

Intercommunalite Et Amenagement Du Territoire Dans Le Departement De L'atacora Au Nord Ouest Du Benin

*Yasmine Koladé Agnikè Ali Idrissou
Toussaint Vigninou
Benoît Nbessa*

Laboratoire d' Etudes des Dynamiques Urbaines et Régionales (LEDUR)
Université d' Abomey - Calavi, Abomey – Calavi, République du Bénin

Doi: 10.19044/esj.2018.v14n8p160 [URL:http://dx.doi.org/10.19044/esj.2018.v14n8p160](http://dx.doi.org/10.19044/esj.2018.v14n8p160)

Abstract

Despite the 2009-17 law of 13th August 2009 which lay down that the Public Institution of Intercommunity Cooperation (EPCI) is the only form of intercommunality body in Bénin, municipal groupings still exist in associative form. This article analyses the impact of intercommunity cooperation on territory planning in the Department of Atacora.

Data and information used have been obtained essentially through literature search and interviews of 47 resource persons concerned by the topic. Statistical and mapping tools have been involved for data processing.

All in all, five (5) EPCI are regularly set up in Bénin and the Community of 2KP regrouping three (3) municipalities of the Department of Atacora is the first set up.. Like other EPCI, the 2KP Community face several constraints in the implementation of the intercommunality in the land use planning. Various solutions approach have been suggested to address those legal, institutional, financial, technical difficulties. Furthermore, the coexistence of EPCI with municipalities associations that have capitalized years of experience of intercommunity cooperation seems possible provided that they remove public works projects from their wallet activities.

Keywords: Intercommunality, territory planning, Atacora (Bénin) , constraints , prospects

Résumé

Malgré l'existence de la loi 2009-17 du 13 Août 2009 qui prescrit que l'Etablissement Public de Coopération Intercommunale (EPCI) est la seule forme d'organisme d'intercommunalité au Bénin, les regroupements de communes sous la forme associative existent toujours. Le présent article

s'intéresse particulièrement aux incidences de la coopération intercommunale sur l'aménagement du territoire dans le département de l'Atacora.

Les données et informations utilisées ont été obtenues essentiellement à partir de la recherche documentaire et des entretiens avec quarante-sept (47) personnes ressources concernées par le sujet. Des outils statistiques et cartographiques ont été également mis à contribution pour le traitement des données.

Au total, cinq (5) EPCI sont régulièrement créés au Bénin et, la Communauté des 2KP regroupant trois (3) communes du département de l'Atacora est le premier créé. Comme les autres EPCI, la Communauté des 2KP se heurte à de nombreuses contraintes dans la mise en œuvre de l'intercommunalité dans le cadre de l'aménagement du territoire. Pour pallier ces difficultés qui sont d'ordre juridique, institutionnel, financier, technique et humain, des approches de solutions ont été proposées. Par ailleurs, la coexistence des EPCI avec les associations de communes qui ont capitalisé plusieurs années d'expériences de coopération intercommunale paraît possible à condition qu'elles soustraient de leur portefeuille d'activités, la maîtrise d'ouvrage publique.

Mots clés : Intercommunalité, aménagement du territoire, Atacora (Bénin), contraintes, perspectives

Introduction

La révolution industrielle et les progrès techniques du XIX^{ème} siècle ont amené les Etats à prendre progressivement conscience des effets négatifs de l'industrialisation et de la croissance économique sur les ressources naturelles de la planète. C'est à cette époque que le concept du développement durable trouve ses origines théoriques, mais certains attribuent à la Commission Mondiale sur l'Environnement et le Développement (CMED), la popularisation du terme et la définition la plus fiable du concept (Vaillancourt, 1998). Après le rapport "Halte à la croissance" issu des travaux du Club de Rome en 1968 et la conférence de Stockholm en 1972, le rapport Brundtland «notre avenir à tous » de la CMED en 1987 a mis en exergue le respect de l'environnement à la fois comme une condition de poursuite du développement économique et comme une question de justice sociale (Zaccaï, 2002). Ce rapport constitue une exhortation à emprunter le chemin du développement durable défini comme "un développement qui répond aux besoins de la génération présente sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs".

Après que les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) à atteindre d'ici 2015 soient devenus caducs, un nouvel ensemble d'objectifs mondiaux pour éradiquer la pauvreté, protéger la planète et garantir la prospérité pour tous, a été adopté en janvier 2016 dans le cadre d'un nouveau

programme, le Programme 2030 pour le développement durable (ONU, 2016). Ce programme comprend dix-sept (17) Objectifs de Développement Durable (ODD) dans le but d'aborder les défis urgents et mondiaux des quinze prochaines années. Les ODD 6 à 15, soit plus de la moitié, concourent à intégrer les principes du développement durable dans ses trois dimensions (économique, sociale et environnementale) dans les politiques et les programmes nationaux afin d'inverser la tendance actuelle à la dégradation de l'environnement et d'assurer le développement durable des territoires. Pour atteindre ces objectifs, dans la promotion et l'application des politiques de développement durable, les États ont un rôle important à jouer, mais celui des collectivités territoriales exercé près des citoyens est tout aussi important (Vachon, 2009). En outre, l'urbanisation rapide de ces dernières décennies et ses conséquences sur l'environnement et sur la qualité de vie des populations obligent les gouvernements à se pencher sur la question de la planification urbaine et de la planification territoriale. En effet, selon les projections des Nations Unies et d'institutions comme la Banque africaine de développement citées par Batel (2015), le taux d'urbanisation de l'Afrique augmenterait de 50 %, pour passer d'environ 40 % en 2010 à 50 % vers 2035 voire à près de 60 % en 2050, soit alors environ 1,2 milliards d'urbains. Les enjeux de l'urbanisation ne sont pas seulement économiques et sociaux; ils sont également environnementaux (Veron, 2008).

Dans un tel contexte, la planification territoriale et la mise en œuvre d'une bonne politique d'aménagement du territoire constituent les principaux moyens dont disposent les Etats pour promouvoir le développement durable sur leur territoire. Au Bénin, l'article 153 de la Constitution du 11 décembre 1990 stipule que: « l'Etat veille au développement de toutes les collectivités territoriales sur la base de la solidarité nationale, des potentialités et de l'équilibre interrégional». Conscient de cette responsabilité, le gouvernement s'attèle depuis 2000 à opérer le renouveau du territoire à travers l'adoption en 2002 de la Déclaration de la Politique Nationale d'Aménagement du Territoire (DEPONAT) et la création en 2003 de la Délégation à l'Aménagement du Territoire (DAT). Or, l'objectif de toute politique d'aménagement du territoire est de redessiner un territoire en fonction d'une certaine vision, à long terme, des évolutions prévisibles. (Madiot, 1995). Il revient alors à l'Etat béninois de promouvoir un développement équilibré et durable sur toute l'étendue du territoire. C'est justement pour cela que la DAT a entrepris depuis 2007, l'élaboration du Schéma National de l'Aménagement du Territoire (SNAT) ou Agenda spatial adopté en 2016. Afin d'atteindre les objectifs de la politique d'aménagement définie, l'intercommunalité a toujours occupé une place importante (Madiot, 1995). La définition de l'intercommunalité varie selon l'objectif poursuivi dans chaque pays car elle fait référence à différentes formes de coopération entre les communes. Selon la Loi n°2009-17 du 13

Août 2009 portant modalités de l'intercommunalité au Bénin, l'intercommunalité ou coopération intercommunale est une forme de coopération entre les communes limitrophes ou proches, fondée sur leur libre volonté de coopérer entre elles, notamment d'élaborer des projets de développement. En effet, la coopération intercommunale a l'avantage de permettre de répondre efficacement aux besoins d'équipements de plusieurs communes pour ce qui concerne les compétences transférées. Elle facilite la mobilisation des ressources, permet d'assurer une meilleure organisation des services publics et de réaliser des économies d'échelle dans les interventions. Par ailleurs, l'intercommunalité ne conduit pas simplement à une amélioration de la gestion des affaires communales mais elle participe de l'émergence d'un nouveau système territorial car les structures intercommunales sont les lieux d'adaptation aux particularités locales des normes définies à l'échelle nationale (Desjardins, 2007). Dans cette logique, la recherche de l'aménagement équilibré du territoire béninois proposé par le SNAT à travers la création de six (6) pôles régionaux de développement exige, entre autres, la promotion de l'intercommunalité.

