

DECRET N° 95-341 du 30 Octobre 1995

portant approbation de la déclaration  
de politique urbaine.

LE PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE,  
CHEF DE L'ETAT,  
CHEF DU GOUVERNEMENT,

- VU la Loi N° 90-032 du 11 Décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin ;
- VU la Décision N° 91-042/HCR/PT du 30 Mars 1991 portant proclamation des résultats définitifs du deuxième tour des élections présidentielles du 24 Mars 1991 ;
- VU le Décret N°69-154 PR/MTPTPT du 19 Juin 1969 fixant les conditions d'approbation des projets d'aménagement ;
- VU le Décret N° 94-267 du 12 Août 1994 portant organisation, attributions et fonctionnement du Ministère de l'Environnement, de l'Habitat et de l'Urbanisme ;
- VU le Décret N° 95-183 du 23 Juin 1995 portant composition du Gouvernement ;
- SUR proposition du Ministre de l'Environnement, de l'Habitat et de l'Urbanisme ;
- LE Conseil des Ministres entendu en sa séance du 20 Septembre 1995,

DECRETE :

Article 1er..- Il est approuvé, la déclaration de politique urbaine, dont le texte se trouve ci-joint.

Article 2..- Le Ministre de l'Environnement, de l'Habitat et de l'Urbanisme, le Ministre des Finances, le Ministre de l'Intérieur, de la Sécurité et de l'Administration Territoriale, le Garde des Sceaux, Ministre de la Justice et de la Législation, les Préfets de Départements et les juridictions concernées sont chargés chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent Décret.

.../...

Article 3.- Le présent Décret qui abroge toutes dispositions antérieures contraires, prend effet pour compter de sa date de signature et sera publié et communiqué partout où besoin sera.

Fait à COTONOU, le 30 Octobre 1995

par le Président de la République,  
Chef de l'Etat, Chef du Gouvernement,



Nicéphore SOGLO.-

Le Ministre d'Etat, Chargé de la  
Coordination de l'Action Gouverne-  
mentale et de la Défense Nationale,



Désiré VIEYRA.-

Le Ministre de l'Environnement,  
de l'Habitat et de l'Urbanisme,



Aziadomè KOGBLEVI.-

Le Ministre des Finances,



Paul DOSSOU.-

Le Ministre de l'Intérieur, de la  
Sécurité et de l'Administration  
Territoriale,



Antoine Alabi GBEGAN.-

Le Garde des Sceaux, Ministre  
de la Justice et de la Légis-  
lation par intérim,



Théodore HOLA.-

Ampliations : PR 6 AN CS 2 CC 2 CES 2 HAAC MEDN 4 MEHU 4 MISAT 4  
MF 4 AUTRES MINISTERES 16 SGG 4 DGBM-DCF-DGTCPC-DGID-DGDDI 5 BN-  
DAN-DLC 3 GCONB-DCCT-INSAE 3 BCP-CSM-IGAA 3 UNB-ENA-FASJEP 3 JO 1.-

**REPUBLIQUE DU BENIN**

---

**MINISTERE DE L'ENVIRONNEMENT  
DE L'HABITAT ET DE L'URBANISME**

---

**DIRECTION DE L'URBANISME**

---

## **DECLARATION DE POLITIQUE URBAINE**

(Adoptée par le Conseil des Ministres du 20 Septembre 1995 :  
Relevé n°37/SGG/rel du 21 Septembre 1995)

## SOMMAIRE

### 1. Présentation

### 2. Préambule

### 3. Etat des lieux

### 4. Principes

- Réaffirmer le rôle de l'Etat par la définition du cadre institutionnel.
- Inscrire la stratégie dans le mouvement de décentralisation et de démocratisation.
- Répondre à l'ensemble de la demande pour toutes les catégories de revenus.
- Préserver l'avenir en tenant compte des risques sociaux et environnementaux.
- Affirmer les orientations nationales pour la discussion des projets et des programmes.

### 5. Orientations stratégiques

- Encourager et encadrer les initiatives privées foncières et immobilières.
- Définir le rôle des collectivités locales dans la gestion urbaine.
- Définir le cadre institutionnel et juridique de la production de la ville.
- Desservir les quartiers et définir les normes d'équipement.
- Mettre en oeuvre et coordonner les projets et les programmes urbains.
- Renforcer les opérateurs professionnels.
- Définir les modalités du financement de l'urbanisation.
- Equilibrer l'armature urbaine.

