée en 2009 la PONADEC a pour vision entre autres de faire des Collectivités Territoriales des espaces de développement à la base, de bonne gouvernance et de développement local durable.

⁷ Le FADeC est fonctionnel depuis 2008 et est matérialisé par des lignes inscrites dans le Budget Général de l'État aux fins de financer les investissements et le fonctionnement des communes.

Par ailleurs on note un démarrage de l'expérience de l'intercommunalité avec le vote et la promulgation en 2009 de la Loi sur l'Intercommunalité. Il existe ainsi des actions intercommunales de développement entre des communes voisines.

22. Améliorer la participation et les droits de l'homme dans le développement urbain

Avec l'avènement au Bénin en 1990 du renouveau démocratique et du multipartisme intégral, la Constitution du pays garantit le respect des droits de l'homme. Cependant, le Bénin ne dispose pas d'une législation spécifique sur la participation des populations dans la gouvernance de leurs localités. Mais il existe quelques cadres locaux de concertation et des démarches de suivi-contrôle citoyen. Et un guide ainsi qu'une charte de reddition des comptes ont été élaborés et vulgarisés dans les 77 communes du pays. Ainsi des cellules de représentants des Organisations de la Société Civile (OSC) sont présentes dans toutes les communes à travers la structure faîtière qu'est la SOCIAL WATCH (participation et veille citoyennes) pour promouvoir une nouvelle forme d'interaction entre le conseil communal et les populations qui soit fondée sur une vision partagée du développement de la commune, l'implication des populations, de la société civile et des ONG à l'élaboration des programmes et à leur exécution.

Malgré ces efforts, il est établi que l'élaboration du budget ne serait pas participative. Et en général, la population connaît le montant du budget mais n'en connaît ni la structure ni les dépenses à effectuer et leur impact sur leurs conditions de vie. La population se contente souvent de l'information fournie par la municipalité à travers les médias (télévisions et radios).

Le Haut Commissariat à la Gouvernance Concertée (HCGC), Établissement Public à caractère administratif, créé en 2007, avec l'appui du PNUD, a eu pour mission d'entreprendre une série d'initiatives pour recueillir par le dialogue, les échanges approfondis et une concertation aussi large que possible les propositions des populations ainsi que des acteurs de la vie publique sur les mesures qui leur paraissent les mieux appropriées pour satisfaire leurs aspirations légitimes à une bonne gouvernance dans tous les domaines politique, économique, social, administratif, culturel, au niveau national et local.

Ces actions et bien d'autres aident les populations à prendre conscience progressivement, de leurs droits à participer aux séances du vote du budget de leur commune, du contrôle de sa mise en œuvre et du rôle qu'elles doivent jouer au sein de la municipalité (développer le sentiment d'appartenance des populations à la commune).

La Constitution du Bénin stipule en son article 22 que « Toute personne a droit à la propriété. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et contre juste et préalable dédommagement. » L'Etat garantit également à tout béninois un plein épanouissement. A cet effet, il assure à ses citoyens l'égal accès à la santé, à l'éducation, à la culture, à l'information, à la formation professionnelle et à l'emploi (art.8).

La gestion des villes est du ressort des Maires et des Conseils Communaux/Municipaux qui délibèrent sur les questions de développement local. Les communes sont compétentes, au niveau du ressort territorial et initie des actes en matière : (i) d'enseignement primaire et maternel; (ii) de la santé et de l'action sociale, de la jeunesse, des sports, de l'action culture; (iii) de fourniture de l'eau potable et de l'énergie; (iv) d'urbanisme et d'habitat (création des conditions en faveur de la promotion immobilière publique et privée);

(v) d'environnement, d'hygiène et de salubrité ; (vi) de gestion des ressources naturelles; (vii) d'éducation des adultes et de l'alphabétisation ; (viii) de la planification, de l'aménagement du territoire (réglementation, autorisation et contrôle de l'occupation temporaire du domaine public) ; (ix) d'infrastructures, d'équipement et de transports; (x) de services marchands et d'investissements économiques.

23. Renforcer la sécurité et la sérénité en milieu urbain

Le problème de la criminalité et de la violence dans les villes a été reconnu depuis longtemps comme un défi croissant et sérieux à travers le monde entier. Au Bénin, la Constitution de Décembre 1990 a fait de la sécurité des personnes et des biens un droit fondamental du citoyen garanti par l'article 15 qui stipule que : « Tout individu a droit à la vie, à la liberté, à la sécurité et l'intégrité de sa personne ». D'où le droit des populations à la sécurité et le devoir des gouvernants de leur offrir cette sécurité.

Dans les grandes villes, les principales questions de sécurité rencontrées sont le braquage, les vols à mains armées, les vols qualifiés, les agressions, les vols à l'arrachée, les viols, etc. Les quartiers huppés, les centres commerciaux et les banques sont considérés comme les plus dangereux de même que les quartiers insalubres et dans des mauvaises conditions de vie sont également considérés comme dangereux et servent aussi de refuge aux malfrats.

Les zones de prédilection des malfrats sont souvent les quartiers non éclairés, non lotis et les plus reculés des grandes agglomérations.

Les populations urbaines sont également troublées par : (i) la pollution sonore (bars, églises, etc.); (ii) des actes d'incivisme et de vandalisme des biens publics; (iii) des accidents de circulation sont dus au non-respect du Code de la route; (iv) le nombre croissant des lieux de rencontre des malfrats « fumoirs dangereux » ou « ghettos »; etc.

La carte sécuritaire dans toutes les communes du Bénin est composée en milieu urbain de commissariats (un commissariat central et des commissariats d'arrondissement) et des brigades de gendarmerie surtout en milieu rural ainsi que des détachements du groupement national des sapeurs-pompiers. Des patrouilles mixtes des forces de sécurité publique et des forces de défense nationale sont organisées par les autorités compétentes.

Pour renforcer la sécurité et lutter contre la criminalité et les violences urbaines, des structures spécialisées ont été créées à savoir : la Brigade Anti-Criminalité (B.A.C.), le Régiment d'Appui d'Intervention et de Dissuasion (RAID), la Compagnie Républicaine de Sécurité (C.R.S.) et la Brigade de Protection du Littoral.

L'avènement de la décentralisation en 2003 marque un nouveau contexte qui place les communes dans un nouveau rôle de gestion de la question sécuritaire au niveau local. Ainsi les communes à statut particulier ont des pouvoirs de police administrative conformément aux dispositions de la loi 005 de Janvier 1999. Cotonou s'est ainsi dotée d'une Police Municipale fonctionnelle pour appuyer les agents des forces de sécurité publique, conformément aux dispositions du Décret 027 de Février 2009 portant modalités d'exercice des pouvoirs de Police Administrative du Maire dans les Communes à Statut Particulier. Cependant, la couverture de Cotonou par les Forces de Sécurité, reste encore incomplète aussi bien au niveau de ses principales artères que dans les quartiers périphériques.

Des efforts importants ont été faits pour assurer une meilleure sécurité des personnes et des biens dans les grandes villes au Bénin.

Par décret 735 de décembre 2008 portant approbation de la Politique et de la Stratégie Nationales de Sécurité, le Gouvernement a pris toutes ses responsabilités constitutionnelles pour assurer de façon optimale la sécurité aux citoyens.

Cette politique de sécurité en ayant fait le diagnostic institutionnel et fonctionnel du système sécuritaire de notre pays, a défini les grandes orientations stratégiques assorties de matrices d'actions à mener. Malheureusement jusqu'à présent, ladite politique tarde à faire ces effets sur le terrain.

24. Améliorer l'intégration sociale et la justice sociale

Les services sociaux essentiels incluent les services d'enseignement et de santé, les bibliothèques, les services religieux, les centres sportifs, les parcs publics, etc. Souvent, les secteurs urbains pauvres bénéficient d'un nombre limité de services sociaux, et les populations pauvres des secteurs urbains sont les plus sujets à des risques environnementaux et aux maladies en fonction de l'emploi. La prestation des services sociaux nécessaires est essentielle pour assurer une vie urbaine harmonieuse et durable, en particulier pour les habitants des bidonvilles.