Vu la nécessité d'assurer le développement durable du territoire, la pertinence de se pencher sur l'état de la coopération intercommunale dans le cadre de l'aménagement du territoire au Bénin n'est plus à démontrer. Dans le même ordre d'idées, il s'avère opportun de prendre connaissance des actions et initiatives intercommunales d'aménagement du territoire mises en œuvre dans le département de l'Atacora, afin d'envisager la consolidation de l'intercommunalité dans le but de promouvoir la cohérence territoriale et le développement durable du Bénin en général et de ce territoire en particulier.

Le département de l'Atacora est situé au nord-ouest du Bénin aux environs de 10°45'00" de latitude nord et 1°40'00" de longitude est. (figure 1). Il est limité au nord par le Burkina-Faso, au sud par le département de la Donga, à l'est par les départements de l'Alibori et de Borgou et à l'ouest par le Togo (Adam et Boko, 1983). D'une superficie totale de 20 499 km², l'Atacora est le troisième département par son étendue, après l'Alibori et le Borgou (INSAE, 2004).

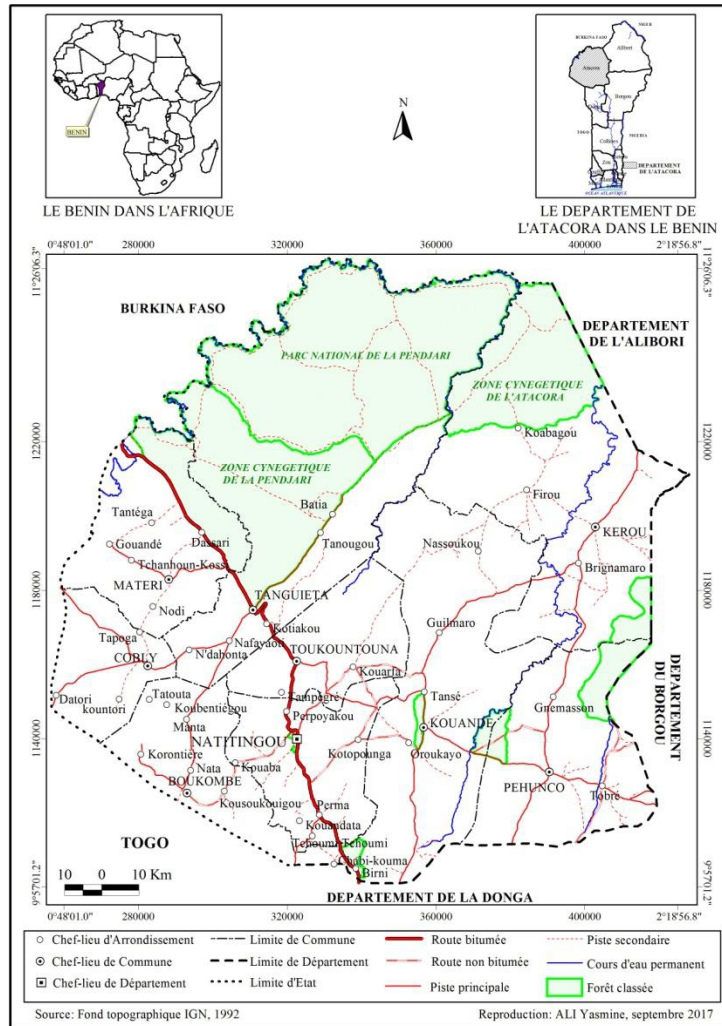


Figure:1 Situation géographique et administrative du département de l' Atacora

Le département de l'Atacora compte neuf (9) communes et Natitingou est son chef lieu. Le relief est très accidenté dominé par la chaîne de l'Atacora d'une altitude de 700 m en moyenne. (Adjatin, 2006). Les moussons aux influences orographiques, situent cette région parmi les plus arrosées du pays. A Boukoumbé, on enregistre 1350 mm par an. (Adam et Boko, 1993). Le relief et la forte pluviométrie enregistrée dans le département sont des paramètres dont l'aménagement du territoire doit tenir compte lors de la programmation et de la conception des équipements, notamment des voies qui sont fortement soumises à l'érosion.

Approche méthodologique

L'approche méthodologique retenue comprend essentiellement trois étapes: la collecte des données grâce à des techniques, des méthodes et des outils appropriés; le traitement des données et l'analyse des résultats.

La recherche documentaire a permis d'appréhender le contexte juridique de l'intercommunalité ainsi que celui de l'aménagement du territoire au Bénin. Cette recherche documentaire a été également utile pour prendre connaissance des expériences de coopération intercommunale dans le cadre d'aménagement du territoire dans d'autres pays d'Afrique et dans le monde. En plus, les investigations de terrain ont été organisées. Ainsi, les entretiens individuels, directifs ou semi-directifs, selon le type de personnes interrogées ont été d'une importance capitale au cours de la collecte de données. Le tableau I présente les différentes catégories de personnes ressources interrogées lors de ces entretiens.

Tableau I : Les différentes catégories et les effectifs des personnes ressources concernées par les entretiens

Catégories de personnes ressources	Fonction ou Structure	Effectif	Pourcentage
Agents et cadres du Ministère du Cadre de vie et du Développement Durable (MCVDD)	DAT (Délégation à l'Aménagement du Territoire), DGDU (Direction Générale du Développement Urbain), DDCVDD	9	19,15%
Agents et cadres du Ministère de la Décentralisation et de la Gouvernance Locale (MDGL)	Préfecture de l'Atacora, DGDL (Direction Générale de la Décentralisation et de la Gouvernance Locale), CONAFIL (Commission Nationale des Finances Locales)	8	17,02%
Cadres des neuf (9) communes du département de l'Atacora	CSDLP (Chef Service Développement Local et Planification), CSAD (Chef Service Affaires Domaniales)	14	29,79%
Cadres d'organismes intercommunaux	ANCB, ACAD, Communauté des 2KP, EDP Pendjari	9	19,15%
Cadres concernés des Partenaires Techniques et Financiers (PTF)	PDDC/ GIZ, SNV	4	8,51%
Autres professionnels concernés par le sujet	Géographe, Planificateur urbain, socio - économiste	3	6,38%
	TOTAL	47	100%

Source: Travaux de terrain, Mai/Août 2017

Le traitement des données a été fait à l'aide du logiciel Excel 2007 qui a permis de calculer les pourcentages par catégorie de personnes ressources enquêtées. Les données collectées au cours des entretiens ont été dépouillées manuellement et le calcul des fréquences des réponses a facilité l'analyse des données qualitatives. La carte indiquant la situation géographique et

administrative du département a été réalisée à l'aide du logiciel ArcView GIS 3.2.

Cette démarche méthodologique a permis de bien cerner le contexte d'évolution de l'intercommunalité et de l'aménagement du territoire ainsi que les différentes formes d'organisme de coopération intercommunale existant au Bénin en général et, dans le département de l'Atacora en particulier. De même, les techniques utilisées ont permis de faire un état des lieux des actions intercommunales mises en œuvre dans le cadre de l'aménagement du territoire dans cette région du Bénin. En outre, les entretiens avec les personnes ressources présentées dans le tableau I ont permis également de bien cerner les difficultés rencontrées par les différents acteurs et les principaux handicaps à la promotion de l'intercommunalité et des initiatives intercommunales d'aménagement du territoire dans le département de l'Atacora.