### 6. Méthode de mise en oeuvre

- La préparation de la loi d'orientation urbaine.
- La production de l'instrumentation réglementaire.
- Les études des stratégies.
- La réalisation et la coordination des programmes et projets urbains.
- Le programme de mobilisation pour la desserte des quartiers.
- L'amélioration de la qualité urbaine et architecturale des centres-ville.
- Un programme de formation prioritairement destiné aux collectivités locales.
- Une action de communication et d'information.

### 7. Annexes à la déclaration

## **1. PRESENTATION**

Le renouveau démocratique a engendré une nouvelle dynamique politique qui a permis d'engager une réforme de la gestion urbaine.

Le gouvernement a pris l'initiative du lancement d'un programme destiné à expérimenter de nouvelles méthodes et de nouvelles procédures d'administration et d'équipement des villes béninoises.

Il semble opportun à ce jour d'aller plus loin : de fixer le cadre de la politique urbaine entendue comme l'ensemble des dispositifs à appliquer aux villes et au fait urbain béninois en général pour les faire servir au développement national. Un tel cadre doit servir de référence ou de guide pour l'ensemble des décideurs étatiques locaux. Il doit conduire à préciser les compétences des institutions chargées de l'urbain et définir les règles de comportement de l'ensemble des acteurs, y compris des plus modestes.

Cette déclaration urbaine donnera donc lieu à un important travail de législation, de réglementation, de programmation et aussi de planification. Tant que ce travail n'a pas produit tous ses effets, la déclaration reste le texte de référence.

Elle s'adresse à deux publics :

- le grand public pour lequel la ville est un milieu de vie ou au moins une préoccupation et une interrogation ;
- le public plus restreint des décideurs et des professionnels de toutes sortes, dont la ville est le «métier».

Les différences entre le grand public et le public professionnel n'interdit pas l'utilisation d'un langage commun qui prendrait la forme d'une liste des problèmes concrets auxquels la politique urbaine s'efforce d'apporter réponse.

Les problèmes à résoudre ou les difficultés à affronter sont :

- le sous-équipement des quartiers ;
- le danger d'une prolifération incontrôlée des extensions urbaines ;
- l'absence d'une action urbanistique et administrative de la puissance publique capable de réguler l'urbanisation ;
- l'insuffisance des moyens techniques des collectivités locales ;
- la fragilité écologique du littoral qui accueille la plus grande part de l'urbanisation ;
- la nécessité de renforcer l'image et le prestige des centres des villes béninoises.

## **2. PREAMBULE**

L'objet de cette déclaration de politique urbaine est de définir les orientations qui serviront à la préparation des stratégies sectorielles des investissements publics urbains et de l'habitat urbain ; d'encourager et d'encadrer les initiatives des différents acteurs et intervenants publics et privés qui interviennent dans le domaine urbain ; de rendre explicite le rôle de l'Etat.

## **3. ETAT DES LIEUX**

L'urbanisation ne concerne pas que les citadins ; elle correspond à une mutation structurelle de la société béninoise et bouleverse complètement les rapports entre les villes et les campagnes ; elle se répercute sur la vie quotidienne de tous les habitants.

Cette urbanisation ne concerne pas que le Bénin. La concentration urbaine sur le littoral de l'aire urbaine Lagos-Cotonou-Lomé-Accra trouve sa logique dans la grande région. et conditionne l'évolution de la conurbation Cotonou-Porto-Novo-Abomey-Calavi. Elle accroît le déséquilibre du territoire national tant du point de vue de l'armature urbaine qui caractérise l'équilibre et les relations entre les villes que de celui de l'aménagement du territoire et du rapport entre les régions.

L'urbanisation est proliférante et désordonnée.; l'inadéquation de la production urbaine par rapport à la demande se traduit dans les logements insuffisants et sans confort ainsi que dans le manque criard d'équipement des quartiers. Il faut insister sur la médiocre qualité du cadre de vie urbain et particulièrement dans certains cas, comme à Cotonou, l'absence d'identification symbolique à leur ville des habitants qui ne se reconnaissent pas dans un paysage urbain sans personnalité. Pour beaucoup de citadins, la ville est laide et n'est pas leur affaire.