Au Bénin, les communes sont compétentes, au niveau du ressort territorial et initie des actes en matière des services sociaux que sont : (i) la santé et l'action sociale; (ii) la jeunesse, les sports, et l'action culturelle; (iii) l'enseignement primaire et maternel; (iv) l'éducation des adultes et l'alphabétisation.

La politique sanitaire et les stratégies d'offre de services de santé relèvent de la compétence du Gouvernement ; mais les différents acteurs qui délivrent ces services sont le service public (services de santé de référence et services sociaux), les acteurs privés et les ONG.

Les infrastructures scolaires publiques seules ne parviennent à couvrir les besoins en milieu urbain. Mais les initiatives privées d'ouverture d'écoles privées d'enseignement aident à combler le vide et à offrir une carte scolaire relativement bonne surtout en milieu urbain.

Tous les centres urbains sont équipés à divers niveaux d'infrastructures sportives et culturels (il y a au moins un terrain de football dans centre urbain). Mais les 3 villes à statut particulier⁸ sont les mieux équipées. Mais nombreux sont les centres urbains dépourvus de places et d'espaces aménagés (comme Cotonou par exemple) pour les promenades et la distraction.

De plus, des infrastructures d'activités culturelles de proximité ayant une taille relativement moyenne du genre « Maison du Peuple » et qui jadis avaient permis l'éclosion de nombreux artistes sont de nos jours à l'abandon.

Pour améliorer l'intégration sociale et la justice sociale en vue d'une réduction des inégalités, des mesures ont été prises dont :

- (i) la mise en place d'une politique en faveur des populations pauvres pour la prestation de services de santé dans les secteurs urbains qui est Régime d'Assurance Mutuelle Universelle (RAMU). Les populations pauvres doivent en effet faire face à des difficultés financières pour le paiement des frais des soins de santé ;

⁸ Cotonou, Porto-Novo et Parakou

- (ii) l'amélioration du niveau national d'éducation et la réduction des écarts d'inégalité entre les filles et les garçons à l'école par : a) la proclamation en 2006 de la gratuité de l'accès à l'enseignement maternel et primaire ; b) la gratuité de l'enseignement secondaire ;

25. Obstacles rencontrés et leçons apprises dans ces domaines

Dans les cinq domaines ci-dessus les obstacles rencontrés et les leçons apprises sont :

Renforcement la législation urbaine

- ✓ l'absence d'une législation nationale spécifique sur la participation/concertation;
- ✓ l'évolution de la situation par rapport aux dispositions de la loi 005 de Janvier 1999 portant organisation des communes à statut particulier;

Décentralisation et renforcement des collectivités locales

- ✓ les administrations centrales continuent de mettre en œuvre des pans entiers des politiques et stratégies sectorielles et même parfois des programmes et projets ;
- ✓ la faible capacité des autorités locales et du personnel communal ;
- ✓ les compétences ne sont pas entièrement transférées ;

Amélioration de la participation et des droits de l'homme dans le développement urbain

- ✓ la non implication/participation des populations à l'élaboration des budgets communaux ainsi que des programmes et à leur exécution;
- ✓ l'absence de mécanismes d'information ascendante (des populations vers les autorités municipales) pour la prise en compte des aspirations et préoccupations des populations;
- ✓ l'absence d'interaction et d'échange entre la population et les autorités locales;
- ✓ la faiblesse des moyens techniques et financiers des OSC/ONG de concertation et de veille citoyenne;

Renforcement de la sécurité et la sérénité en milieu urbain

- ✓ la Politique et la Stratégie Nationales de Sécurité adoptées par le Gouvernement ne sont pas mises en œuvre ;
- ✓ l'insuffisance de moyens matériels et du nombre des agents de sécurité ;
- ✓ l'insuffisance de l'éclairage public ;
- ✓ les mauvaises conditions de vie dans les quartiers insalubres qui servent aussi de refuges aux malfrats

Amélioration de l'intégration sociale et de la justice sociale

- ✓ les difficultés dans l'établissement des critères et l'identification des couches sociales réellement concernées ;
- ✓ la non concertation des couches sociales dans la détermination de leurs besoins réels ;
- ✓ la faible prise en compte des mécanismes traditionnels ou informels d'intégration sociale ;

26. Défis et enjeux qui pourraient être résolus dans ces domaines dans le cadre d'un nouveau Programme de Développement Urbain

Pour renforcer la législation urbaine : (i) adopter et faire appliquer le Code d'Aménagement et d'Urbanisme et les textes d'application ; (ii) prendre des textes relatifs à la participation des

citoyens à la gestion locale ; (iii) actualiser les dispositions de la loi 005 de Janvier 1999 portant organisation des communes à statut particulier.

Pour décentraliser et renforcer les collectivités locales : (i) initier au profit des élus locaux, un programme d'information, de sensibilisation et de formation à l'élaboration du budget, au contrôle financier, à la lutte contre l'incivisme fiscal et à l'identification des besoins prioritaires ; (ii) initier au profit du personnel des collectivités locales, des actions de renforcement de capacités sur l'amélioration du mode de recouvrement des recettes, la collecte des données pour le montage des projets de développement et sur l'organisation des services à offrir aux citoyens ; (iii) transférer effectivement toutes les compétences et les ressources y afférentes aux communes ; (iv) promouvoir le développement d'initiatives à la base; (v) promouvoir une fiscalité de développement.

Pour améliorer la participation et les droits de l'homme dans le développement urbain : (i) instaurer un mécanisme de dialogue et de concertation entre tous les acteurs urbains (services déconcentrés, société civile, secteur privés, etc.) ; (ii) instituer progressivement une nouvelle forme d'interaction entre les conseils municipaux et les populations, fondée sur une vision partagée du développement des communes ; (iii) adopter la budgétisation participative afin d'aider à développer le sentiment d'appartenance des populations à leurs communes respectives; (iv) renforcer les capacités des élus sur la gouvernance urbaine ; (v) mettre en place un système de fiscalité transparent, à même d'accroître les revenus des communes ;

Pour renforcer la sécurité et la sérénité en milieu urbain : (i) améliorer l'éclairage public (promotion, par la recherche-action au niveau de nos universités, de l'utilisation des lampadaires photovoltaïques) ; (ii) améliorer les conditions de vie dans les quartiers insalubres; (iii) organiser les populations et assurer leur implication dans les mécanismes de sécurité préventive ; (iv) poursuivre et intensifier la sensibilisation au respect du Code de la route ; (v) mettre en œuvre la politique et la stratégie nationales de sécurité;

Pour améliorer l'intégration sociale et la justice sociale : (i) mettre en place des dispositifs fiables de concertation sur l'intégration sociale et la justice sociale ; (ii) élaborer et mettre en œuvre des mécanismes inclusifs d'intégration sociale et de justice sociale; (iii) mobiliser les ressources nécessaires pour financer durablement des mécanismes d'intégration sociale et de justice sociale.