Résultats

Contexte d'évolution de l'intercommunalité et de l'aménagement du territoire au Bénin

Cette partie présente la genèse de l'intercommunalité au Bénin ainsi que le contexte juridique de mise en œuvre de l'intercommunalité et de l'aménagement du territoire dans ce pays.

Bref historique de l'intercommunalité au Bénin

Dès l'avènement de la décentralisation au Bénin avec les premières élections communales entre 2002 et 2003, les communes ont compris la nécessité de se regrouper en association pour mieux défendre leurs intérêts. En 2003, l'Association Nationale des Communes du Bénin (ANCB) fut créée avec pour principales missions de défendre les intérêts des communes, de constituer une interface entre les communes d'une part et, d'autre part, entre les communes, les pouvoirs publics et les partenaires techniques et financiers. Emboitant le pas à l'ANCB, dix (10) associations de communes ont été créées entre 2003 et 2013 dans les douze (12) départements de la République du Bénin dans le but de contribuer au renforcement de la démocratie et de la décentralisation au niveau départemental et régional. En outre, suite à l'adoption en novembre 2002 du décret portant approbation de la Déclaration de la Politique Nationale d'Aménagement du Territoire (DEPONAT), la création en 2003 de la DAT, a également encouragé la création des associations de communes. De plus, en 2007, la création du Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Aménagement et de l'Administration Territoriale, avec en son sein une Direction de l'Intercommunalité a contribué à renforcer l'intérêt des pouvoirs publics pour la promotion de l'intercommunalité au Bénin.

Contexte juridique de l'intercommunalité et de l'aménagement du territoire

Deux textes fondamentaux sous-tendent l'existence de l'intercommunalité au Bénin. Il s'agit de:

- la loi n°97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin qui, en ses articles 176, 177, 178 et 179, fixe le cadre de la coopération intercommunale au Bénin. Cette loi générale sur la décentralisation indique, dans ces quatre articles du Titre VII, quelques grands principes de la coopération intercommunale en République du Bénin.

- la loi n° 2009-17 du 13 Août 2009 portant modalités de l'intercommunalité au Bénin est une loi spécifique sur l'intercommunalité qui indique de façon plus détaillée que la première, le cadre d'expression et les modalités de mise en œuvre de l'intercommunalité au Bénin. Cette loi ne traite que des Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI) que son article 4 définit comme: un "organisme ayant pour objet l'élaboration et l'exécution des projets communs de développement et la gestion en commun des équipements et des services d'intérêt et d'utilité intercommunaux au sein des périmètres contigus de solidarité ". Ce même article distingue en fonction du caractère des communes, trois (3) catégories d'EPCI à savoir: la communauté de communes, la communauté urbaine et la communauté d'agglomération. Le Décret n° 2012 - 308 du 28 Août 2012 fixant les règles de création, d'organisation et de gestion des EPCI, qui contient des règles plus pratiques est un texte d'application de cette loi.

Ainsi, jusqu'en 2012, les règles régissant l'intercommunalité au Bénin étaient essentiellement de nature législative. Il faut noter également que les statuts-type pour les EPCI ont été élaborés dans la même foulée que le décret n° 2012 - 308 et sont disponibles depuis 2012.

En ce qui concerne le contexte juridique de l'aménagement du territoire, il est à retenir que depuis 1990, plusieurs catégories de textes réglementaires comportent des dispositions favorables à une bonne planification du développement du territoire national. Il s'agit entre autres :

- de la constitution du 11 décembre 1990 notamment en son article 153;
- de la loi n° 90-002 du 9 mai 1990 portant code des investissements en son article 18;
- de la loi n° 98-030 du 12 février 1999 portant loi cadre sur l'environnement en République du Bénin ainsi que les nombreux décrets pris pour son application effective ;
- de la loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin, notamment en son article 84 qui stipule que la commune élabore son plan de développement et veille à son exécution en harmonie avec les orientations nationales en vue d'assurer les meilleures

conditions de vie à l'ensemble de la population. Dans ce cadre, elle élabore les documents de planification nécessaires;

- de la loi-cadre sur l'aménagement du territoire votée en mai 2016 qui définit le cadre juridique et institutionnel dans lequel doit se situer la mise en œuvre de l'aménagement du territoire au Bénin.

Cette dernière loi permet d'édicter et de faire respecter les principes de l'aménagement du territoire, de prescrire la coordination et l'harmonie puis de rechercher dans les projets de territoire, les conditions d'accès équitables aux équipements, aux services communs et à l'emploi. L'atteinte des objectifs de la loi - cadre sur l'aménagement du territoire exige entre autres, le renforcement de la mise en œuvre de la coopération intercommunale au Bénin.

Formes de l'intercommunalité au Bénin

Le contexte juridique de l'intercommunalité au Bénin marqué par la coexistence de deux lois, a favorisé la coexistence de deux principales formes de coopération intercommunale au Bénin. Il s'agit de la forme associative de l'intercommunalité qui caractérise les divers regroupements de communes créés sur la base de la loi associative de 1901; et la forme fédérative à fiscalité propre, mise en place conformément à la loi n°2009-17 du 13 Août 2009 portant modalités de l'intercommunalité en République du Bénin. Il importe de noter que le financement de l'intercommunalité n'est pas le même suivant que le regroupement intercommunal est de type associatif ou fédératif. L'intercommunalité associative est dite sans fiscalité propre, c'est-à-dire qu'elle dépend des contributions des Communes membres tandis que l'intercommunalité fédérative connaît un régime de fiscalité propre, ce qui permet aux communautés de disposer de recettes fiscales directes donc d'un pouvoir fiscal autonome.

Intercommunalité sous la forme associative

Les communes du Bénin ayant ressenti très tôt le besoin de se regrouper pour défendre leurs intérêts et mutualiser leurs forces n'ont pas attendu le vote de la loi sur l'intercommunalité en 2009 avant de se regrouper. Dès 2003, en se basant sur les articles 176, 177, 178 et 179 de la loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin, plusieurs regroupements de communes ont vu le jour pour la plupart avant 2009 sous une forme associative. Ces regroupements de communes créés sur la base de la loi associative de 1901 ont pour buts la défense des intérêts des Communes membres et la promotion de ces dernières à travers la coopération dans le cadre de projets de développement, de préservation de l'environnement ou de gestion de services collectifs d'intérêts communs. Au Bénin, il existe deux formes d'organisme d'intercommunalité sous la forme

associative à savoir les associations de communes à divers échelles du territoire et les Espaces de Développement Partagé (EDP).

➤ **Associations de communes**

Les associations de communes sont les regroupements de communes sur la base de loi associative de 1901 dont les territoires correspondent aux divers échelles de territoire (national, départementale, régionale) existant au Bénin. A l'échelle nationale, on retrouve l' Association Nationale des Communes du Bénin (ANCB) qui est la structure faitière des communes du Bénin. Doyenne des associations de communes au Bénin, elle regroupe les soixante dix - sept (77) communes du Bénin depuis 2003. Il faut noter que les autres associations de communes existants au Bénin ne sont pas des démembrements. Toutefois, l'ANCB constitue le principal cadre d'échanges entre les communes pour définir les préoccupations à porter au niveau de l'Etat. Elle sert d'interface entre ces communes d'une part et, entre les communes et les autres institutions(pouvoirs publics, Partenaires Techniques et Financiers) d'autre part. L'ANCB a donc pour mission principale de défendre les intérêts des communes et d'offrir aux communes un appui dans divers domaines (renforcement des ressources humaines, promotion de l'économie locale, etc.).

Les Associations Régionales (AR) et les Associations Départementales (AD) de communes sont des regroupements de communes créées sur la base de la volonté des communes de se regrouper. Ces regroupements communaux accompagnent les Communes membres dans l'animation de la vie locale et défendent les intérêts de ces communes. Hormis l'association faitière que constitue l'ANCB, il existe dix (10) associations de communes régulièrement mises en place et disposant de statuts. Lorsque l' association regroupe les communes de deux départements, on parle d'Association Régionale (AR). Il existe deux (2) Associations Régionales: l' Association des Communes de l'Atacora et de la Donga (ACAD) et l' Association des Communes de l' Atlantique et du Littoral (ACAL). Lorsque l' Association regroupe des communes d'un même département, on parle d'Association Départementale (AD). Il existe huit (8) Associations Départementales qui regroupent respectivement les communes de chacun des huit autres départements du pays.

