

# TERMES DE REFERENCE

## **Etude sur l'intercommunalité, la planification spatiale et le cycle des projets de territoire**

Version 22 mars 2005

### **1. Contexte**

Depuis le début des années 90, le Bénin a relancé une réflexion sur l'aménagement du territoire. Des ateliers ont été organisés, des études thématiques ont été réalisées. La réflexion est restée sur le plan théorique jusqu'à ce qu'une nouvelle dynamique s'installe et aboutisse notamment à une volonté politique d'inscrire l'aménagement du territoire comme une priorité. Cela se traduit de différentes manières. Tout d'abord le gouvernement béninois a manifesté cette nouvelle volonté par une déclaration officielle : la DEPNAT<sup>1</sup>. La DAT qui a à charge l'exécution de la DEPNAT n'est plus une direction, mais une Délégation. Un Délégué a été nommé en Avril 2004 et le Budget de la Délégation a été multiplié par sept entre 2004-2005. Ensuite, de nouvelles institutions et instruments de mise en œuvre sont en cours de validation ou en projet. Enfin, plusieurs séminaires et ateliers ont été organisés dont notamment celui de Possotomè qui s'est terminé sur un appel<sup>2</sup> à tous les pays de la région pour la relance des politiques d'aménagement du territoire. Cette étude s'inscrit donc dans une dynamique de renouveau des politiques d'aménagement du territoire du pays.

La Délégation à l'Aménagement du Territoire est dans le processus de l'élaboration du Document de Stratégie Opérationnelle (DSO) de mise en œuvre de la Déclaration de Politique Nationale d'Aménagement du Territoire (DEPNAT).

Le DSO présente un ensemble d'instruments de planification aux échelles nationale, sub-nationale et locale. Ces instruments sont portés par des acteurs à diverses échelles : la DAT, Ministères des Finances, Ministère du Plan, Ministères sectoriels, Préfet et services techniques déconcentrés, les Associations de Communes et leurs établissements publics de coopération intercommunale, les Communes.

### **A l'échelle nationale**

**Au sommet**, il est proposé l'élaboration d'un *schéma national d'aménagement et de développement du territoire (SNADT)*. Si l'on veut que le SNADT soit effectif, il faut lui amarrer les documents de planification usuels à l'échelle nationale. Dans le cas du Bénin, au sommet de l'Etat, il s'agit du *Plan d'Action du Gouvernement (PAG)* et du *DSRP*.

Il est donc envisagé que le SNADT puisse se décliner en PAG – DSRP. Les statuts respectifs de ces deux documents restent à clarifier. Ils constituent certainement la base pour l'élaboration du Programme d'Investissement Public (PIP), du budget national et donc de l'arbitrage budgétaire.

Par ailleurs, il convient ici de rappeler que les pays de l'UEMOA ont retenu en commun, la contribution des structures chargées de l'aménagement du territoire à la confection du budget des Etats, et à l'arbitrage budgétaire. La déclinaison du SNADT en PAG – DSRP devra prendre en compte cette fonction future de la DAT.

Il est prévu aussi que le SNADT se décline en *Directives et en lignes directrices*. Les directives s'imposent à tiers, tandis que les lignes directrices sont des lignes de politique,

---

<sup>1</sup> Déclaration de Politique Nationale d'Aménagement du Territoire, en 2002

<sup>2</sup> L'appel de Poostomè, Séminaire organisé en mai 2003.

accompagnées de mesures incitatives annoncées. Les lignes directrices et les directives peuvent constituer un instrument de travail pour l'arbitrage budgétaire.

Par exemple, l'Etat au sommet peut indiquer sous forme de directives, des niveaux d'investissement à réaliser dans une région, un sous – secteur ou domaine particulier ou au bénéfice d'une couche de la population... Il est évident que les conditions d'utilisation de telles mesures doivent être bien encadrées par la réglementation. Chaque mesure de ce type doit être justifiée, expliquée et même préalablement négociées.

De même, les lignes directrices sectorielles peuvent permettre au Chef du Gouvernement ou à son représentant, en collaboration avec le Ministère des Finances, d'indiquer aux Ministères sectoriels des orientations politiques qu'il souhaite qu'ils suivent dans l'élaboration de leurs programmes. Pour prendre un exemple, des lignes directrices adressées aux Ministres en charge de l'Education primaire, secondaire et de l'enseignement technique et professionnel peuvent indiquer l'importance que l'Etat attache, à l'amélioration des programmes scolaires pour les rendre plus pratiques et orientés vers l'emploi, la formation conséquente des enseignants...

Les directives et lignes directrices peuvent être aussi territoriales. Dans ce cas, elles sont adressées à un territoire donné, avec des implications pour le projet de ce territoire et donc pour les autorités départementales et locales, mais aussi pour les programmes des Ministères sectoriels dans ce territoire.

Nous sommes donc ici en présence d'un ensemble d'instruments complémentaires constitué par le SNADT (l'innovation), le PAG-DSRP, les directives et les lignes directrices. On pourrait d'ailleurs ajouter le NLPTES ou document national de prospective intitulé Alafia 2025 réalisé, il y a quelques années.