V. Economie urbaine: Enjeux et défis à relever pour un nouveau programme de développement urbain

27. Améliorer le financement des municipalités

La gestion des villes est du ressort des Maires et des Conseils Communaux/Municipaux qui délibèrent sur les questions de développement local. Pour les prévisions et réalisations du budget, dans toutes les 77 Communes du Bénin les recettes proviennent :

- ✓ des impôts directs dont la taxe de développement local et les contributions foncières des propriétés bâties et non bâties;
- ✓ des impôts indirects dont la taxe sur la publicité; la taxe sur les affiches; la taxe sur les taxis de ville à quatre ou à deux roues; et les taxes indirectes assimilées (Taxe d'Enlèvement des Ordures 100%; etc.)
- ✓ de toutes taxes locales prévues au code général des impôts ; et
- ✓ des ristournes comprenant la part revenant aux Communes/Municipalités (la taxe touristique prélevée par l'État, la taxe sur les véhicules à moteur; la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) perçue au cordon douanier et la taxe sur l'exploitation des carrières et mines. Le Décret 370 de Juin 2005 fixe les modalités de restitution aux Communes, des ristournes sur les recettes recouvrées par les institutions centrales (en accord avec le Ministre en charge des Finances et de l'Économie, le Ministre en charge de l'Intérieur et le Ministre en charge de la Décentralisation, après avis consultatif de l'Association Nationale des Communes du Bénin (ANCB)).
- ✓ des autres recettes comprenant : (i) les fonds « FADeC » (Fonds d'Appui au Développement des Communes) ; (ii) les fonds « PSDCC » transférés (pour la mise en œuvre des dépenses entrant dans le cadre des Projets de Services Décentralisés Conduits par les Communautés pour ces ressources) ; (iii) les autres subventions et participations de l'Etat ; (iv) les subventions d'autres organismes ; (v) les autres produits (ces recettes regroupent entre autres les prélèvements effectués sur les tiers, les recettes éventuelles non classées) ; et (vi) les revenus financiers que sont les intérêts issus de la participation de la ville aux capitaux des diverses entreprises.

Par ailleurs dans les années 1990, une vingtaine des communes du pays (dont les trois à statuts particuliers) ont élaboré et mis en place un outil moderne de production de bases d'informations urbaines fiables pour la gestion municipale dénommé Registre Foncier Urbain (RFU). Les recettes fiscales des communes qui ont fait l'objet d'une procédure RFU ont connu des augmentations très importantes. A Cotonou et à Parakou, les recettes fiscales ont été multipliées par 5. Par contre dans d'autres villes les résultats ont été plus lents comme à Porto-Novo, et même très faibles comme à Dassa-Zoumè, Savalou ou Savè (R. Perier et D. Houssou, ONU-Habitat/GLTN 2010). Les RFU sont désormais perçus et reconnus comme des instruments pertinents et performants de mobilisation des ressources fiscales locales pour le financement des actions de développement urbain. Dans les communes à dominante rurale dotées de petits centres urbains, comme c'est le cas à Tchaourou et Savè, l'outil RFU est dénommé Registre Foncier Simplifié (RFS).

Tableau N° : Tableau comparatif des prévisions et réalisations des budgets (en francs CFA) des communes de Cotonou, Abomey et Tchaourou (2012 à 2014)

	Cotonou	Abomey	Tchaourou
Prévisions 2012	15 003 938 292	957 276 095	Nd
Réalisation 2012	10 671 283 522	411 589 129	889 855 647
Prévisions 2013	15 862 394 098	79308740780	Nd
Réalisations 2013	12 106 576 336	413 973 586	1 003 157 878
Prévisions 2014	13 987 370 240	1 157 624 243	Nd
Réalisations 2014	12 419 522 229	568 711 582	127 000 7191

Source : Tableau réalisé à partir des informations fournies par les Mairies de Cotonou, Abomey et Tchaourou

28. Renforcer et améliorer l'accès au financement du logement

Au Bénin la politique du logement relève de la compétence de l'Etat central à travers le Ministère en charge de l'Urbanisme et de l'habitat dont la mission est, entre autres, d'élaborer et d'assurer la mise en œuvre ainsi que le suivi-évaluation de la politique et des stratégies de l'Etat en matière de foncier, d'habitat, de construction, d'urbanisme et d'assainissement, etc. Le Ministère s'appuie sur ses services centraux et techniques et les directions départementales qui appuient les collectivités locales et leurs conseils communaux/municipaux (mis à contribution pour l'identification des meilleures opportunités de terrains à construire).

Selon les dispositions légales les communes sont compétentes en matière d'urbanisme et d'habitat et par ricochet en matière de foncier ; établissement des plans d'urbanisme, des plans de lotissement, des plans de détail d'aménagement et chargées d'établir les règles relatives à l'usage et à l'affectation des sols. Mais force est de constater qu'elles n'initient ni n'entreprennent véritablement quoi que ce soit dans ces différents domaines sans s'en référer et sans l'appui du pouvoir central.

Pour renforcer et améliorer l'accès au financement du logement, l'État a adopté la « Déclaration de Politique Nationale de l'Habitat » dont l'un des objectifs spécifiques est de « Loger décemment le plus grand nombre à moindre coût et par conséquent lutter contre la pauvreté ». En adoptant cette déclaration, le Bénin a fixé les mesures adéquates à prendre pour une mise en œuvre harmonieuse de sa politique de l'habitat. Cependant, force est de constater que rien ou presque n'a été fait pour atteindre les objectifs ainsi énoncés : (i) que ce soit l'élaboration et la mise en œuvre d'une Stratégie Nationale de Logement ; ou (ii) que ce soit les instruments stratégiques et autres dispositions préconisées, ou encore (iii) les moyens proprement dits de mise en œuvre.

Néanmoins, à partir de Septembre 1999, l'État béninois a cherché à réglementer l'exercice de la profession de promoteur immobilier et on décompte aujourd'hui une trentaine d'opérateurs économiques qui s'activent à exercer la profession de promoteur immobilier même si à peine seulement une dizaine parmi eux ont été régulièrement agréés par le Ministère en charge de l'habitat et de l'urbanisme. Les réformes préconisées n'ont donc pas permis d'atteindre l'objectif principal de réglementer l'exercice de la profession de promoteur immobilier.

Par ailleurs, on peut noter que le système bancaire béninois a commencé à s'intéresser de plus en plus au domaine de l'habitat et du logement et toutes les banques de la place disposent, d'une manière ou d'une autre, des crédits qu'elles proposent pour l'immobilier. Mais généralement les prêts consentis sont coûteux (surtout en l'absence d'un mécanisme de refinancement hypothécaire) ; ce qui constitue un frein à la demande de crédit en particulier pour les couches les plus défavorisées.

La création de la Banque de l'Habitat du Bénin (BHB) en 2004 avec l'appui de l'État béninois a suscité beaucoup d'espoir de trouver enfin des solutions à l'épineux problème de financement des logements au Bénin. Mais très tôt, cette institution privée spécialisée dans le financement du logement, et qui a reçu d'importants concours financiers de l'État, a été confrontée à des difficultés qui l'empêchent d'assurer véritablement son rôle. Au total, et selon certaines autorités béninoises la BHB ne semble pas encore en mesure de satisfaire les attentes nées de sa création.

29. Appuyer le développement économique des communautés locales

Les villes du Bénin, comme celles des pays de l'Afrique subsaharienne, sont des villes pauvres avec des revenus faibles. Certes, elles ont beaucoup de richesses culturelles et leurs populations sont constituées à majorité de jeunes (en 2011, 45% de la population urbaine du Bénin avaient moins de 15 ans). Mais ces richesses pèsent peu face à la pauvreté urbaine ambiante. L'économie urbaine du Bénin repose sur les trois secteurs d'activités (primaire, secondaire et tertiaire) avec la prédominance du secteur tertiaire.

L'économie locale béninoise a une faible base productive. En effet dans la plupart des communes du Bénin, sur 100 entreprises locales recensées, en moyenne 46 appartiennent à la branche de l'artisanat, 50 relèvent du commerce et 4 de la production. Selon une enquête réalisée dans le 8ème arrondissement de Cotonou, sur le plan de la production annuelle, le commerce a produit 15%, l'artisanat 8% et la branche de la production 77%.

Alors que les établissements de la branche production ne représentent que 4% du nombre total des activités, elles avaient concentré 77% de la production annuelle des entreprises enquêtées.

L'artisanat majoritaire en termes de nombre d'activités (47%), n'a apporté que 8% de la production des entreprises enquêtées. La capacité productive de cette branche est extrêmement faible d'activité (100 fois moins que la branche des entreprises de production) alors qu'elle fidélise plus de 25000 clients par an soit 14% des clients. Le commerce ne représente que 15% de la production annuelle, et il était de plus un secteur à faible valeur ajoutée.