➤ **Espaces de Développement Partagé (EDP)**

Un Espace de Développement Partagé (EDP) est un regroupement de communes sur la base d'une homogénéité géographique, historique, culturelle et/ou économique qui vise essentiellement la régionalisation du développement en se basant sur la valorisation des potentialités économiques des communes. La création des EDP depuis 2006 est fortement liée à une

démarche proactive de la DAT motivée par le souci de la territorialisation du développement, de la cohérence territoriale et de la réduction des disparités régionales. Les EDP s'intègrent dans la vision spatiale à long terme du SNAT. La DAT, en concertation avec les élus locaux a proposé vingt-quatre (24) Territoires de Développement (TD) ou Espace de Développement Partagé (EDP). Toutefois, la constitution des EDP en intercommunalités, s'appuie sur le principe de la libre administration des communes et conformément aux dispositions légales. Entre 2006 et 2015, vingt-et-un (21) EDP ont été créés au Bénin sur les vingt - quatre (24) projetés par la DAT mais l'effectivité et la pérennité des activités des EDP après leur création varie d'un espace à l'autre.

Intercommunalité sous la forme fédérative à fiscalité propre

Selon la loi n° 2009-17 du 13 août 2009, l'EPCI est un organisme d'intercommunalité doté de la personnalité juridique et de l'autonomie financière exerçant à la place et pour le compte des Communes membres, certaines de leurs compétences légales propres ou partagées qui lui ont été transférées afin qu'elles soient exercées au niveau intercommunal. Il existe actuellement cinq (5) EPCI régulièrement créés au Bénin et adoptés par décret en Conseil des Ministres. Certains EPCI couvrent les mêmes périmètres géographiques qu'une Association Départementale. C'est le cas par exemple de la Communauté des Communes du Zou (CCZ) qui est un EPCI qui correspond au même espace géographique que l'Union des Communes du Zou (UCoZ) qui est une Association Départementale (AD). De même, l' EDP dénommé "Pays de la Mékrou" couvrait le même périmètre géographique que l' EPCI, la Communauté des 2KP regroupant trois (3) Communes du département de l'Atacora à savoir: Kérou, Kouandé et Péhunco.

Intercommunalité et aménagement du territoire dans le département de l'Atacora

Formes de l'intercommunalité dans le département de l'Atacora

On retrouve dans le département de l'Atacora, les deux principales formes d'intercommunalité qui coexistent au Bénin.

Organismes d'intercommunalité sous la forme associative

Dans le département de l'Atacora, on dénombre quatre (4) regroupements de communes sous la forme associative: Il s'agit de l' Association des Communes de l'Atacora et de la Donga (ACAD) et de trois (3) EDP. Créée en 2004, l' ACAD est une Association Régionale (AR) qui regroupe les treize (13) communes des deux départements du Nord Ouest du Bénin: l' Atacora et la Donga. L'ACAD, dont le siège est à Natitingou, a pour objectifs principaux de: défendre les intérêts de l'association et des communes membres; créer et entretenir entre les communes membres l'amitié,

la solidarité, l'union et le dialogue; assurer l'épanouissement de ses membres et le développement économique et socio-culturel des départements de l'Atacora et de la Donga. Pour atteindre ces objectifs, l'ACAD intervient dans les cinq (5) domaines d'activités que sont: le tourisme; l'environnement; l'agriculture et l'élevage; la formation professionnelle et l'insertion des jeunes; la planification communale et la planification intercommunale. Le budget de l' ACAD est principalement constitué des ressources propres issues des cotisations des communes membres et des subventions des Partenaires Techniques et Financiers tels que l'Union Européenne, l'ONG Acting for Life, l'Agence Française de Développement (AFD), la Coopération Technique Belge (CTB), Plan International, la GIZ, etc.

Conformément au découpage proposé par le SNAT dans sa vision de territorialisation du développement par la promotion de pôles régionaux, le département de l'Atacora comprend trois (3) Espaces de Développement Partagé (EDP) à savoir: l'EDP "Pays de la Mékrou" créé en 2008 qui regroupe les communes de Kérou, Kouandé et Péhunco mais qui n'existe plus depuis la création en 2014 sur le même territoire de l' EPCI dénommée "la Communauté des 2KP"; l' EDP "Territoire de la Pendjari" créé en 2012 et regroupant les communes Cobly, Matéri, Tanguiéta qui a commencé le processus de mutation en EPCI; l' EDP "Territoire du Pays des Montagnes" créé en 2012 qui regroupe les communes de Boukoumbé, Natitingou et Toucountouna et n'est pas encore très opérationnel pour le moment.

Communauté des 2KP: premier EPCI créé au Bénin

La communauté des 2KP regroupant les trois (3) communes Kérou, Kouandé et Péhunco du département de l'Atacora est le premier Etablissement Public de Coopération Intercommunale (EPCI) créé au Bénin en 2014 conformément à la loi n° 2009-17 du 13 août 2009 portant modalités de l'intercommunalité en République du Bénin et à son décret d'application.

➤ Genèse de l'idée intercommunale au sein des 2KP

La communauté des 2KP a été officiellement créée en mai 2014, mais l'idée de s'unir pour coopérer et mieux défendre leurs intérêts et la volonté de promouvoir le développement local et intercommunal existait au sein des trois (3) communes depuis plusieurs décennies. En effet, les trois (03) communes qui forment les 2KP sont historiquement liées dans la mesure où elles constituaient jadis le royaume de Kouandé et formaient une même aire socioculturelle à dominance Baatonu (Bariba) avec un pouvoir traditionnel au sommet duquel se trouve le Roi Bagana. De plus, les trois communes appartenaient à une même sous - préfecture jusqu'en 1978. En effet, elles formaient un même district. Puis, avec les réformes en 1972 et en 1978, il y a eu le District de Kérou et le District de Péhunco. Ensuite, ces districts sont

devenus des sous- préfectures. Avec l'avènement de la décentralisation, chacune des trois sous préfectures sont devenues des communes.

Malgré l'existence de ces trois communes, les acteurs du développement ont éprouvé très tôt le besoin de s'unir pour être plus forts et de travailler ensemble, d'organiser la solidarité et de défendre leurs intérêts communs. Avant même la décentralisation en 2003, il existait des associations de développement qui militaient pour le développement des trois communes et menaient des actions à caractère intercommunal. L'émergence sociale de ces unions intercommunales telles que l'amicale des élèves et étudiants des 2KP dès 1997 et l'Amicale « Kpépikakérou » des cotonculteurs en 2000 sont des preuves de cette volonté de coopérer. Avec la décentralisation, la création de l'Association des Chefs d'Arrondissement de Kérou, Kouandé et Péhunco (2KP) par les élus de la première mandature en 2004 a contribué à renforcer la volonté de ces trois communes de mettre en œuvre une coopération intercommunale. En outre, les difficultés rencontrés par les Maires de la première mandature à savoir: l'insuffisance de moyens financiers des communes des 2KP; l'insuffisance d'infrastructures adéquats; l'insuffisance de ressources humaines qualifiées, ont accru la volonté des Maires de la seconde mandature de promouvoir la coopération intercommunale. C'est pourquoi, avant même le vote de la loi n° 2009-17 du 13 août 2009 portant modalités de l'intercommunalité en République du Bénin, les trois conseils communaux ont décidé de s'engager dans une relation de coopération en signant en 2008, la convention qui crée l'intercommunalité des 2KP correspondant à l'EDP "pays de la Mékrou". Ces initiatives ont été consolidées par les conseils communaux qui se sont engagés dans le processus de la mise en place d'un EPCI avec l'appui de la coopération allemande à travers le Programme d'appui à la Décentralisation et au Développement Communal (PDDC/GIZ).