**Pour les Ministères sectoriels**, il est prévu l'élaboration de *Schémas des Services Collectifs (SSC)*. Le SNADT précise la liste des secteurs concernés. Les études préparatoires déjà réalisées, laissent entrevoir une dizaine de SSC. L'effectivité des SSC confronte à la même problématique que pour le SNADT. Il faut donc envisager globalement les mêmes modèles de déclinaison. Les SSC devraient donc se décliner en *Cadre de Dépenses à Moyen Terme du Ministère (CDMT)*, et en *directives et lignes directrices*. L'annexe 1 présente les réflexions de la Délégation sur les SSC.

Le CDMT d'un Ministère se décline lui-même en plans d'action triennaux glissants, avec un budget - programme annuel.

Les Ministères sectoriels devraient pouvoir prendre aussi des directives (mesures normatives) qui s'imposeraient aux territoires. Comme déjà mentionné, l'exercice de cette compétence devrait être encadré par la réglementation.

De mêmes, les Ministères sectoriels devraient pouvoir élaborer des lignes directrices territoriales qui indiquent deux trois choses fondamentales : (i) les lignes de politiques souhaitées par l'Etat pour un territoire ; (ii) les mesures d'accompagnement que le Ministère entend mettre en œuvre pour inciter les acteurs à s'inscrire dans cette ligne de politique ; et (iii) les implications opérationnelles pour les administrations préfectorales et les services techniques déconcentrés de l'Etat. Il est évident que là aussi il est attendu que la réglementation puisse bien encadrer l'exercice de cette compétence.

## **A l'échelle sub-nationale et locale**

Au Bénin, ce sont l'Etat et les communes qui partagent les compétences en matière d'aménagement du Territoire et même de gestion du Développement. La Commune

constitue le seul niveau de Décentralisation. Les Départements constituent un niveau de déconcentration, et leurs compétences portent sur l'appui aux communes, et le contrôle de légalité de leur action. Dans le respect de ces dispositions légales de la loi sur la Décentralisation, le DSO a retenu à l'échelle sub-nationale l'élaboration du *Schéma Territorial de Développement (STAD)*. Il convient de rappeler ici que le territoire est créé par un ensemble de communes, là aussi conformément aux dispositions réglementaires qui les y autorisent. Le STAD est donc élaboré par les communes associées. Il est prévu sur un horizon de 15 ans. Il se décline alors en trois (3) programmes quinquennaux ou *Projets de Territoires*.

*Pour les territoires de développement, le projet de territoire* est un document de programme contenant : (i) un plan intercommunal de développement économique et social (PIDES) ; (ii) le plan communal de développement économique et social de chacune des communes associées ; (iii) les plans d'occupation des sols dérivant du STAD ; et (iv) les documents d'urbanisme des principales villes concernées.

La loi sur la Décentralisation prescrit aux communes l'élaboration d'un Schéma Directeur d'Aménagement de la Commune (SDAC), d'un Plan de Développement Communal (PDC), d'un Plan de Développement Economique et Social, et des documents d'urbanisme et autres plans d'occupation des sols. Force est de constater que la hiérarchie et la cohérence entre ces différents outils, est diversement interprétée par les acteurs concernés, d'où la nécessité d'apporter des précisions et de clarifications, avec cette nouvelle réglementation.

En ce qui concerne l'ambiguïté entre le STAD et le SADC, le DSO a proposé ce qui suit : (i) dans le respect de la loi sur la décentralisation, le SDAC peut être maintenu ; (ii) pour toute commune qui en association avec d'autres, élabore un STAD, le STAD peut faire légalement office de STAD ; si la commune le souhaite, elle peut aussi en toute légalité, en plus du STAD, se doter de son propre SDAC.

*Pour les autres catégories de territoires, le projet de territoire* peut prendre la forme de plusieurs instruments de planification. Par exemple pour les territoires écologiques, il peut s'agir de schéma d'un bassin versant, de plan d'aménagement d'un plan d'eau... Pour les zones frontalières, il faut réfléchir à l'institutionnalisation d'un plan de renforcement du niveau d'équipements...

## **Le partenariat contractuel**

*Le contrat de projet de territoire* – La politique de partenariat contractuelle a été introduite par le DSO, pour permettre d'instaurer des relations fonctionnelles et structurées entre l'Etat et les communes. Dans certains cas, le partenariat contractuel peut d'ailleurs d'élargir à d'autres acteurs. Selon les différentes catégories de territoires, on peut distinguer plusieurs types de contrat de projet de territoire. On cite par exemple *le Contrat de Programme Etat – Territoires de Développement (CPTED)* déjà discuté avec les communes. Ce contrat pourrait inclure le contrat Etat – communes individuelles, des contrats de ville...

*La gestion du cycle des projets de territoire* constitue une problématique fondamentale à adresser si l'on veut assurer une gouvernance de qualité dans la mise en œuvre des projets de territoires. A illustratif, l'annexe 2 présente une description globale des procédures de gestion du cycle des projets des territoires de développement, telles que vues par la Délégation à l'Aménagement du Territoire. Dans ces orientations, la Délégation s'inscrit dans le respect des dispositions réglementaires quant aux rôles de différents acteurs. Il est attendu de la mission qu'elle propose la gestion du cycle des projets de territoires dans leur ensemble.

La valeur ajoutée du DSO, réside dans le fait qu'il *vient substituer la logique normative qui a plus ou moins prévalu jusqu'à maintenant, à une logique partenariale, basée sur la*

*négociation et la contractualisation.* C'est à travers la promotion de l'approche '**un territoire, un projet (négocié) de développement partagé**' et la création des mécanismes opérationnels de stimulation, que l'Etat discutera, négociera et encouragera les autres acteurs à travailler en cohérence avec la vision qu'il a définie.