Au total, l'essentiel de la valeur ajoutée est produite par les entreprises du secteur de la production.

Face à ce constat des dispositions ont été prises pour relancer le développement économique des communautés locales notamment :

- ✓ la relance des secteurs d'activités économiques à fort potentiel (transformations et agro-alimentaire, etc.) ;

- ✓ l'accroissement des investissements au niveau local pour une augmentation des recettes fiscales et;
- ✓ l'augmentation de l'efficacité de l'aide publique au développement et de son impact social;
- ✓ l'inventaire exhaustif des points d'activités afin de classer les entreprises en moderne, intermédiaire et informelle;

Les dépenses inscrites sur les lignes budgétaires correspondant aux projets et programmes d'investissements relevant des communes et non encore transférées à ces dernières se chiffrent à plus de 23 milliards de FCFA (6,9% des montants des budgets sectoriels) en moyenne sur la période pour l'ensemble des ministères pilotes.

Une autre source externe de ressources peu exploitée jusque-là est l'emprunt. Or, les Communes du Bénin qui le désirent peuvent y recourir conformément aux textes en vigueur.

Il y a également le soutien financier des partenaires. Désigné sous le vocable de coopération décentralisée, les partenaires renforcent l'action de l'Etat dans le processus de décentralisation au Bénin. Les plus remarquables sont : l'Union Européenne et la Banque Mondiale au plan multilatéral et quelques autres Etats comme la France, l'Allemagne, le Danemark, les Pays-Bas pour ne citer que ceux-là.

L'intervention des partenaires au développement souvent sous forme de subventions assez substantielles se manifeste généralement par le financement de projets de développement et le renforcement de la capacité opérationnelle des Communes à travers l'appui logistique, l'assistance technique et la formation du personnel de l'administration communale.

L'Union Européenne, par le biais du Programme d'Appui au Démarrage des Communes (PRODECOM) assure le financement de plusieurs projets de développement au profit des Communes du Bénin.

Sur le registre des sources exogènes de financement des projets de développement communal et autres, figure aussi le projet national d'appui au développement conduit par les communautés (PNDCC) qui réalise la construction d'importantes infrastructures sociocommunautaires. L'examen du cadre des recettes fait penser que les Communes ont suffisamment de ressources pour promouvoir leur développement. Mais en réalité, elles fonctionnent dans une insuffisance financière notoire.

30. Créer des emplois décents et des moyens de subsistance

Selon les résultats du 4ème recensement généralement de la population et de l'habitation de 2013, le taux global de pauvreté est de 41,7% et de 23,7% en milieu urbain.

Selon l'institut national de la Statistique et de l'Analyse économique (INSAE), une analyse du marché de l'emploi au Bénin montre que le sous-emploi du facteur travail apparait comme le principal problème que rencontre le marché du travail, et plus généralement l'économie béninoise. Le taux de sous-emploi global de la main d'œuvre est estimé à 70%. Par conséquent 70% des actifs occupés au Bénin sont sous-employés.

La question de l'emploi reste alors une préoccupation majeure du gouvernement béninois qui a entrepris des réformes notamment :

- ✓ la création d'un ministère chargé de l'emploi ;
- ✓ l'adoption de la Politique Nationale de l'Emploi et son plan d'actions ;
- ✓ la mise en place d'un Observatoire National de l'Emploi et de la formation professionnelle avec les appuis technique et financier du BIT et de la Banque mondiale

Ces réformes sont suivies de la mise en œuvre d'importants fonds et programmes de promotion de l'auto-emploi et de soutien à la jeunesse et aux travailleurs notamment :

- ✓ la mise en place du Fonds d'appui au Développement de la Formation Continue et de l'Apprentissage avec l'appui de la Banque Mondiale ;
- ✓ la création du Fonds National de Promotion de l'Entreprise et l'Emploi des Jeunes (FNPEEJ) ;
- ✓ la création et l'opérationnalisation de l'Agence Nationale Pour l'Emploi dont les interventions ont été renforcées à travers : (i) le Programme d'Appui à l'Emploi Salarié (PAES) pour faciliter la pré insertion et l'insertion des primo demandeurs d'emploi salarié dans l'administration publique et privée (15 325 bénéficiaires) ; (ii) le Programme d'Emploi Indépendant (7 787 bénéficiaires) ; (iii) le Renforcement des Capacités des Demandeurs d'Emplois : 1016 demandeurs d'emploi renforcés (maraîchage, transformation des produits agricoles, élevage, TIC, etc.) ; (iv) l'Intermédiation entre l'offre et la demande d'emploi des jeunes urbains.

31. Intégrer l'économie urbaine dans la stratégie de développement national

Au Bénin la part de l'urbain dans l'économie nationale est très importante. Dans l'armature urbaine nationale, la ville de Cotonou se montre particulièrement importante du fait notamment qu'elle contribue pour plus de 57% au PIB du milieu urbain au Bénin, et pour 33% à la création de richesse au niveau national. Ces performances s'expliquent également par la présence à Cotonou du plus grand marché du pays à savoir le marché international de Dantokpa, du port de Cotonou, de l'aéroport international de Cadjèhoun, des grosses entreprises nationales et la plupart des services de l'Etat. Cet important niveau de contribution de la ville de Cotonou, fait de la performance de son économie un enjeu pour la performance de l'économie nationale.

Par conséquent la majorité des actifs salariés (fonctionnaires salariés publics ou privés) se trouve dans les centres urbains notamment à Cotonou.

Le secteur informel occupe une place importante dans l'économie urbaine nationale et les activités les plus avantageuses se trouvent dans les centres urbains. Autrement ce secteur est pris en compte dans les stratégies de développement économique. Il est la composante principale du secteur productif et le premier pourvoyeur d'emplois.

L'économie urbaine est prise en compte dans les différents axes et objectifs de la stratégie de croissance pour la réduction de la pauvreté.

32. Obstacles rencontrés et leçons apprises dans ces domaines

Améliorer le financement des municipalités

Les villes du Bénin sont pauvres avec des revenus faibles. En dehors de la ville de Cotonou qui contribue pour plus de 57% au PIB du milieu urbain et pour environ 33% à la richesse nationale, les autres villes ont d'énormes difficultés de mobilisation de ressources surtout de ressources propres. Dans l'ensemble la dynamique économique locale est faible, par conséquent l'assiette fiscale est réduite. Nous notons entre autres : (i) des difficultés de mobilisation des ressources propres ; (ii) la faiblesse de ressources financières liées aux compétences transférées ; (iii) l'insuffisance de ressources humaines de qualité pour accompagner les efforts de mobilisation des ressources financières ; (iv) accès très limité aux emprunts à cause des ressources propres limitées des collectivités locales ; (v) faible mobilisation des fonds d'appui ; (vi) faible niveau économique des collectivités locales en général, car la grande partie des activités économiques est concentrée à Cotonou.

Renforcer et améliorer l'accès au financement du logement

La situation du logement au Bénin est variable et traduit l'état et le degré de pauvreté des populations qui pourtant aspirent fortement à un logement décent qui fait partie de leurs trois besoins prioritaires. Le niveau de mobilisation et de redistribution des richesses dans les espaces urbains, la capacité financière des municipalités en général et des habitants en particulier ne répondent toujours pas au besoin en matière d'habitat décent dans les zones urbaines. Le Fonds National de l'Habitat qui a été créé en 1985 n'a jamais été fonctionnel.

Appuyer le développement économique des communautés locales

Le développement économique du Bénin dépend en grande partie des villes. Les villes sont sans nul doute le moteur du développement économique du Bénin. Le secteur primaire avec plus de 80% des actifs béninois n'apporte qu'environ 38% du PIB. Or l'urbain pour en moyenne 20% des actifs (secondaire et tertiaire) représente à peu près 62% du PIB. Les stratégies de développement économique du pays doivent être orientées vers les secteurs économiques à fort potentiel. Seulement que le défi sera de relancer le secteur primaire pour un développement harmonieux du pays.