➤ **Présentation de la Communauté des 2KP**

La communauté des 2KP regroupe les communes de Kérou, Kouandé et Péhunco, soit une population de 228 502 habitants selon le RGPH 4 installée sur une superficie de 10 145 km². La Structure technique de l'EPCI, composée de techniciens, est chargée de la mise en œuvre des opérations concourant à l'exercice des compétences à lui transférées par les Communes membres.

Dans la Communauté des 2KP, les compétences transférées par les trois communes à l' EPCI relèvent de cinq domaines d'activités. En matière de développement local, d'aménagement, d'habitat et d'urbanisme, la communauté des 2KP veille à l'élaboration et au suivi de la mise en œuvre du Schéma Territorial d'Aménagement et de Développement (STAD) de la Communauté. Pour ce qui concerne les infrastructures, équipements et transports, la réalisation et l'entretien de pistes qui relie les communes et qui

ne relèvent pas de la compétence d'autres institutions ainsi que la réalisation et la réhabilitation des infrastructures hydrauliques pastorales et villageoises lui sont confiées. En matière d'environnement, d'hygiène et de la salubrité, la communauté des 2KP est chargée de la collecte et du traitement des Déchets Solides Ménagers et de l'élaboration de stratégies communes de protection des ressources naturelles en général et de gestion des ressources forestières en particulier. Dans le domaine de la santé, de l'action sociale et culturelle, l'EPCI se charge de la promotion du patrimoine culturel et touristique intercommunal tandis que pour ce qui concerne les services marchands et les investissements économiques, il offre un appui à la promotion de l'économie au niveau de la communauté.

Afin d'exercer ces compétences, la Communauté des 2KP utilisent des ressources qui se composent essentiellement de la contribution des Communes membres et des subventions des Partenaires Techniques et Financiers (PTF). La GIZ à travers le PDDC est le Partenaire Technique et Financier qui soutient le plus la Communauté des 2KP, mais il y a également, l'ONG PROTOS, l'Unité Fonctionnelle Régionale CTB ou UFR/AD, PRO - AGRI/GIZ, etc.

Actions intercommunales d'aménagement du territoire dans le département de l'Atacora

Il s'agit des actions d'aménagement du territoire entreprises par les différents organismes d'intercommunalité du département dans le cadre de la coopération intercommunale qui impactent le développement territorial de la région.

Actions entreprises par les regroupements communaux de forme associative

➤ Association des Communes de l'Atacora et de la Donga (ACAD)

En matière de tourisme, l'ACAD œuvre pour la promotion des circuits touristiques avec l'atout que constitue la présence des deux Parcs nationaux (Parc Pendjari et Parc W) sur son territoire. En vue de la préservation de l'environnement, l'association contribue à la diminution de la pression sur le couvert végétal à travers notamment la promotion de l'utilisation des foyers améliorés et de la création de jardins dans les écoles. Dans les domaines de l'agriculture et l'élevage, l'ACAD œuvre pour la sensibilisation en vue de la préservation des aires protégées, la construction de marchés à bétail et de dépôts pharmaceutiques vétérinaires, la sécurisation de couloirs de passage et la délimitation des aires de pâturage. L'ACAD favorise également la formation professionnelle et l'insertion des jeunes à travers la valorisation des matériaux locaux notamment la pierre avec l'appui de l'ONG Acting for Life et la formation des apprentis maçons sur la taille et la construction avec la pierre.

De plus, l'ACAD intervient dans la planification communale et la planification intercommunale. A titre d'exemple, elle a fourni en 2017 un appui non négligeable à la plupart des Communes membres dans le cadre de l'élaboration de leur Plan de Développement Communal de 3^{ème} génération (PDC 3) respectif. Par ailleurs, l'ACAD a entrepris la réalisation de certaines études telles que: le diagnostic économique et territorial assorti d'un plan de développement de l'économie locale; le diagnostic institutionnel et organisationnel des communes axé sur le secteur agricole assorti d'un plan de renforcement de capacités; le Plan régional filière riz, maraichage, anacarde et soja. Par ces activités, l' ACAD entreprend des actions ou projets à caractère intercommunal qui favorisent le développement économique régional et contribuent à la préservation de l'environnement. En conséquence, ces activités ont un impact sur le développement territorial et l'aménagement du territoire.

➤ **EDP**

Selon le Document de Stratégie Opérationnelle (DSO) de mise en œuvre de la DEPONAT adopté par Décret n° 2010 - 274 du 11 juin 2010, le Projet de Territoire traduit en actions à l'échelle intercommunale, le Schéma Territorial d'Aménagement et de Développement (STAD) sur une période de cinq (5) ans. Dans le département de l'Atacora, chacune des trois (3) EDP régulièrement créées disposent d'un Projet de Territoire. L'EDP "Pays de la Mékrou" devenue en 2014, l' EPCI "la Communauté des 2KP" dispose d'un Projet de Territoire élaboré sur financement de l'Union Européenne pour la période 2010-2015 en vue de la valorisation des potentialités agricoles et touristiques du territoire des 2KP. En dehors de quelques réalisations dans le secteur de l'eau, ce projet de territoire n'a pas été mis en œuvre. L' EDP "Territoire de la Pendjari" a également bénéficié de l'élaboration avec l'appui de l'Union Européenne de son Projet de Territoire (2010 - 2015). Comme celui de la Mékrou, ce Projet de Territoire n'a pas été mis en œuvre non plus, essentiellement faute de financement. Quant au Projet de Territoire de l' EDP "Territoire du Pays des Montagnes", il a été élaboré en 2016. Bien qu'il soit beaucoup trop tôt pour évaluer sa mise en œuvre, aucune action projetée dans ce document n'a été entamée pour le moment. En somme, les projets de territoire élaborés pour les EDP du département de l'Atacora n'ont pas été mis en œuvre essentiellement pour des raisons financières. Elaborés avec une faible implication des acteurs et cadres des communes et, sans prévision d'un mécanisme de financement, ces projets de territoire étaient voués à l'échec et n'ont pratiquement pas fonctionné.

Actions entreprises par la Communauté des 2KP

Les compétences transférées par les Communes membres à la communauté des 2KP impliquent la mise en œuvre d'activités dans des domaines qui ont un impact sur le développement local et l'aménagement du territoire aussi bien à l'échelle des communes qu'à l'échelle intercommunale. Ainsi, en matière de développement local, d'aménagement, d'habitat et d'urbanisme: l'EPCI a élaboré le STAD en 2012 avec l'appui du PDDC/GIZ, et poursuit actuellement le suivi de sa mise en œuvre. Dans le domaine des infrastructures, de l'équipement et de transport, la réalisation et l'entretien de pistes intercommunales n'a pas commencé mais la réalisation et la réhabilitation des infrastructures hydrauliques pastorales et villageoises a démarré. En matière d'environnement d'hygiène et de salubrité, la collecte et traitement des Déchets Solides Ménagers n' a pas démarré mais l'élaboration d'une stratégie commune de protection des ressources naturelles en général et de gestion des ressources forestières en particulier est en cours. Pour ce qui concerne les services marchands et l'investissement économique, la Communauté des 2KP fournit un appui à la promotion de l'économie locale.