Dans son discours d'ouverture de l'atelier de réflexion des maires sur les espaces de développement partagé, tenu à Cotonou les 29 et 30 novembre 2004, le Ministre de l'Environnement de l'Habitat et de l'Urbanisme a annoncé ces grandes orientations de la stratégie opérationnelle qui avaient alors été fort bien accueillies par les élus locaux.

## **Instruments financiers**

La mise en œuvre des contrats de projet de territoire, exige la création d'un ensemble de mécanismes financiers. On cite notamment le Fonds d'Incitation pour l'Aménagement du Territoire (FIAT), fonds prévu dans les statuts de la Délégation, placé sous sa gestion. On prévoit aussi de renforcer les liens financiers directs entre le Ministère des Finances, les Ministères sectoriels d'une part et les Communes de l'autre. D'autres fonds plus orientés vers la promotion des économies locales sont aussi envisagés. Une mission de formulation de ces mécanismes financiers est prévue en 2004.

## **2. Justification**

La mise en œuvre de l'ensemble des instruments techniques (de planification), juridiques, organisationnels, et financiers, va prendre quelques années. C'est pourquoi, pour l'année 2005, il a été décidé d'accorder la priorité à l'élaboration : (i) d'un décret portant statuts de l'intercommunalité ; (ii) d'un décret portant procédures de gestion du cycle des projets des territoires de développement ; (iii) d'un décret portant procédures d'élaboration des schémas des services collectifs ; et (iv) la formulation d'un programme national permettant la mise en place de l'ensemble des instruments prévus, et la mobilisation des moyens financiers conséquents.

Dans son discours à l'ouverture de la rencontre avec les maires, le 30 novembre 2004, le MEHU s'est engagé sur ces priorités, avec un accent sur la concrétisation des projets des territoires développement. Il s'agit de lancer un premier cycle de projets (négociés) de territoires, dont les Conseils Communaux actuels qui sont en place encore jusqu'en janvier 2007, pourront bénéficier. Dans cette optique, on prévoit les premiers contrats de programme Etat – Territoires de Développement (CPETD) pour la période 2006 – 2008, soit pour une période de trois ans, couvrant les deux dernières années des conseils communaux actuels, et la première année de leurs successeurs. Il convient de rappeler ici que le cycle normal des contrats de projet de territoire est de 5 ans.

A travers cette mission, le PDM fournit un appui à la Délégation, pour la mise en place des conditions juridiques nécessaires pour le lancement des projets de territoires et la mise en œuvre de la politique contractuelle, à partir de 2006.

## **3. Objectifs**

### **Objectif global**

Contribuer à mettre en place les éléments clés du cadre réglementaire de base, nécessaires pour lancer la mise en œuvre de la stratégie opérationnelle de l'aménagement du territoire au Bénin, plus spécifiquement les projets de territoires de développement et le Contrat de Programme Etat – Territoire de Développement.

### **Objectifs spécifiques de la mission**

1. Elaborer le projet de décret portant statuts de l'intercommunalité

2. Proposer les procédures devant régir le cycle du contrat de programme Etat – Territoires de Développement : formulation des projets des territoires de développement, contractualisation Etat – Communes associées, gestion de la mise en œuvre du contrat.
3. Elaborer un 'guide intercommunalité et projets de territoires', reprenant sous une forme conviviale les informations clés sur l'intercommunalité et le cycle des projets de territoires.

Les deux réglementations sus-mentionnées iront de paire avec le projet de décret portant procédures d'élaboration des schémas des services collectifs. Les trois textes vont passer dans un premier temps sous la forme de décret pris en Conseil des Ministres. Dans un deuxième temps, ils vont inspirer l'élaboration du projet de loi d'orientation sur l'aménagement du territoire.

#### **4. Cadrage institutionnel de l'étude**

Les objectifs de la mission portent donc sur deux réglementations différentes. Les procédures à prévoir vont concerner une multitude d'acteurs. Il est donc important de bien caler le contexte institutionnel du processus de leur élaboration.

##### **Le principe de l'ouverture à une large participation des acteurs clés**

Le processus de réglementation sera ouvert à une large participation des acteurs clés concernés, afin de garantir une large appropriation de la réglementation proposée, gage de son effectivité future. Ce principe va se concrétiser à travers la mise en place d'une commission du CNAT, de mini-ateliers de travail entre le consultant et les membres de cette commission, et un atelier national de validation. Il y aura une commission spécifique pour les statuts de l'intercommunalité, et une autre pour les deux autres textes axés sur la planification.

##### **Cadrage institutionnel pour 'la mission statuts de l'intercommunalité'**

Tout d'abord, il faut souligner ici que c'est la mission de Décentralisation qui a la responsabilité de l'élaboration des textes d'application de la loi sur la décentralisation. La mission de décentralisation est donc intéressée au premier chef par le texte devant régir les statuts de l'intercommunalité.

La Délégation proposera au CNAT la création d'un Comité - ad hoc de suivi de la 'mission intercommunalité', présidée par la Mission de Décentralisation.