Créer des emplois décents et des moyens de subsistance

Les investissements durables dans des domaines générateurs de revenu permettent de créer des emplois décents par conséquent le défi majeur serait la relance du secteur économique urbain surtout les activités à fort potentiel économique.

Intégrer l'économie urbaine dans la stratégie de développement national

(i) le faible niveau d'intégration des politiques et stratégie d'intégration de l'économie urbaine dans les politiques de développement ; (ii) la faiblesse du secteur secondaire dans l'architecture économique locale : le secteur secondaire, grand contributeur de l'économie locale (77%) est faible dans l'ensemble (4%).

33. Les défis et enjeux futurs qui pourraient être résolus dans ces domaines dans le cadre d'un nouveau programme de développement urbain

Les défis et enjeux sont entre autres :

Pour améliorer le financement des municipalités : (i) dynamiser les zones d'activités à fort potentiel économique ; (ii) instituer la taxe sur le foncier non bâti ; (iii) créer un fonds national spécial pour le financement des actions locales ; (iv) poursuivre la mise en place des infrastructures économiques et marchandes.

Pour renforcer et améliorer l'accès au financement du logement : (i) élaborer et mettre en œuvre une stratégie claire pour la satisfaction des besoins en logement des populations ; (ii) mettre en place des mesures incitatives et faciliter l'accès des populations aux produits de la banque de l'habitat.

Pour appuyer le développement économique des communautés : (i) établir une cohérence des différents outils de planification des collectivités locales avec les différents outils de développement élaborés au niveau national ; (ii) mettre en cohérence les actions de développement à la base avec les orientations d'aménagement du territoire

Pour créer des emplois décents et des moyens de subsistance : (i) relancer le secteur économique urbain surtout les activités à fort potentiel économique pour créer des emplois décents ; (ii) diversifier la base de l'économie urbaine.

Pour intégrer l'économie urbaine dans la stratégie de développement national : (i) relancer les activités du secteur secondaire dans l'architecture économique locale ; (ii) améliorer les dynamiques institutionnelles pour faire face aux dynamiques démographiques et spatiales.

VI. Logement et services de base: Enjeux et défis à relever pour un nouveau Programme de développement urbain

34. Réaménager les bidonvilles et prévenir leur prolifération

La satisfaction des besoins en logements est l'un des plus gros enjeux des villes du Bénin. La situation du logement au Bénin est variable et traduit l'état et le degré de pauvreté des populations qui pourtant aspirent fortement à un logement décent qui fait partie de leurs trois besoins prioritaires. A côté de l'auto promotion de logements en matériaux durables (principal mode d'accès) et de la promotion immobilière/habitat planifié (part minime), l'autopromotion de logements précaires est le troisième mode d'accès au logement. Il se caractérise par des constructions nouvelles édifiées sur des parcelles généralement non titrées, n'ayant pas encore fait l'objet de lotissement, dans des quartiers non intégrés sur des terrains relevant du régime coutumier ou sur le domaine national. Ces terrains sont parfois dans des zones à risques et souvent sans accès à l'eau potable, avec des raccordements à l'électricité à partir de sous location de compteurs électriques additionnels et de la pratique dite de « toiles d'araignée ». Au Bénin, les bidonvilles sont donc perçus comme des quartiers d'habitats spontanés, insalubres ou mal structurés qui ne bénéficient pas des équipements sociaux de base. Ce phénomène reste concentré au niveau des pôles urbains importants tels que Cotonou, Abomey-Calavi, Porto-Novo, Bohicon, Parakou... et concerne particulièrement les populations résidant dans les quartiers pauvres des centres villes et des quartiers péri-urbains. Il est plus diffus dans les villes secondaires où les habitations précaires sont dispersées. Il s'agit le plus souvent d'habitat précaire non intégré appartenant à des populations pauvres mais propriétaires de l'assiette foncière qu'ils ont acquises par achat ou par héritage.

Le MCVDD, par ses attributions relatives à l'urbanisme et à l'habitat, a la charge des questions liées aux bidonvilles. Au niveau local, les communes au travers de la loi de décentralisation sont compétentes.

Certaines opportunités permettent en partie de remédier aux insuffisances des bidonvilles, à la fois en terme de réalisations physiques, qu'en terme de renforcement des capacités. Il s'agit notamment des interventions des partenaires au développement à travers divers projets d'aménagement urbain (PGUD I & II, PUGEMU, PAURAD.... De même, de nombreuses opérations de restructuration et de régularisation foncières communément appelées "lotissements", conduites par les commune permettent l'amélioration, voire la disparition des bidonvilles. Elles permettent en effet de doter ces quartiers de voiries urbaines conséquentes et d'y apporter les services urbains de base (équipements sociocommunautaires, eau, électricité...).

35. Améliorer l'accès au logement convenable

Au Bénin la politique du logement relève de la compétence de l'Etat central à travers le Ministère du Cadre de vie et du Développement durable (MCVDD) et ses services centraux (Direction Générale de l'Habitat et de la Construction, l'Observatoire Urbain National, l'Institut Géographique National et Agence Foncière de l'Habitat). Il s'appuie au niveau local sur ses directions départementales et les collectivités locales ainsi que leurs conseils communaux/municipaux (mis à contribution pour l'identification des meilleures opportunités de terrains à construire.

Le MCVDD a pour mission d'élaborer et d'assurer la mise en œuvre ainsi que le suivi-évaluation de la politique et des stratégies de l'État en matière de foncier, d'habitat, de construction, d'urbanisme et d'assainissement, etc.

Sur le plan légal, une batterie de textes encadre le secteur de la construction et du logement. Ils sont relatifs au permis de construire, à la sécurité, au code de l'hygiène, à l'organisation des professions du cadre bâti, à la réglementation de la passation des marchés. Nous pouvons citer entre autres:

- ✓ le Décret N°95-341 du 30 Octobre 1995 portant approbation de la Déclaration de Politique Urbaine au Bénin ;
- ✓ le décret n° 2005-549 du 31 août 2005 portant approbation de la Déclaration de Politique Nationale de l'Habitat;
- ✓ le décret n° 99-442 du 17 septembre 1999 portant définition des conditions d'exercice de la profession de Promoteur Immobilier en République du Bénin ;
- ✓ le décret N°2006-649 du 04/12/2006 portant exonération fiscale hors Code Général des Impôts, hors Code des Douanes et hors Code des Investissements accordée aux promoteurs immobiliers ;
- ✓ le décret N° 2008-511 du 08 Septembre 2008 le Gouvernement a créé et fixé les modalités d'organisation et de fonctionnement de l'Agence Foncière de l'Habitat ;
- ✓ le Décret N°2014-205 du 13 Mars 2014 portant réglementation de la délivrance du Permis de Construire en République du Bénin et ses Arrêtés d'application ;
- ✓ l'Arrêté Interministériel n°038 du 12 Mai 2015 portant définition des prescriptions minimales à observer en matière d'opérations de lotissement et des opérations foncières urbaines de remembrement en République du Bénin ;
- ✓ la loi N°2013-01 du 14/08/2013 portant code foncier et domanial en République du Bénin et ses décrets d'application ;

L'auto promotion de logements en matériaux durables est le principal mode d'accès au logement alors la production de parcelles à bâtir à travers le lotissement et l'accès à la propriété foncière sécurisée sont primordiaux. Les réformes du foncier (loi N°2013-01 du 14/08/2013 portant code foncier et domanial) et l'encadrement du processus de lotissement (l'Arrêté Interministériel n°038 du 12 Mai) sont des pas dans la bonne direction. Cependant, le rôle central de l'État qui consiste à anticiper l'occupation du sol par la viabiliser les terrains reste à devenir une réalité.