L'obsolescence du cadre institutionnel et des procédures qui régissent le secteur urbain est aggravée par l'abandon pendant une décennie d'un véritable projet politique dans le domaine de la ville. L'extension urbaine a pris la forme d'une intense et anarchique, activité foncière et immobilière qui risque d'accentuer les déséquilibres actuels.

Un grand nombre de projets et d'investissements publics ont été lancés depuis cinq ans. L'absence d'un cadre de cohérence et d'une politique urbaine explicite empêche les autorités publiques d'orienter, de faire converger et de multiplier les effets, par l'organisation des synergies, des multiples projets financés par les partenaires au développement ; qu'il s'agisse des institutions financières de coopération, des ONG ou des investisseurs privés.

Après la Conférence Nationale, de nouvelles voies ont été inaugurées. La volonté de renforcer le rôle des pouvoirs publics, tout en encourageant les initiatives privées a été fortement affirmée. Plus de dix-neuf projets publics, sur financements extérieurs, ont été lancés dans le secteur urbain. Le Projet de Réhabilitation et de Gestion Urbaines (PRGU) a permis d'explorer de nouvelles solutions que cette déclaration élargit et formalise.

#### **4. PRINCIPES**

Cinq principes de politique urbaine sont retenus :

- réaffirmer le rôle de l'Etat par la définition d'un cadre institutionnel qui précise les droits et les obligations des différents intervenants et acteurs du secteur urbain ;
- inscrire la politique urbaine dans le mouvement de décentralisation et de démocratisation ;
- répondre à l'ensemble des demandes de terrains à bâtir, d'habitat et d'équipement exprimées par toutes les catégories sociales et lier la production de l'habitat à la promotion des activités.
- préserver l'avenir en prenant en compte des risques sociaux et environnementaux ;
- utiliser la déclaration de politique urbaine pour organiser et conduire les projets et les programmes du secteur urbain avec les partenaires au développement.

#### **5. ORIENTATIONS STRATEGIQUES**

Les orientations stratégiques, regroupées en huit thèmes, explicitent les formes et les modalités de l'action des pouvoirs publics, dont l'ensemble constitue la politique urbaine.

Certaines des orientations, présentées en premier, concernent la définition par l'Etat du cadre institutionnel qui permettra aux différents intervenants de situer leurs actions et leurs projets dans les perspectives définies par la politique urbaine.

Les autres interventions concernent les modalités plus instrumentales et opératoires que les pouvoirs publics concrétiseront à travers les projets et les programmes, menés en concertation par les intervenants publics et privés, et soutenus par les institutions du secteur public urbain.

##### **Encourager et encadrer les initiatives privées foncières et immobilières**

Les villes sont le résultat de l'action des multiples initiatives privées foncières et immobilières. L'Etat par son action cherche à encourager les initiatives privées, mais il se doit aussi d'assurer la vision à long terme et de garantir les équilibres que la parcellisation des intervenants ne permet pas de voir. C'est le sens de la concertation entre le privé et le public.

L'action des pouvoirs publics est ici vitale. Il revient aux pouvoirs publics de s'assurer de l'organisation de l'accès au sol urbain. Il lui revient aussi de définir les modes de régulation et d'appropriation du sol urbain équipé.

Il s'agit d'imposer au dynamisme de la production foncière privée, coutumière ou non, une discipline, d'aménagement et d'équipement, par la loi et par des opérations d'équipement de sites d'extension urbaine.

Il s'agit aussi d'aider au développement d'une véritable promotion foncière et immobilière et du secteur des entreprises du bâtiment, en vue notamment de diversifier l'offre de logement.

### **Définir le rôle des collectivités locales dans la gestion urbaine**

Le processus de décentralisation est défini par le projet loi sur la décentralisation. Malgré la priorité qui lui a été donnée, la mise en oeuvre de cette loi sera longue et difficile. L'intervention des collectivités locales dans la gestion urbaine est d'une très grande urgence. Il est proposé, dans le cadre de la loi sur la décentralisation, de lancer une réflexion particulière sur la définition des collectivités locales dans la gestion urbaine.

Ce rôle des collectivités locales est conçu comme celui d'un organisateur et mobilisateur des énergies locales. Il s'agit donc d'assurer l'amélioration de leurs capacités techniques à «faire» et surtout à «faire-faire» ; ce qui implique une amélioration du cadre juridique permettant la délégation des services publics et de la maîtrise d'ouvrage ou d'opération.