Ce comité aura pour rôle de :

- a. approuver les Termes de Référence de l'étude sur les statuts de l'intercommunalité
- b. participer au recrutement du consultant
- c. tenir un mini-atelier de balayage du sujet avec le consultant
- d. approuver le rapport provisoire, et autoriser sa présentation à l'atelier national
- e. proposer d'autres activités en conformité avec la démarche usuelle à la mission de décentralisation, en matière de préparation des textes.

Outre la Mission de Décentralisation, le Comité devrait inclure d'autres acteurs importants du Ministère chargé de l'administration territoriale, du Ministère des Finances, du Ministère chargé de la gestion des ressources naturelles, du Ministère du Plan, du Ministère de l'Environnement, de l'ANCB, du PDM...

Ces propositions seront bien sûr soumises à la mission de décentralisation.

## **Cadrement institutionnel pour l'élaboration du projet de décret portant gestion du cycle du contrat de programme Etat – Territoires de Développement**

Pour cette mission, la Délégation proposera au CNAT la création d'une commission thématique de type ad'hoc qui aura comme mandat de :

- a. donner un avis sur les termes de référence
- b. tenir un mini – atelier de balayage avec le consultant sur les procédures d'élaboration des projets de territoire, de contractualisation entre l'Etat et les communes et de gestion du cycle des projets de territoire.
- c. approuver le rapport provisoire et autoriser sa présentation à l'atelier national de validation
- d. donner un avis motivé au CNAT sur le rapport final de la mission.

Pour des raisons évidentes, le Ministère des Finances et le Ministère du Plan seront représentés à un haut niveau dans cette commission.

### **5. Mandats du consultant**

Comme déjà mentionné ci-dessus, il s'agit en fait de deux missions complémentaires. Le mandat du consultant est présenté ci-après pour chacune de ces missions.

#### **5.1 Statuts de l'Intercommunalité**

L'aménagement du territoire peut avoir un rôle de levier sur le développement si cette politique repose sur la définition des limites géographiques prenant en compte les espaces vécus par les populations. Au Bénin, la décentralisation s'est inscrite dans le découpage administratif existant, héritage de l'époque coloniale. Or il ne correspond pas aux réalités économiques et géographiques du pays. L'intercommunalité pourrait permettre de sortir cette situation, qui dissocie territoire et développement.

La loi N° 97 – 029 du 15 janvier 1999, portant organisation des communes en République du Bénin, offre la possibilité de la coopération intercommunale. Il s'agit maintenant d'en préciser les règles. De façon globale, l'étude envisagera, notamment à partir d'expériences extérieures, les formes juridiques possibles de l'intercommunalité (associations, établissements publics...) et proposera les plus adéquates pour la situation béninoise. Cette recherche devra tenir compte, non pas seulement des possibilités offertes par la loi, mais également de la réalité de l'exercice de l'action des collectivités locales.

Le consultant aura à accomplir les tâches suivantes :

1. Evaluer de façon précise les types d'inter-communalité dont auront besoin les communes béninoises. Cet inventaire pourra être élargi aux associations de type mixte (communes et autres acteurs). A titre d'exemple, parmi les sources d'intercommunalité prévues par le document de stratégie opérationnelle en cours de préparation, on peut citer :
  - ☞ Les Territoires de Développement, constitués par des communes associées (2à 4), qui élaborent un projet de territoire, lequel fait l'objet d'un contrat négocié avec l'Etat, le Contrat de Programme Etat – Territoires de Développement (CPETD). Les études de base prévoient 22 territoires, et un accord de principe a été obtenu avec les communes sur la carte des territoires. Le programme de territoire contient un volet communal et un volet intercommunal. Les documents d'urbanisme y sont

inclut. Le consultant pourra prendre connaissance des documents spécifiques qui présentent l'approche de partenariat contractuel Etat – Communes.

- ☞ Les Territoires singuliers, la singularité pouvant être le fait de l'écologie (plans d'eau, bassins versants, forêts...), de la démographie, frontalier (agglomérations frontalières) etc. Chaque territoire singulier fera l'objet d'un projet de territoire négocié. Sur le plan organisationnel, les territoires singuliers peuvent être portés par des associations de communes ou par des associations mixtes. Le consultant prendra connaissance de l'approche proposée par la Délégation dans ce domaine.
  - ☞ Les Territoires sectoriels : on cite comme exemples la territorialisation du secteur de la santé, du secteur de l'électricité, du secteur de l'eau... L'intercommunalité ou des associations de type mixte peuvent porter par exemple la gestion d'un réseau d'eau ou d'une usine d'alimentation d'un ensemble d'agglomérations en électricité...
  - ☞ Cette liste n'est pas limitative. Il est attendu du consultant qu'il travaille avec les acteurs concernés pour identifier l'ensemble des besoins à faire porter par l'intercommunalité.
2. Le consultant proposera, le cas échéant, une classification opérationnelle des types de besoins ainsi recensés. Il précisera les caractéristiques communes de chaque catégorie de besoin d'intercommunalité.
  3. Il s'agira alors d'élaborer une assise juridique propre à porter les différentes catégories de besoins (le cas échéant) en intercommunalité. Le consultant soumettra à la Délégation et au PDM, la liste des questions clés que la réglementation doit encadrer. A titre illustratif, on peut citer (la liste n'est pas exhaustive) :
    - ☞ La nature de l'association : association de communes, associations de type mixte
    - ☞ La gamme des mandats légaux ou compétences des associations
    - ☞ La nature de l'exécutif de ces associations. On pense ici aux établissements publics de coopération intercommunale.
    - ☞ Les compétences légales, techniques, autonomie de gestion administrative et financière, compétences fiscales... de ces établissements.
    - ☞ Le projet de territoire – l'institutionnalisation du projet (l'obligation par exemple pour les communes associées de l'élaborer) ; les procédures pour son élaboration, son adoption...
    - ☞ Les obligations des communes associées en matière de gestion environnementale, de qualité de gouvernance...
    - ☞ Les mécanismes de stimulation, d'appui et d'encadrement à mettre en œuvre par l'Etat sur le plan technique, organisationnel, financier...
  4. Sur la base de ces éléments, le consultant préparera, conformément aux directives béninoises en la matière, un projet de décret portant statut juridique de l'intercommunalité au Bénin.