De même, la délivrance du permis de construire est de plus en plus une réalité au niveau des villes du Bénin. Depuis une dizaine d'année, le gouvernement avec l'appui de la Banque Mondiale à travers le programme Doing Business a entrepris une importante réforme de ce document à travers la relecture et la mise à jour de tout le cadre légal y relatif (Décret N°2014-205 du 13 Mars 2014 portant réglementation de la délivrance du Permis de Construire en République du Bénin et ses Arrêtés d'application). La vulgarisation des nouveaux textes et l'opérationnalisation des commissions nationales, départementales et communales est cours. A titre expérimental, la Mairie de Cotonou à l'aune du programme Doing Business a bénéficié de l'accompagnement du gouvernement, de l'Ordre national des architectes et des urbanistes du Bénin et du Groupement de Sapeurs-pompiers pour faciliter la délivrance du permis de construire. Cette expérience concluante mérite d'être implémentée au niveau des villes les plus importantes du pays.

L'un des objectifs spécifiques de la « Déclaration de Politique Nationale de l'Habitat »: est de « Loger décemment le plus grand nombre à moindre coût et par conséquent lutter contre la pauvreté ». En adoptant cette déclaration, le Bénin a fixé les mesures adéquates à prendre pour une mise en œuvre harmonieuse de sa politique de l'habitat. Cependant, force est de constater que rien ou presque n'a été fait pour atteindre les objectifs ainsi énoncés : (i) que ce soit l'élaboration et la mise en œuvre d'une Stratégie Nationale de Logement ; ou (ii) que ce soit les instruments stratégiques et autres dispositions préconisées, ou encore (iii) les moyens proprement dits de mise en œuvre.

Les dispositions du Code Foncier et Domanial en République du Bénin relatives à la copropriété immobilière permettent de convenir d'une augmentation des densités à partir d'une réglementation de la construction en faveur de l'érection d'un habitat collectif et vertical : régime juridique qui facilite, dans les opérations d'habitat planifié, des parcs locatifs construits dans une grande proportion sous forme d'immeubles de plus de deux (2) niveaux. Il s'agit d'une mesure visant à limiter l'étalement urbain.

La mise en place de l'AFH (Agence Foncière de l'Habitat) se justifie par la nécessité pour toute politique d'habitat d'avoir une maîtrise sur le foncier (opérations d'immatriculations, d'expropriation, d'aménagement et de viabilisation de terrains, etc.). Cette agence développe depuis 2009 un Programme Gouvernemental de construction de 10 000 logements sociaux dont une première tranche de 1600 logements environ en cours d'achèvement et de commercialisation.

36. Assurer l'accès permanent à l'eau potable

La situation de l'amélioration de l'accès permanent à l'eau potable s'améliore d'années en années au Bénin. 72,7% de la population béninoise s'approvisionne en eau potable en 2011 contre 62,7% en 2002. Ce taux cache cependant une disparité dans la qualité du service. En effet, 51,5% des ménages urbains s'approvisionnent en eau courante ailleurs contre seulement 21,2% des ménages qui reçoivent le service à domicile. Les villes sont approvisionnées par la Société Nationale des Eaux du Bénin (SONEB), société d'État qui produit et distribue l'eau potable. Cependant elle ne parvient pas à développer ses réseaux aux rythmes de l'extension urbaine même dans le cadre des programmes même ceux initiés par l'État. L'effectif des abonnés de la SONEB est en nette augmentation ; il est de 185 333 en 2012 contre 178 478 personnes en 2011 (dont 82 233 pour la seule ville de Cotonou).

Cependant, il se développe aussi un système d'adduction d'eau communautaire. Le nombre de points d'eau installés est estimé à 23 937 « équivalents point d'eau » (EPE) en 2012 contre 23 850 EPE en 2011, soit un accroissement de 0,4%. Il faut signaler que l'entretien des points d'eau s'améliore progressivement, le taux de fonctionnement des points d'eau est estimé à 91,0% en 2012 contre 90,0% en 2011, soit environ 9 EPE en panne sur 100 en 2012.

Ces dernières années, la SONEB a mis en place un programme de réduction des frais de branchement et d'extension de son réseau dans les extensions périurbaines des grandes villes comme Cotonou, Porto-Novo, Parakou, Abomey-Calavi... (construction de châteaux d'eau et de retenus d'eau, réalisation de forages, extensions de canalisations). Malgré tous ces efforts, on dénombre encore en milieu urbain des proportions relativement importantes de ménages qui utilisent des puits non protégés (18,6%). Cette situation provient essentiellement du fait que parmi les ménages recensés, ceux de la banlieue sont dans des zones qui ont encore un aspect rural.

Il s'agit des ménages dans les zones d'extension nouvellement loties et non viabilisées par exemple.

37. Assurer l'accès permanent aux systèmes élémentaires d'assainissement et de drainage

Le drainage des eaux pluviales est assuré par le réseau hydrographique naturel et les vallées sèches qui traversent les villes et constituent l'ossature primaire des ouvrages d'évacuation. Ils sont complétés par des fossés et caniveaux disposés le long des voiries. Certaines villes notamment Cotonou, Porto-Novo et Parakou disposent de collecteurs à ciel ouvert et de collecteurs en terre. Dans les zones d'habitat non structuré, des rigoles, formelles ou informelles, pallient l'absence de véritables ouvrages de drainage. Pendant les fortes pluies, les voiries et carrefours sont submergées par les eaux, perturbant ainsi, considérablement les conditions de circulation.

Aucune ville ne dispose de réseaux convenables de gestion des eaux usées. 97,2% des ménages déversent leurs eaux usées dans la nature (que ce soit dans les cours des maisons ou au dehors). Mais l'Etat Central, avec l'aide des Partenaires Techniques et Financiers, a appuyé les Communes dans l'élaboration de leurs plans d'Hygiène et d'Assainissement Communal (PHAC) et les Budgets Programme par Objectifs (BPO).

Selon les données de la Revue du Secteur Urbain (DGUF, MURFLEC 2007) les ménages recensés en milieu urbain utilisent dans leur majorité soit des latrines ventilées (29,8%), soit des latrines non ventilées (21,5%). 5,4% des ménages utilisent des toilettes à chasse, les réseaux égout étant quasiment inexistant aussi bien en milieu urbain qu'en milieu rural (0,2%). Un peu moins de 40% des ménages continuent à avoir pour mode d'aisance la nature. Les risques de dégradation des conditions d'hygiène liés à ce mode d'aisance engagent les responsabilités au niveau des structures, en particulier les Ministères chargés de la santé et de l'urbanisme.

38. Améliorer l'accès à l'énergie domestique

La fourniture de l'énergie électrique est assurée par la Société Béninoise d'Énergie Électrique (SBEE – Société d'État). En général, l'extension du réseau électrique vers les zones nouvellement loties se fait avec l'appui des PTF du fait du manque de ressources financières au niveau de l'État.

Deux modes d'éclairage sont utilisés par les ménages en milieu urbain :

- l'électricité : 46,5% des ménages
- le pétrole : 52,8% des ménages

La SBEE est très souvent subventionnée par l'État, mais ne parvient pourtant pas à développer ses réseaux jusqu'à au rythme des extensions urbaines et même dans le cadre des programmes initiés par l'État. Elle peine à assurer sa mission surtout dans les zones périurbaines où on observe des raccordements "informels et dangereux" aux réseaux électriques à partir des compteurs électriques additionnels installés par la société (pratique dite de la « toile d'araignée »).

Selon les chiffres de la SBEE, au 31 décembre 2010, la société comptait 416 878 abonnés toutes catégories confondues contre 387 256 abonnés en 2009 Sur le territoire de développement dénommé Grand Nokoué (Cotonou ; Porto-Novo ; Sèmè-Kpodji ; Ouidah et Abomey-Calavi), on a dénombré en 2010, 276 543 abonnés dont 162 860 pour la seule ville de Cotonou.