Par ailleurs, afin de bien accomplir sa mission, la Communauté des 2KP s'est dotée de plusieurs documents de planification qui lui permettent de disposer d'une programmation d'interventions dans les domaines de compétences transférés. La plupart de ces outils de gestion sont des outils de planification territoriale dans la mesure où les activités programmées ont un impact significatif sur le développement territorial et l'aménagement du territoire. Le premier de ces outils est le Schéma Territorial d'Aménagement et de Développement (STAD) de la Communauté des 2KP. Elaboré en 2012 sur financement du PDDC/GIZ alors que la procédure de création de l'EPCI était en cours, cet outil de planification présente la vision des 2KP, les axes stratégiques et les objectifs d'aménagement et de développement pour la période 2012- 2020. Le Plan Pluri annuel de Développement Intercommunal (PPDI) a été élaboré pour une période de cinq (5) ans (2017 - 2021) conformément à l' article 69 du décret n°2012-308 du 28 Août 2012 qui stipule que le PPDI est un outil de planification sur cinq ans qui présente, tout en les structurant en programmes voire en projets, les actions nécessaires pour l'exercice des compétences transférées à l'EPCI par les communes membres. Comme le recommande l'article 70 dudit décret, pour opérationnaliser le PPDI, "L'EPCI se dote d'un budget programme triennal glissant intégrant les programmes du PPDI déclinés en actions". L'actualisation du budget-programme (2014-2016) arrivé à expiration a conduit à l'élaboration du Budget-Programme 2017-2019. Enfin, le Plan stratégique de gestion du secteur de l'AEPHA (Approvisionnement en Eau Potable, Hygiène et Assainissement) a été élaboré en 2017 et vise essentiellement l'amélioration du taux de desserte en eau potable et de l'hygiène et de l'assainissement dans

la communauté pour la période 2017 - 2027. Hormis les documents de planification territoriale sus - cités, la Communauté des 2KP dispose d'autres documents de planification tels que le manuel de procédures administratives comptables financières et techniques (2014) et le Plan de communication pour chaque année.

Contraintes à la coopération intercommunale dans le cadre de l'aménagement du territoire dans le département de l'Atacora

Cadre juridique ambigu

Bien que la loi n°2009-17 du 13 Août 2009 soit dite "loi portant modalités de l'intercommunalité au Bénin", elle détermine uniquement les principes généraux de création, d'organisation, de gestion et de contrôle des EPCI comme le précise son article 1er. Compte tenu du titre de cette loi et au regard de son contenu strictement relatif aux EPCI, cette loi est quelque peu restrictive et exclut l'existence de formes d'organisme d'intercommunalité autre que l'EPCI au Bénin. Le décret n° 2012-308 du 28 Août 2012 confirme cette exclusivité de la forme d'intercommunalité puisqu'il ne traite également que des EPCI. Selon la loi et son décret, les regroupements de communes telles que l'ACAD ou encore les EDP ne sont pas des intercommunalités. Or, l'article 177 de la loi du 15 janvier 1999 concède quelques libertés aux communes notamment pour ce qui concerne le choix de la forme des organismes d'intercommunalité. Les deux textes sont des lois ordinaires mais la loi du 13 août 2009 est la plus récente et est de surcroît spécifique. En principe, les dispositions précédentes contraaires pourraient alors tacitement être abrogées. Mais force est de constater qu' à ce jour, ces deux textes relatifs au cadre de mise en œuvre de l'intercommunalité au Bénin coexistent et justifient la coexistence de deux principales formes de coopération intercommunale dans ce pays.

En effet, chacune des deux formes d'intercommunalité existant au Bénin a des points forts et des points faibles. L'intercommunalité sous la forme associative sans fiscalité propre dite "souple" est financée essentiellement par les cotisations des Communes membres et des Partenaires Techniques et Financiers et, ne peut pas bénéficier de subventions de l'Etat. Encore qualifiée d'intercommunalité de services, elle présente l'avantage de pouvoir regrouper un plus grand nombre de communes couvrant des territoires de grande étendue afin de défendre leurs intérêts et de promouvoir leur développement économique et socio - culturel. Par contre, l'intercommunalité sous la forme fédérative à fiscalité propre tels que les EPCI est la forme la plus aboutie d'intercommunalité. Elle est dite "approfondie" ou intercommunalité de projet car elle regroupe des communes en vue de réaliser sur un espace de solidarité, un projet commun de développement. Caractérisée par l'existence de compétences obligatoires et par une fiscalité propre qui lui permet de percevoir

des ressources indépendantes des contributions communales, de bénéficier de subventions de l'Etat ou de contractualiser avec l'Etat, elle présente l'avantage de disposer d'un pouvoir fiscal autonome, en vue de faciliter le financement de projets d'intérêt intercommunal relatifs aux compétences transférées.

Au Bénin, avant le vote de la loi sur l'intercommunalité en 2009, l'ACAD comme plusieurs autres regroupements de communes existaient sous la forme associative en se basant sur la possibilité de choisir la forme de l'organisme d'intercommunalité offerte par l'article 177 de la loi n° 97-029 du 15 janvier 1999. De plus, ces associations (AR/AD) menaient des actions à caractère intercommunal depuis 2003 et ont capitalisé plusieurs années d'expériences avant le vote de cette loi. Malgré l'ultimatum du 31 décembre 2013 donné aux associations de communes pour se conformer aux dispositions de la loi n° 2009-17 du 13 août 2009 et du Décret n° 2012-308 du 28 Août 2012, plusieurs regroupements communaux continuent d'évoluer sous la forme associative. En effet, ledit décret en son article 102, alinéa 1, impose l'obligation de mutation en EPCI des " regroupements de communes existants dont tout ou partie de l' objet correspond à l'intercommunalité telle que définie dans l'article 1er du décret".

A ce jour, la plupart des regroupements de communes existant avant la loi de 2009 n'ont pas disparu. Certaines associations ont entrepris la mutation vers la forme EPCI comme c'est le cas pour l'EDP Pendjari. Mais d'autres associations comme par exemple l'ACAD n'envisagent pas la mutation vers un EPCI. En effet, l'ACAD couvre une superficie beaucoup trop grande représentant 27% du territoire national et les difficultés pour s'entendre sur des compétences à transférer ainsi que la gestion de ces compétences une fois transférées paraissent peu évidentes. De plus, l'alinéa 2 de l'article 102 du décret n° 2012-308 du 28 Août 2012 précise que "les regroupements de communes existants peuvent subsister sous leur statut juridique actuel pour la partie de leur objet qui ne correspond pas à l'intercommunalité telle que définie au sens du décret". Cet alinéa laisse supposer que des regroupements de communes peuvent exister sous une forme autre que l'EPCI tant qu'elles n'ont pas pour objet l'un des trois objectifs de l'intercommunalité telle que définie dans l'article 1er du décret. Nonobstant, certaines associations de communes ont des activités qui appellent parfois la maîtrise d'ouvrage communale. Or, la maîtrise d'ouvrage est une compétence communale transférée aux communes par l' Etat à partir de 2003. De plus, la loi 1901 est une loi de droit privée qui autorise les communes à se regrouper pour mener des actions d'intérêt public mais cette loi ne les autorise pas à faire de la maîtrise d'ouvrage publique car cela reviendrait à gérer des fonds publics. La loi n° 2009-17 du 13 août 2009 et son décret d'application ont le mérite d'obliger ces associations à se départir de la maîtrise d'ouvrage publique que cette loi ne les autorise pas à réaliser.

Au regard de tout ce qui précède, la coexistence des deux formes d'intercommunalité (associative et fédérative) au Bénin paraît possible sous réserve de quelques conditions. En effet, il urge que les regroupements de communes existants qui ont dans leur objet, un des trois objectifs cités dans la définition de l'intercommunalité au sens de l'article 1er du décret se déchargent rapidement de ces activités et ainsi que de toute maîtrise d'ouvrage publique. Cette coexistence est possible et existe dans plusieurs pays du monde puisque les domaines d'activités diffèrent selon qu'il s'agit de la forme associative ou de la forme fédérative. La forme associative suppose qu'il s'agit d'une intercommunalité de gestion tandis que la forme EPCI est une intercommunalité de projets. Forte de ces arguments, l' ACAD envisage de continuer d'exister sous la forme associative et préfère soutenir la création sur son territoire de quatre (4) EPCI correspondant aux quatre EDP projetés dans le SNAT.