## 5.2 Procédures de gestion du cycle du contrat de programme Etat – Territoires de Développement

Le consultant accomplira les tâches suivantes :

### A. Revue analytique des instruments de planification en vigueur actuellement et des flux financiers Etat - Communes

#### Revue analytique des instruments de planification

- ☞ De façon générale, cette revue analytique devra se faire à la lumière de la pertinence et de l'effectivité des instruments de planification existants. La liste des instruments à diverses échelles, à passer en revue, est présentée ci-après. Le consultant argumentera se focalisera alors rapidement sur les instruments jugés probants.
- ☞ *A l'échelle nationale* : le NLPTES Alafia 20025, le PAG, le DSRP, le cadre (national) de dépenses à moyen terme, le PIP... - Statuts, contenu, acteurs responsables, procédures d'élaboration et de mise en œuvre, effectivité, analyse de cohérence et des liens de hiérarchie entre ces instruments.
- ☞ Pour ce qui concerne les ministères sectoriels, il conviendra d'examiner les cadres de dépenses à moyen terme, le plan d'action triennal glissant, le budget programme annuel, le PIP... Statuts, contenu, acteurs responsables, procédures d'élaboration et de mise en œuvre, effectivité, analyse de cohérence et des liens de hiérarchie entre ces instruments. La revue pourra intégrer les réflexions présentées dans l'annexe 1, sur les SSC.
- ☞ La question de l'arbitrage budgétaire : les règles en vigueur et les rôles respectifs du Ministère des Finances, du Ministère du Plan, et des Ministères sectoriels, les instruments porteurs... Il est attendu du consultant de décrire clairement les faits, et de réaliser une analyse critique, avec les acteurs concernés.
- ☞ *A l'échelle sub-nationale et locale*, il convient de re – préciser les rôles de l'échelle départementale, en cohérence avec les dispositions réglementaires. Dans ce cadre, la Délégation a déjà exprimé clairement le choix pour les schémas territoriaux à la place des schémas départementaux initialement prévus et mentionnés dans certains documents. Ce choix a été discuté et validé par les acteurs nationaux au cours du deuxième trimestre 2005. Il s'agit de recentrer l'Etat sur son rôle. Parallèlement, de nouveaux instruments plus convenables pour le statut de niveau de déconcentration du Département ont été introduits. Il s'agit notamment des lignes directrices. Le consultant se penchera et formulera des propositions sur les instruments de planification à l'échelle départementale (préfets, services techniques déconcentrés de l'Etat) en conformité avec les orientations du DSO.
- ☞ La revue analytique portera aussi sur les confusions enregistrées dans les diverses interprétations des concepts de plan de développement communal (PDC), schéma directeur d'aménagement de la commune (SDAC) et plan de développement économique et social (PDES) tels que présentés par la loi sur la décentralisation. Le consultant formulera des propositions conséquentes.
- ☞ Enfin, dans cette revue analytique, Cette revue analytique doit amener le consultant à se prononcer sur la nécessité de préciser la place de chacun de ces instruments dans le système national de planification. Il formulera alors des propositions

conséquentes. Ces propositions devront d'ailleurs spécifier la manière dont il faut établir les liens de cohérence et de hiérarchie entre les instruments à chaque échelle (par exemple comment amarrer le SNADT à un ou plusieurs des instruments de planification existants à l'échelle nationale) et entre les échelles, nationale, sub-nationale et locale. Ces propositions doivent être préparées en collaboration avec les acteurs concernés.

## **Revue analytique des flux financiers – Etat Communes**

Le consultant procèdera à une revue analytique des différents mécanismes financier qui alimentent les flux Etat – Communes. Cette évaluation sera faite dans la perspective du volet financier du contrat de programme Etat – Territoires de Développement.

## **B. Procédures de gestion du cycle du CPETD**

La DAT propose de un cycle des projets de territoire qui se décline en cinq phases distinctes : (1) la phase de préparation ; (2) la phase d'évaluation – négociation ; (3) la phase de l'engagement – contractualisation ; (4) la phase d'exécution – mise en œuvre ; et (5) la phase d'évaluation - conclusion. Les procédures à décrire doivent présenter les actions impératives que comporte chacune de ces 5 phases. Pour chacune de ces actions, elle doit spécifier les outils (guide, fiches techniques...) à utiliser. Le cas échéant, elle devra faire mention des éléments contraignants. Il est aussi attendu que les durées prévisibles pour chaque phase et étape, soient spécifiées.