La consommation d'énergie électrique dans le secteur domestique et des services a augmenté de près de 5,9% en 2012 (902,0 MWh) par rapport à 2011 (852,0 MWh). En 2012, le taux d'électrification nationale est estimé à 28,2% contre 27,9% en 2011 (54,9% en milieu urbain et 4,48% en milieu rural en 2012 contre respectivement 53,9% et 3,8% en 2011).

La consommation d'énergie électrique est en augmentation permanente d'année en année dernières années : la consommation d'énergie électrique dans le secteur domestique et des services a connu un accroissement de 7,3% en moyenne par an sur la période 2006-2012.

La qualité et la fiabilité des services locaux sont les principaux facteurs de productivité des entreprises, et une source de frustration pour la population s'ils sont insuffisants ou inefficaces. Assurer la connexion des ménages à des services tels que l'électricité peut influencer grandement les vies des habitants des bidonvilles au niveau des villes béninoises.

Le taux de couverture nationale est de 39,2% en 2012 et le nombre de ménages ayant accès à l'électricité a augmenté de 3,9% par rapport à 2011.

L'acte qui aura marqué le Bénin sur le plan économique au cours de l'année 2015, c'est la signature avec les États-Unis à Washington au mois de septembre plus précisément du deuxième Compact du Millennium Challenge Account. Ce compact qui a été obtenu suite aux résultats concluants du premier mobilise en faveur du Bénin est d'un montant total de 403 millions de dollars, soit plus de 200 milliards de francs CFA. Ce nouvel appui américain sera exclusivement dédié au secteur énergétique. Son objectif c'est d'améliorer le cadre institutionnel et juridique, et les investissements durables dans le secteur.

Pour ce compact, le partenariat public-privé est au cœur du dispositif du financement américain, notamment en matière d'infrastructures pour la production d'électricité et la distribution ainsi que l'électrification hors réseau pour les ménages pauvres et non desservis.

Par ailleurs, le Bénin vient de lancer avec le Togo, les travaux de réalisation du barrage hydroélectrique d'Adjarala dans la commune d'Aplahoué d'une puissance installée de 147 Mw et d'une production énergétique attendue de l'ordre de 461 Gwh.

39. Améliorer l'accès aux moyens de transport viables

Le transport joue un rôle déterminant dans l'économie urbaine et la qualité de vie au niveau des villes. Les transports doivent être aussi efficaces et abordables que possible pour assurer la circulation durable des biens et de toutes les personnes, tout en réduisant les impacts sur l'environnement.

Des systèmes de transport efficaces et respectueux de l'environnement sont délivrés grâce à des mesures permettant une diversité de modes de transport, ceux-ci devant être adéquatement équilibrés en fonction des diverses utilisations requises.

L'ossature principale du patrimoine routier urbain est constituée des voies primaires et secondaires formant le réseau de voirie. Le réseau de voirie s'étend sur environ 3000 km dont plus de 800 km de voies revêtues. Le transport joue un rôle déterminant dans l'économie urbaine et la qualité de vie. Malheureusement, il existe dans les villes une insécurité et de très mauvaises conditions de circulation.

Le Bénin ne dispose pas d'infrastructures de transport suffisantes qui sont pourtant essentielles au développement des échanges.

Le transport dans les villes est dominé par les modes de déplacement individuel et l'absence de transport de masse. La mobilité urbaine est caractérisée par : i) une congestion urbaine importante du fait de l'accroissement rapide du parc de véhicules ; ii) la vétusté du parc constitué en grande majorité de véhicules d'occasion et dont l'usage entraîne une forte pollution dans les grandes agglomérations ; iii) le développement rapide d'un mode de transport commercial avec les véhicules à deux roues (les motos-taxis dit "Zémidjans") dont le nombre s'accroît rapidement. Il faut noter que l'insuffisance d'installations destinées au chargement et au déchargement des passagers contribue aussi à l'aggravation des conditions de circulation. Ceci se remarque aux heures de pointe dans les centres villes et à proximité des centres administratifs ; les principaux carrefours se transforment en véritables gares routières. A cela s'ajoute le comportement préjudiciable des usagers de la route (chauffeur de taxi, piétons, automobilistes).

Le transport fluvial et lagunaire n'est pas développé au Bénin, bien que des potentialités existent pour désenclaver certaines zones, pour la promotion du tourisme, et même pour développer un système de transport public près de Cotonou.

Ces dernières années, il a été constaté le développement des transports par minibus aux mains de particulier ainsi que la création d'une société de transport en commun qui dessert la ville. Les lignes desservies vont du marché Dantokpa à l'Université d'Abomey-Calavi, à Missessinto, à Cococodji dans la commune d'Abomey-Calavi et de Dantokpa vers la sortie Est de la ville.

Au regard du niveau actuel de satisfaction de la demande en services urbains de base, il apparaît important de faire une évaluation des performances des collectivités locales dans la délivrance desdits services. En effet, le Bénin est un pays où la subsidiarité va être de plus en plus renforcée avec une élévation de la part des dépenses publiques mises en œuvre par les communes, alors le renforcement de la qualité de la dépense publique au niveau local est un impératif afin d'atteindre une offre de services efficiente. Cette évaluation devrait s'appuyer sur l'initiative déjà développée par l'Association Nationale des Communes du Bénin.

40. Obstacles rencontrés et leçons apprises dans ces domaines

Réaménager les bidonvilles et prévenir leur prolifération :

- ✓ absence de programmes spécifiques de restructuration et régularisation des quartiers informels
- ✓ difficultés dans la mise en œuvre d'une réelle politique nationale de l'habitat ;
- ✓ cartographie des quartiers précaires (bidonvilles) non disponible ;
- ✓ l'absence de pratiques concertées dans l'aménagement urbain ;
- ✓ l'ignorance des textes et lois régissant l'urbanisme, la construction, l'habitat par les populations, les opérateurs économiques et les agents du marché foncier et immobilier ;
- ✓ difficulté de mise en place d'un réseau de voirie approprié face à la prolifération des opérations foncières urbaines de remembrement ;
- ✓ la multiplicité des actions qui fragilise parfois les efforts et hypothèque la gouvernance urbaine ;

- ✓ la lourdeur administrative relative à l'obtention d'un titre foncier qui oblige la majorité des ménages à faire leurs transactions foncières et immobilières dans la clandestinité et l'illégalité ;
- ✓ la paupérisation de certaines couches de la population qui sont pourtant sur des propriétés foncières ;

Améliorer l'accès au logement convenable :

- ✓ la faiblesse de l'intervention de l'Etat dans la fourniture de logements locatifs
- ✓ l'atomisation de l'offre de logement locatif et la prédominance du secteur informel ;
- ✓ l'absence de politique en faveur du logement locatif et du logement aidé ;
- ✓ Faiblesse des interventions de la banque de l'habitat.

Assurer l'accès permanent à l'eau potable :

- ✓ le monopole de la SONEB société d'Etat et sa faible capacité à investir pour l'extension des réseaux d'adduction d'eau potable ;
- ✓ l'extension des réseaux d'adduction d'eau potable ne suit pas l'évolution des fronts d'urbanisation ;
- ✓ l'échec de la stratégie des programmes des kiosques à eau initialement prévus pour un service collectif d'eau potable à l'intérieur des quartiers;
- ✓ les difficultés d'accès au financement pour l'abonnement au réseau d'eau potable au bénéfice des ménages.

Assurer l'accès permanent aux systèmes élémentaires d'assainissement et de drainage :

- ✓ l'extension des réseaux d'assainissement et de drainage ne suit pas l'évolution des fronts d'urbanisation ;
- ✓ l'absence de plans directeurs d'assainissement dans de nombreuses communes ;
- ✓ l'absence de système d'assainissement collectif.

Améliorer l'accès à l'énergie domestique :

- ✓ l'énorme déficit en énergie électrique du pays ;
- ✓ le monopole de la SBEE société d'Etat et sa faible capacité à investir pour l'extension des réseaux d'énergie électrique ;
- ✓ l'absence de politique d'énergie domestique ;
- ✓ manque de coordination des actions de mise en place des solutions d'énergie renouvelable.