Handicaps à la création des EPCI

Les principaux handicaps à la création des EPCI sont d'une part le principe de spécialité de l'EPCI et, d'autre part, la durée du processus de rédaction puis de validation des statuts. En effet, l'article 13 du décret de 2012 stipule que pour les compétences transférées, l'EPCI jouit de l'exclusivité. Conscientes que l'EPCI se saisit d'une partie des compétences des Communes membres, il faut du temps pour que toutes les communes s'accordent pour définir dans les statuts, les compétences à transférer à l'intercommunalité. Une fois que tous les conseils communaux ont validé les statuts, c'est le circuit Mairie - Préfecture - Ministère de la Décentralisation qui retarde la création de l'EPCI. De plus, après ce circuit, le processus de création de l'EPCI s'achève par l'adoption en Conseil des Ministres qui nécessite un certain lobbying. En somme, le processus de rédaction puis de validation des statuts des EPCI est relativement long et dure en moyenne deux (2) ans comme ce fut le cas pour la Communauté des 2KP. Ces deux facteurs entravent la création des EPCI.

Obstacles à la mise en œuvre des actions intercommunales au sein de l'EPCI

Les difficultés majeures rencontrées par la Communauté des 2KP sont communes à tous les EPCI et liées à leur fonctionnement. Il s'agit entre autres: du non respect des engagements tel que le non paiement des cotisations par les communes membres; de l'insuffisance de la formation des ressources humaines et des acteurs sur l'intercommunalité; de l'indisponibilité d'outils standards et d'outils spécifiques de gestion au niveau des EPCI. Sur le plan financier, l'obstacle majeur rencontré par la Communauté des 2KP est lié à l'inexistence d'un agent comptable, conformément à l'article 80 du décret du 28 Août 2012. A ce jour, dans la Communauté des 2KP, les communes

transfèrent effectivement les fonds d'investissement destinés à la réalisation des ouvrages hydrauliques de leur budget à l'EPCI. Mais ces fonds sont actuellement au trésor car aucun receveur n'a été nommé. Or, l'un des intérêts majeurs de la création d'un EPCI est de permettre à l'intercommunalité de projets de bénéficier des subventions de l'Etat. Mais, la Communauté des 2KP n'a jamais bénéficié de subventions de l'Etat. Pourtant avec la forme fédérative à fiscalité propre, la contractualisation avec l'Etat est possible. Actuellement, la Communauté des 2KP a pour seules ressources, les cotisations des communes et les subventions des PTF. Cette situation ne favorise pas la mise en œuvre des actions intercommunales d'aménagement du territoire car le transfert de compétences suppose également un transfert de ressources.

Par ailleurs, la faiblesse des ressources du budget de l'Etat affecté aux communes dénote une insuffisance de la volonté de l'état à accompagner les communes et l'intercommunalité. En plus, le transfert de ressources aux intercommunalités reste virtuel et limite les champs d'actions des EPCI. La non mise en place du guichet intercommunal et l'absence de nomination du Receveur intercommunal constituent des freins à la promotion de la coopération intercommunale dans le cadre de l'aménagement du territoire. L'absence de transfert de ressources aux EPCI n'encourage pas non plus la création des EPCI. L'insuffisance de la volonté politique des communes de s'associer qui implique la nécessité de transcender tous les clivages constitue également un frein à la mise en œuvre de la coopération intercommunale. De plus, l'intérêt de se mettre ensemble doit paraître évident pour chacune des Communes membres car cela augmente leur motivation à coopérer et facilite sûrement la définition des compétences à transférer à l'EPCI.

Coordination insuffisante des actions des institutions concernées par l'intercommunalité et dépendance vis-à-vis des PTF

Compte tenu du dynamisme de certains regroupements de communes sous la forme associative, les Partenaires Techniques et Financiers (PTF) ont, dès le début de la décentralisation, fait une grande confiance aux associations de communes. De plus, la DAT bénéficie d'un financement direct alors que l'ancienne Direction de l'Intercommunalité du Ministère de la Décentralisation a un mécanisme de financement plus lent. Pourtant jusqu'en 2016, ces deux structures étaient dans le même Ministère de la Décentralisation et de la Gouvernance Locale. Forte de la confiance des PTF, la DAT, plus autonome et opérationnelle, a encouragé la création des organismes intercommunaux sous la forme associative, notamment les EDP tandis que la DCDI encourageait la création des EPCI.

Les EDP sont plus nombreux sur le territoire, soit vingt-et-un (21) EDP tandis qu'il n'existe que cinq (5) EPCI. Actuellement, la DAT envisage avec l'appui d'un Partenaire Technique et Financier le démarrage de la mise en

œuvre de quelques-uns des onze (11) Projets de territoire élaborés pour les EDP existants alors que les EPCI ne bénéficient pas encore des subventions de l'Etat. En effet, en absence de l'appui des PTF, les actions intercommunales d'aménagement du territoire peinent à être réalisées comme ce fut le cas pour les Projets de Territoire quasiment non mis en œuvre de l'ex EDP, "Pays de la Mekrou" et de l' EDP "Territoire de la Pendjari". Aussi bien les associations de communes que les EPCI dépendent énormément des Partenaires Techniques et Financiers (PTF). A titre d'exemple, pour le financement du projet d'amélioration de l'accès des populations des 2KP à l'eau potable en 2016, d'une valeur de 246.867.020 f CFA, l'EPCI a contribué aux réalisations à hauteur de 30 % soit 74 060 106 f CFA. Dans le même ordre d'idées, la part des contributions des communes aux réalisations des organismes intercommunaux demeure généralement faible et parfois, certaines communes peinent à payer leurs contributions ou ne les paient pas à temps.

Discussions et Perspectives

Forces et Atouts de la Communauté des 2KP: un EPCI assez dynamique au Bénin

La Communauté des 2KP est un EPCI fonctionnel et assez dynamique au Bénin. En effet, cette Communauté de communes est la première en terme d'élaboration de documents de planification (STAD, PPDI, etc.) et également la première en terme de réalisations surtout dans le domaine d'approvisionnement en eau potable. La facilité de coopérer des trois communes des 2KP semble essentiellement due à leur lien historique et culturel et, à leur solidarité presque naturelle qui date d'avant la décentralisation et qui raffermirait leur volonté de travailler ensemble. De plus, les 2KP bénéficient du soutien ferme du PDDC/GIZ qui a apporté son appui à l'élaboration des statuts de l'EPCI et a contribué entre autres à l'élaboration de l'Avant-projet de la Loi. Ainsi, dans tout le processus de création des EPCI au Bénin, la Communauté des 2KP constitue un acteur clé et un pionnier. Par ailleurs, la structure technique des 2KP se compose d' une équipe réduite qui est financièrement peu onéreuse et fonctionne bien.

Approches de solutions pour une meilleure contribution de l'intercommunalité au développement durable du département de l'Atacora

La forme fédérative de l'intercommunalité, notamment l'EPCI, est incontestablement pertinente dans la mesure où elle est habilitée à mettre en œuvre des projets relatifs aux compétences transférées par les Communes membres qui ont, pour la plupart, un impact important sur le développement territorial et l'aménagement du territoire. De plus, l'EPCI constitue le cadre légal d'élaboration des documents de planification territoriale à l'échelle

intercommunale indispensables pour un aménagement durable du territoire. Il s'avère urgent d'encourager la création des EPCI afin de promouvoir la coopération intercommunale en matière d'aménagement du territoire au Bénin et de contribuer à la réduction des disparités régionales et à la cohérence territoriale. Pour cela, le Ministère de la Décentralisation devrait accompagner davantage les EPCI existants, notamment en offrant son appui pour la nomination rapide des Agents comptables et pour l'ouverture du guichet intercommunal par le Ministère des Finances. Par ailleurs, la durée du processus de création d'un EPCI étant quelque peu longue, le circuit Mairie - Préfecture - Ministère de la Décentralisation devrait être raccourci. La validation des statuts au niveau de la Préfecture pourrait être désormais suffisante et le processus de création de l'EPCI serait ainsi plus rapide. Dans le même ordre d'idées, la suppression de l'adoption des statuts par le Conseil des Ministres qui marque la fin du processus de création de l' EPCI pourrait être envisagée.