### **1. La phase de préparation**

Les communes associées élaborent en commun leur projet de territoire qui dérive du Schéma Territorial d'Aménagement et de Développement (STAD). Les projets sont conçus sur la base des orientations de l'Etat en matière d'aménagement du territoire.

- L'Etat a préalablement défini sa vision du territoire national par la formulation du Schéma National d'Aménagement et de développement du Territoire (SNADT) et des Schémas des Service Collectifs (SCC) concernant les ministères sectoriels. Comme expliqué dans la présentation du DSO (voir contexte), le SNADT et les SSC, se déclinent en directives pour les prescriptions qui s'imposent aux collectivités, et en lignes directrices territoriales et sectorielles, pour les orientations à caractère incitatif.
- La Délégation à l'Aménagement du Territoire assure un rôle de facilitateur dans l'élaboration du projet de territoire.
- Le Préfet, en tant que représentant de l'Etat au niveau sub - national, transmet les directives et les lignes directrices, préparées par les Ministères, avec l'appui de la Délégation, aux communes associées avant la formulation du projet de territoire.
- Les services techniques déconcentrés veillent au respect des directives. Ils interviennent également en appui aux collectivités pour leur apporter leur expertise et toute l'information disponible, notamment en ce qui concerne les mesures incitatives des lignes directrices.
- Les communes associées élaborent en commun leur **projet de territoire**. Normalement celui-ci commence par le *Schéma Territorial d'Aménagement et de Développement (STAD)*, prévu pour un horizon de 15 ans.

Le STAD se décline en trois programmes quinquennaux. *Le programme quinquennal* comprend :

- Le Plan Intercommunal de développement économique et social présentant les projets que les communes associées ont décidé de mener en commun,
- Le Plan de Développement Economique et Social (PDES) de chacune des communes,
- Les Plans d'Occupation des Sols, dérivant des STAD ou du schéma directeur d'aménagement des communes individuelles
- Les Plans d'Urbanisme, des villes principales.

Ensemble le STAD et le programme quinquennal, constituent ce qu'on convient d'appeler **le projet de Territoire**. Le produit à la fin de cette phase est donc le projet de territoire qui traduit la vision des communes.

L'élaboration des schémas devant prendre du temps, il est proposé d'élaborer les premiers projets de territoires en se basant des documents de substitution que sont : le CDMT national – DSRP pour le SNADT ; le CDMT (plan d'action triennal glissant en vigueur dans les Ministères sectoriels) pour les SSC ; PDES des communes individuelles pour les territoires de développement. Le consultant formulera des propositions concrètes dans ce sens.

#### MANDAT DU CONSULTANT

La réglementation devra préciser le contenu normatif et les procédures d'élaboration et d'approbation des différents documents contenus dans le projet de territoire. Pour le premier cycle, l'accent sera mis sur le STAD, le PIDES des communes associées, et les PDES des communes individuelles. Le consultant en profitera pour clarifier les confusions enregistrées dans les diverses interprétations du concept de PDC dans la loi sur la décentralisation.

## **2. La phase d'évaluation - négociation**

Au cours de cette phase, le projet élaboré par les communes associées fait l'objet d'une négociation avec l'Etat (le Ministère des Finances, le Ministère du Plan et les Ministères sectoriels). Le Préfet conduit la négociation, au nom de tous les Ministères. La Délégation joue un rôle de facilitateur.

Le résultat des négociations est le *projet de territoire négocié*. Le contenu du projet négocié, pour ce qui concerne le PIDES et le PDES traduit les accords obtenus entre les communes associées et les différents Ministères et partenaires au développement quant aux résultats de développement humain à produire et aux ressources (humaines, financières...) à engager, par chacun de ces acteurs. Le champ de la contractualisation peut donc s'élargir aux bailleurs de fonds qui le souhaitent. Ceux-ci participent alors à l'évaluation du projet de territoire et aux négociations.

- La Délégation à l'Aménagement du Territoire assure un rôle de facilitateur dans la négociation du contrat de programme Etat – territoire de développement. Ce rôle d'animation technique est à préciser.
- Le Préfet, en tant que représentant de l'Etat, négocie au nom de tous les Ministères réunis. Il veille au respect par les communes des directives territoriales et sectorielles. Il entretient un dialogue structuré entre les Ministères et les Communes. Il se repose entre autres sur les services techniques de l'Etat, la commission départementale de concertation et de coordination... La DAT lui fournit un appui technique.
- Les services techniques déconcentrés représentent leurs ministères de tutelles. Ils assistent le Préfet lors des négociations avec les communes associées i) en veillant au respect des directives, ii) en étudiant les convergences entre le projet de territoire et les lignes directrices, iii) en transmettant au Préfet toute l'information disponible sur le territoire et le processus d'élaboration du projet de territoire (lorsque les services techniques déconcentrés ont été consultés par les communes).

- Les communes associées négocient avec le représentant de l'Etat, le contenu du projet de territoire.