Améliorer l'accès aux moyens de transport viables :

- ✓ la quasi absence d'investissements publics dans le transport institutionnel ;
- ✓ prédominance du transport artisanal
- ✓ l'absence de plans de circulation urbaine ;
- ✓ le manque de cohérence entre la politique sectorielle en matière de transports et les orientations d'aménagement du territoire ainsi que les documents d'urbanisme ;
- ✓ l'absence d'un document stratégique sur les pratiques de mobilité.

41. Défis et enjeux futurs qui pourraient être résolus dans ces domaines dans le cadre d'un nouveau Programme de développement urbain

Pour réaménager les bidonvilles et prévenir leur prolifération : (i) créer et rendre fonctionnelle une structure nationale de rénovation urbaine ; (ii) créer et rendre fonctionnel un fonds national de restructuration et de régularisation foncières ; (iii) élaborer et mettre en œuvre des Projets de quartier dans les communes ; (iv) élaborer et mettre en œuvre une stratégie nationale du logement ; (v) instaurer des pratiques concertées dans l'aménagement urbain ; (vi) améliorer l'implication de l'Etat central et des collectivités locales dans les opérations foncières urbaines de remembrement ; (vii) encourager les activités de promotion immobilière (initiatives d'habitat planifié) par des mesures fiscales avantageuses ; (viii) veiller à une synergie d'actions entre le ministère du cadre de vie, principal acteur, et les autres départements ministériels partenaires qui œuvrent pour un développement urbain durable.

Pour améliorer l'accès au logement convenable : (i) élaborer et mettre en œuvre des programmes de logement aidé ; (ii) encadrer par l'auto promotion comme système de production de logements ; (iii) encourager les initiatives d'habitat planifié par des mesures fiscales avantageuses ; (iv) réactiver et rendre fonctionnel le Fonds National de l'Habitat; (v) promouvoir et rendre disponibles les matériaux locaux de construction ; (v) promouvoir des logements à Haute Qualité Environnementale (HQE).

Pour assurer l'accès permanent à l'eau potable : (i) augmenter la capacité financière de la SONEB pour assurer l'extension des réseaux d'adduction d'eau potable ; (ii) poursuivre l'extension des réseaux d'adduction d'eau potable ; (iii) mettre en cohérence le développement urbain et la politique d'extension des réseaux d'adduction d'eau potable ;

Pour assurer l'accès permanent aux systèmes élémentaires d'assainissement et de drainage (i) accroître les investissements publics en matière d'assainissement et drainage en général ; (ii) poursuivre l'élaboration et la mise en œuvre des plans directeurs d'assainissement dans les communes ;

Pour améliorer l'accès à l'énergie domestique : (i) augmenter la capacité d'autonomie financière de la SBEE pour assurer l'extension des réseaux d'énergie électrique ; (ii) faire en sorte que les réseaux de la SBEE précèdent ou tout au moins suivent de très près les extensions urbaines ; (iii) poursuivre la mise en œuvre des solutions d'énergie renouvelable au profit des collectivités locales;

Pour améliorer l'accès aux moyens de transport viables : (i) accroître les investissements publics pour l'amélioration du réseau routier ; (ii) développer l'offre de transport fluvial et lagunaire par le soutien des initiatives privées ; (iii) élaborer et mettre en œuvre les plans de circulations urbains ; (iv) mettre en cohérence la politique sectorielle en matière de transports et les orientations d'aménagement du territoire ainsi que les documents d'urbanisme ; (v) s'assurer que les modes et moyens de transport soient adaptés aux besoins spécifiques des personnes handicapées pour qu'ils puissent être empruntés et utilisés par tous (accessibilité dans des infrastructures routières).

VII. Les indicateurs

I. Le pourcentage de personnes vivant dans les bidonvilles :

Au Bénin 70,8% de la population vivaient dans des taudis ou bidonvilles, en 2007 selon ONU-Habitat (Global Urban Indicators, 2009) dans « L'état des villes Africaines 2014 – Réinventer la transition urbaine ».

II. Le pourcentage de la population urbaine qui a accès à un logement convenable :

Non Disponible

III. Le pourcentage de personnes résidant dans les zones urbaines qui ont accès à l'eau potable : **78,1% (RGPH 4 de 2013)**

IV. Le pourcentage de personnes résidant dans les zones urbaines et qui ont accès aux installations sanitaires modernes : **9,8% (RGPH 4 de 2013).**

V. Le pourcentage de personnes résidant dans les zones urbaines où le service des ordures municipales est régulier : **25,2% (RGPH 4 de 2013)**

VI. Le pourcentage de personnes résidant dans les zones urbaines et qui ont accès à l'énergie domestique se présente comme suit selon le mode d'éclairage :

- (i) **l'électricité : 54,8% ;**
- (ii) **le pétrole : 31,4% ;**
- (iii) **les groupes électrogènes : 1,1% ;**
- (iv) **l'énergie solaire : 0,3% ;**
- (v) **autres générateurs (moulin à maïs, dynamo...) : 1,6%.**

VII. Le pourcentage des personnes des zones urbaines qui ont accès aux transports en commun : **Non disponible**

VIII. Le niveau de décentralisation indispensable pour promouvoir le développement durable en milieu urbain mesuré à partir :

- (i) **du pourcentage des politiques et des lois mises en place en matière de gestion des municipalités dont la formulation a été encadrée, de 1996 à nos jours, par les collectivités locales et les administrations régionales : Non Disponible ;**
- (ii) **du pourcentage des recettes et des dépenses affecté aux collectivités locales et aux administrations régionales à partir du budget national : Non Disponible**

IX. *Le pourcentage des autorités municipales, régionales et nationales qui ont mis en œuvre des politiques urbaines favorables au développement économique local et à la création d'emplois décents et des moyens de subsistance : **Non Disponible***

X. *Le pourcentage des autorités municipales et régionales qui ont adopté ou mis en œuvre des politiques ou des stratégies de sécurité en milieu urbain :*

Pourcentage non disponible mais les Préfets des départements ont mis en œuvre des politiques ou des stratégies de sécurité en milieu urbain. Cette prérogative n'est pas encore assumée par les collectivités locales.

XI. *Le pourcentage des autorités municipales et régionales qui ont mis en œuvre des plans et des tracés d'aménagement urbain pour des villes durables et résilientes qui sont inclusives et répondent, de manière adéquate, à la croissance de la population urbaine : **Non Disponible***

XII. *Le pourcentage du produit intérieur brut (PIB) généré par les activités effectuées dans les zones urbaines : **Non Disponible***

XIII. *Pourcentage des personnes résidant dans les zones urbaines et qui déversent les eaux usées convenablement : **15,6% (RGPH 4-2013)***

XIV. *Le pourcentage des personnes résidant dans les zones urbaines et qui ont accès aux services de santé : **Non Disponible***

XV. *Le pourcentage d'enfants résidant dans les zones urbaines et qui ont accès à l'école primaire et à l'école secondaire : **Le taux net de scolarisation au primaire en milieu urbain est de 79,6% et de 42,1% au secondaire (RGPH4-2013)***

VIII. Quelques documents stratégiques élaborés et adoptés

- 8.1 *Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté et son Plan d'Actions (DSRP : 2003-2005);*
- 8.2 *Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté et son Plan d'Actions (SCRP : 2007-2009) ;*
- 8.3 *Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté et son Plan d'Actions (SCRP : 2011 -2015) ;*
- 8.4 *Stratégie Nationale de l'Assainissement des Eaux usées en Milieu Urbain (2007) et son Plan d'Actions ;*
- 8.5 *Stratégie Nationale de Gestion des Déchets et son Plan d'Actions et le Guide de la Gestion des Déchets (2008) ;*
- 8.6 *Document de Stratégie de Développement Sobre en Carbone*
- 8.7 *Document de Stratégie de Lutte contre la Pollution ;*