Sur le plan financier, l'Etat devrait accroître les efforts en vue de rendre effectif le transfert des ressources aux communes et aux EPCI et de promouvoir le développement local et régional. Dans la même logique, il est souhaitable que l'Etat augmente la part du budget affecté aux communes et aux intercommunalités. Au plan institutionnel, la collaboration entre les diverses structures techniques et directions des Ministères concernés par l'intercommunalité doit être renforcée. En effet, la DAT actuellement dépendante du Ministère du cadre de vie et autrefois dépendante du Ministère de la Décentralisation semble plus encline à soutenir les regroupements communaux sous la forme associative. Par contre, la Direction en charge de l'intercommunalité au Ministère de la Décentralisation semble soutenir la création des EPCI. Actuellement, la DAT recherche le financement des PTF pour la mise en œuvre des Projets de Territoire et s'investit dans l'élaboration de Contrat entre l'Etat et les collectivités territoriales. Si l'élaboration du Projet de Territoire par les EDP est propice à l'aménagement durable du territoire intercommunal, les projets inscrits dans ce document de planification territoriale appellent bien souvent la maîtrise d'ouvrage et doivent être mis en œuvre par un EPCI. Il s'agit là d'une raison de plus d'encourager la mutation en EPCI de certains EDP et Associations de communes.

Vu que l'exercice des compétences transférées par les Communes membres a un impact sur l'aménagement du territoire intercommunal, il est primordial d'aider les EPCI à disposer de documents de planification territoriale afin de promouvoir le développement durable du territoire. L'Etat avec l'appui des Partenaires Techniques et Financiers (PTF) devrait mettre à disposition des EPCI, les outils types de gestion et de planification nécessaires. Une fois les documents de planification territoriale (STAD, PPDI, etc.) élaborés, l'Etat et les PTF devraient contribuer au renforcement des capacités

de ressources humaines ainsi que de tous les acteurs impliqués dans la mise en œuvre de l'intercommunalité et dans la recherche de financement. En outre, la volonté de création d'un EPCI par les Communes membres n'est pas toujours suffisante et doit être soutenue par l'existence de problèmes d'intérêts communs à résoudre ensemble afin de promouvoir le développement territorial durable. L'analyse du cas de la Communauté des 2KP qui est le plus dynamique prouve que les liens historiques et culturels, l'homogénéité des aires culturelles ainsi que l'intérêt de mutualiser les ressources et de réaliser des économies d'échelle sont des paramètres qui influent sur la volonté de coopérer et les performances de l'EPCI. Enfin, compte tenu des expériences capitalisées depuis 2003, les regroupements communaux sous la forme associative pourraient continuer d'exister tant qu'elles soustraient de leur portefeuille d'activités, la maîtrise d'ouvrage. En effet, les associations ont des objectifs différents de ceux de l'EPCI et peuvent continuer de contribuer au développement durable du territoire.

Conclusion

Le contexte juridique de la mise en œuvre de l'intercommunalité au Bénin justifie la coexistence de deux principales formes d'intercommunalité à savoir l'intercommunalité sous la forme associative sans fiscalité propre et l'intercommunalité sous la forme fédérative à fiscalité propre. L'Etablissement Public de Coopération Intercommunale (EPCI) qui exerce les compétences transférées par les communes membres bien souvent dans le domaine de l'aménagement du territoire est la forme fédérative reconnue par la loi n° 2009-17 du 13 Août 2009. Dans ce cadre, l'EPCI élabore des documents de planification nécessaires afin de promouvoir le développement durable du territoire intercommunal. L'EPCI présente l'avantage de permettre la contractualisation avec l'Etat. Mais diverses contraintes telles que le principe de spécialité et d'exclusivité et la longueur du processus de validation des statuts constituent les handicaps majeurs à la création des EPCI. De plus, une fois créés, les EPCI se heurtent à des difficultés qui sont entre autres, la non effectivité du transfert de ressources à l'organisme intercommunal; l'absence d'un agent comptable intercommunal nommé par le Ministère des finances; l'insuffisance des capacités des ressources humaines et des acteurs de l'intercommunalité; l'inexistence d'outils type de gestion ou de planification mis à la disposition des EPCI.

Pour pallier ces contraintes, des approches de solutions en vue de l'aménagement durable du territoire ont été proposées dans le but de promouvoir la coopération intercommunale en matière d'aménagement du territoire dans le département de l'Atacora. Il s'agit entre autres de l'augmentation des ressources affectées aux communes par l'Etat, de la nomination de l'Agent comptable des EPCI, de l'ouverture du guichet

intercommunal, de la mise à disposition d'outils type de gestion et de planification des EPCI. Enfin, au regard des expériences capitalisées par les regroupements communaux sous la forme associative, il s'avère judicieux que les associations de communes continuent d'exister et de promouvoir le développement local et intercommunal. La coexistence entre les deux formes d'intercommunalité paraît possible tant que ces associations n'exercent pas de compétences correspondant à l'un des trois objectifs de l'intercommunalité telle que définie dans le Décret n° 2012-308 du 28 Août 2012 et n'exercent pas la maîtrise d'ouvrage. Au besoin, la loi sur l'intercommunalité du 13 Août 2009, pourrait être relue. Dans tous les cas, il s'avère opportun de promouvoir l'intercommunalité et la création des EPCI au Bénin afin d'encourager la coopération intercommunale dans le cadre de l'aménagement du territoire, seul gage du développement de pôles économiques dynamiques et de la réduction des disparités régionales en vue de promouvoir la cohérence territoriale et le développement durable du territoire national.

References:

1. ADAM, K. S. et BOKO, M. (1993) : Le Bénin. Edicef / SODIMAS, Cotonou, 95 p.
2. ADJATIN, A. (2006): Contribution à l'étude de la diversité des légumes feuilles traditionnels consommés dans le département de l'Atacora au Bénin, Université de Lomé (Togo) - Diplôme d'études approfondies , 55 p
3. BATEL, L. (2015) - Les défis des villes africaines, Audace Institut, 13 p., www.financialafrik.com (site consulté le 14 Juin 2016 à 11 heures GMT)
4. DAT (2012) : Guide d'élaboration des projets de territoire, Délégation à l'Aménagement du Territoire, 55 p.
5. DESJARDINS, X. (2007): Gouverner la ville diffuse. La planification territoriale à l'épreuve. Géographie. Université Panthéon-Sorbonne - Paris I, 528 p, Français. <tel-00250015>
6. INSAE, (2004): Recensement Général de la Population et de l'Habitation de 2002 - Synthèse des résultats, Cotonou, 35 p.
7. MADIOT, Y. (1995): Conclusion générale du Colloque : « intercommunalité et aménagement du territoire » pp 249 - 263 in Caillosse, J. *Intercommunalités : Invariance et mutation du modèle communal français*. Rennes : Presses universitaires de Rennes, 1995. (pp. 249-263) Web. <<http://books.openedition.org/pur/24548>>.
8. ONU (2016) : Rapport sur les objectifs du développement durable, 56 p.
9. VAILLANCOURT, J. (1998): Développement durable: évolution conceptuelle et historique, Rapport de recherche, Regroupement

National des conseils régionaux de l'environnement du Québec, 2eme édition, 37 pages, http://www.citesciences.fr/francais/ala_cite/conferen/rio/global_fs.htm

10. VACHON, B. (2009) : Développement local, développement durable et gouvernance territoriale. UQAM, Cégep de St – Félicien, 14 p.
11. VERON, J. (2008) : Enjeux économiques, sociaux et environnementaux de l'urbanisation du monde in Monde en Développement 2008 / 2, N° 142, pp 39 - 52.
12. ZACCAÏ, E. (2002): Le développement durable: Dynamique et constitution d'un projet. Bruxelles, Peter Lang, 358 p.