#### MANDAT DU CONSULTANT

La réglementation devra préciser les activités à mener au cours de cette phase. Par exemple, sur la base des directives et lignes directrices, on peut imaginer que le Préfet demande aux différents Ministères de formuler des avis sur le projet de territoire. Le Préfet, avec l'appui de la DAT synthétise ces avis, et les transmet aux communes et à une commission technique animée la DAT, et qui inclut les services techniques départementaux, les départements ministériels, de représentants des territoires... La commission est divisée en sous – commissions. La commission travaille comme une plate – forme d négociations. Elle anime des discussions entre les communes et chacun des Ministères. Son travail aboutit l'arrêt de commun accord, du contenu des différentes composantes, volets, projets et budget détaillé du projet négocié. Le Préfet recueille l'accord des partenaires individuels sur le document négocié. Le cas échéant, il fait travailler de nouveau la commission. Une fois tous les accords obtenus, les conditions sont remplies pour la phase d'engagement.

Il est attendu du consultant qu'il propose les règles du jeu de l'évaluation du projet des communes et de la formulation du projet négocié qui fera l'objet du contrat. Les étapes, actions à mener, et les rôles respectifs du Préfet, les Ministères, de la DAT, des Agences Territoriales de Développement, et des Communes, devront être spécifiés, avec les outils (y inclut l'idée d'un format du budget validé par le Ministère des Finances) à utiliser. Le projet de territoire inclut aussi bien des actions sous compétence des Territoires et des Communes, que sous compétence des Ministères sectoriels. Ces actions devront alors être repris dans le CDMT de ces Ministères. Cette disposition permet aux communes d'être informées et de négocier avec les Ministères sectoriels, les projets envisagés par ceux-ci dans leurs territoires.

### **3. La phase d'engagement - contractualisation**

Le projet négocié présente le consensus obtenu en terme d'objectifs de développement humain (accès aux moyens d'existence durable, réduction de la pauvreté, promotion économique, infrastructures conséquentes...) à réaliser, et de moyens financiers et humains que chaque acteur (Etat et communes associées) s'engage à mettre en place. Ce partenariat négocié va être régi par un contrat de programme Etat - Territoire de développement. Cette phase porte essentiellement sur la préparation et la signature de ce contrat qui doit préciser les responsabilités financières des différents acteurs et les modalités de mise en œuvre des différents mécanismes financiers.

- Le Préfet signe le contrat au nom de l'Etat qui s'engage ainsi à financer une part des projets de territoire.
- Les communes associées s'engagent contractuellement à mettre en œuvre le programme de territoire adopté, en finançant une contrepartie des projets prévus et en mobilisant l'ingénierie nécessaire par le biais des Agences Territoriales de développement.

#### MANDAT DU CONSULTANT

Le consultant devra proposer le contenu normatif du contrat, ainsi que les procédures devant régir sa signature.

### **4 La phase d'exécution – mise en oeuvre**

L'Etat et les communes associées mettent en œuvre le programme de territoire : décaissement, dépenses, réalisation, justification, suivi-évaluation, réception, contrôle externe, etc.

- La Délégation à l'Aménagement du Territoire centralise l'information sur l'avancement des réalisations de chaque territoire de développement. Elle coordonne les réalisations de plusieurs territoires lorsque ceux-ci rentrent en interaction. La Délégation peut également intervenir comme médiateur en cas de désaccords entre les différentes parties.
- Le Préfet est responsable du bon respect des engagements de l'Etat. Il veille à la réalisation des engagements pris par l'Etat qu'il représente. Il veille également, avec l'appui des services techniques déconcentrés, au respect des engagements pris par les communes.
- Les services techniques déconcentrés jouent leur rôle d'appui aux communes associées. Ils réalisent aussi les engagements pris par les Ministères respectifs. Ils contribuent au contrôle de l'action des communes et au suivi-évaluation.
- Des agences d'exécution peuvent être sollicitées dans le cadre du contrat de programme pour assurer la maîtrise d'ouvrage déléguée ou la maîtrise d'œuvre des projets.
- Les communes associées s'assurent du respect de leurs propres engagements ainsi que de ceux de l'Etat. Elles créent, financent et contrôlent les Agences Territoriales de Développement.
- Les Agences Territoriales de Développement sont chargées de la mise en œuvre du volet intercommunal du projet de territoire. Elles constituent aussi une mutualisation des moyens pour les communes associées. Elles prestent des services à chacune d'entre elles.

#### MANDAT DU CONSULTANT

Le consultant proposer l'ensemble des règles devant régir la mise en œuvre, le suivi, et l'évaluation (examen) des projets négociés. Ces règles doivent être conformes à la réglementation en vigueur au Bénin, en matière de gestion des finances publiques. Elles doivent spécifier les actions requises pour le suivi technique et pour le suivi financier, tout en précisant les rôles des différents acteurs. Elles intégreront l'utilisation du système intégré de gestion des finances publiques (SIGFIP).

### **5. La phase de conclusion**

Cette phase consiste en l'évaluation du contrat de programme Etat – Territoires de Développement. Il s'agit de vérifier dans quelle mesure les objectifs assignés au projet de territoire sont atteints, quels en sont la durabilité et l'impact après les cinq ans d'exécution. L'évaluation portera aussi sur les engagements respectifs des différents partenaires.

- La DAT pourrait jouer ici un rôle central, en raison de sa neutralité.
- Les différents partenaires devront avoir l'obligation de jouer le jeu de l'évaluation en se pliant aux règles établies..

#### MANDAT DU CONSULTANT

Le consultant devra élaborer la procédure qui pourrait comporter a) la conception et approbation des termes de références, b) la sélection et passation des contrats, c) la programmation et l'exécution, d) le rapport e) utilisation des résultats d'évaluation. Les outils, et les rôles respectifs des différents acteurs seront précisés.

### **Quelques autres précisions quant aux taches spécifiques au STAD et au projet de territoire**

- ☞ En ce qui concerne le STAD proposé pour les territoires de développement, le consultant veillera à apporter des réponses claires aux questions suivantes : (i) quel

sera le statut juridique du document STAD ? (ii) quelle est la fonction du document et son contenu indicatif ? (iii) les communes associées devront être responsables de l'élaboration du STAD ; mais il y a un rôle pour la Délégation à préciser - appui, contrôle de qualité, avis motivé au préfet chargé de l'approbation ; le préfet prend aussi l'avis d'une structure départementale compétence (conseil départemental de coordination ... autre ? – à préciser) ; cette structure peut d'ailleurs baser son avis sur celle de la Délégation, ou vice – versa (iv) la nécessité d'une démarche participative ouverte aux acteurs clés du territoire ; le vote requis des conseils municipaux concernés ; (v) la nécessité de consulter les Ministères sectoriels, le Ministère du Plan et le Ministère des Finances ; (vi) les mécanismes opérationnels de mise en œuvre du STAD, c'est à dire ses différentes déclinaisons telles que mentionnées ci-dessus, mais aussi la révision à mi-terme ; (vi) la question de l'horizon (la délégation propose un horizon de 15 ans)... cette liste n'est pas exhaustive. Plus spécifiquement, les questions pertinentes sont soulevées dans l'annexe 1 devront trouver une réponse.

- ☞ En ce qui concerne le STAD et le SDAC il précisera les orientations présentées par le DSO. Le STAD tient lieu de SDAC pour chaque commune individuelle. Mais une commune peut, si elle le juge utile se doter d'un SDAC, nonobstant son inscription dans un territoire doté d'un STAD.
- ☞ En ce qui concerne les différents documents de planification intercommunale et communale, les plans d'occupation des sols, et les documents d'urbanisme retenus, il travaillera avec les administrations compétentes pour préciser les procédures devant régir leurs processus respectifs d'élaboration et d'approbation. Il apportera alors les réponses aux questions suivantes : (i) quel sera le statut juridique des différents documents ? (ii) quelle est la fonction du document et son contenu indicatif ? (iii) les communes (associées) devront être responsables de l'élaboration de ces documents ; mais il y a un rôle pour le préfet et ou d'autres acteurs (à préciser i.e. administrations centrales pour les documents d'urbanisme) chargés de l'approbation ; (iv) la nécessité d'une démarche participative ouverte aux acteurs clés du territoire ; le vote requis des conseils municipaux concernés ; (v) le cas échéant, la nécessité de consulter les Ministères sectoriels, et/ou le Ministère du Plan et/ou le Ministère des Finances ; (vi) les mécanismes opérationnels de mise en œuvre des différents documents (vi) la question de l'horizon (programme quinquennal pour le projet des territoires de développement par exemple)... cette liste n'est pas exhaustive.

## 6. Résultats attendus

Les résultats attendus de cette mission se présentent comme suit :

- ☞ Un avant projet de décret portant statuts de l'intercommunalité au Bénin. L'avis positif de la Mission de Décentralisation est requis avant l'acceptation de ce rapport par le consultant.
- ☞ Un rapport de présentation de la revue analytique du système national de planification, et des flux financiers Etat – Communes. Un accent sera mis sur la place de la planification spatiale, et de la planification communale dans ce système. Ce rapport se focalise sur les instruments jugés les plus pertinents et les plus effectifs. Il présente les justifications des choix optionnels faits dans les procédures proposées.

- ☞ Un manuel présentant les procédures de gestion du cycle du contrat de programme Etat – Territoires de Développement.
- ☞ Un avant projet de décret portant gestion du cycle des projets de territoire, se référant aux statuts de l'intercommunalité et aux procédures de gestion du cycle des projets de territoire.
- ☞ Une circulaire destinée à aider les Ministères sectoriels, à établir les directives et lignes directrices, à l'endroit des communes associées des territoires de développement.
- ☞ Un guide 'intercommunalité – projet de territoire', présenté sous la forme d'un matériel didactique, et d'un outil convivial et facile d'utilisation. L'audience de ce guide est constituée par un pluralisme d'acteurs : les communes, les établissements publics de coopération intercommunale, les administrations préfectorales, les Ministères sectoriels et centraux, la DAT, les prestataires de services.... A titre indicatif, le guide devrait décrire les approches, actions, rôles et acteurs, et présenter des outils (format, fiches techniques, table des matières, modèles de TdR, format de budget... ) pour les différentes phases du cycle du projet de territoire, et le montage et fonctionnement des intercommunalités. Le guide devra reprendre et clarifier le concept de PDC. Le consultant soumettra une proposition de table des matières du guide au PDM/DAT, 4 semaines après le démarrage de la mission.

☞

## **7. Profil du consultant**

Le consultant montera une équipe pluridisciplinaire constituée par des spécialistes dont les compétences couvrent les domaines suivants : planification et aménagement du territoire ; planification et développement local ; gestion des finances publiques ; construction des circuits techniques administratifs et financiers devant régir des processus de développement...

## **8. Durée et phasage de la mission**

La mission est prévue pour une durée totale de 4 mois. Le consultant discutera avec la DAT et le PDM du phasage de la mission et des produits à délivrer à chaque phase.