L'instrumentation juridique sera toutefois insuffisante si les moyens financiers et humains ne permettent aux collectivités locales de jouer leur rôle.

Ce qui implique la mise à disposition effective des recettes fiscales qui leur reviennent et la définition du cadre de recours à l'emprunt.

Ce qui implique la mise en place des services indispensables à la gestion urbaine : service juridique, services techniques, services d'entretien, atelier d'architecture et d'urbanisme.

Ce qui implique aussi la reconnaissance de la légitimité des collectivités locales à participer à la définition même des projets et programmes qui concernent leur territoire.

Ce qui implique surtout la mise à disposition des collectivités locales et le recrutement de cadres compétents et motivés. Ainsi qu'un programme de formation sur la prise en charge par les collectivités locales de la gestion urbaine.

### **Définir le cadre institutionnel et juridique de la production de la ville**

Ce cadre sera défini par le moyen d'une loi d'orientation urbaine portant sur l'urbanisme, l'aménagement foncier et la gestion urbaine. Cette loi sera complétée par des textes d'application qui permettront à chaque intervenant de situer ses initiatives et aux pouvoirs publics d'intervenir.

Il s'agit de redévelopper la fonction de l'urbanisme en matière de planification, de définition et de réservation foncière. Il s'agit aussi de mettre en oeuvre les moyens et la volonté politique nécessaires pour réserver le sol et de préserver les emprises des voiries et équipements des extensions urbaines.

Ce qui implique de renforcer immédiatement, de façon conséquente, les services de l'urbanisme de l'Etat et des municipalités.

### **Desservir les quartiers et définir les normes d'équipement**

Le niveau d'équipement des quartiers existants ainsi que celui des extensions urbaines constitue le problème grave, plus grave même que la crise urbaine. Il précède même celui de l'insuffisance de l'offre de logements. Il contribue largement à la mauvaise qualité de l'habitat.

L'Etat définira le niveau minimum d'équipement de quartier. Ce niveau comporte : les voies d'accès carrossables aux quartiers, la délimitation des principales voies intérieures des quartiers pour le passage des réseaux d'eau et d'électricité, l'accès aux équipements de proximité, l'accès à des lieux de précollecte des ordures ménagères, le drainage des quartiers nouveaux.

L'Etat définira les modalités de financement et de mise en oeuvre de niveau minimum de cet équipement. Il fixera les clés de répartition entre l'Etat, les collectivités locales et les bénéficiaires.

Un programme de mobilisation et d'appui aux associations de quartier sera lancé à très court terme.

### **Mettre en oeuvre et coordonner les projets et les programmes urbains**

Plus de dix-neuf programmes et projets, identifiés et en cours d'exécution, concernent le secteur urbain.

La mise en oeuvre de ces projets va profondément modifier le paysage urbain, directement pour les programmes d'aménagement de quartiers et d'infrastructures et indirectement pour l'amélioration des différents réseaux.

Il s'agit, pour les pouvoirs publics de se préoccuper de la coordination de ces différents projets. Une relecture de chacun d'eux, à la lumière de la déclaration de politique urbaine, permettra :

- d'évaluer les effets sur le secteur urbain ;
- d'organiser les synergies entre les projets ;
- de prolonger les effets attendus par quelques efforts complémentaires.

Un travail d'identification de nouveaux projets sera mené dans le cadre des études stratégiques. Il permettra de disposer d'un ensemble de projets en différenciant trois types d'interventions :

- les programmes d'équipement des sites d'extension urbaine ;
- les programmes de réaménagement et valorisation des quartiers existants ;
- les opérations de promotion des centres villes.

Un effort particulier sera engagé pour définir des programmes urbains liant l'habitat à la promotion des activités économiques (emplois, revenus, fiscalité), en s'assurant notamment que l'organisation des quartiers prévoira le développement des multiples activités de proximité et de services aux ménages.

### **Renforcer les opérateurs professionnels**

La prise en charge de la complexité de l'urbanisation n'est possible qu'avec le renforcement et parfois le soutien à la création, d'opérateurs professionnels, publics et privés.

Il s'agit de constituer un milieu professionnel, capable d'assurer la circulation de l'information, des connaissances, la capitalisation des expériences, d'améliorer son niveau de qualification d'ensemble. L'implication des universitaires et des chercheurs dans le débat sur la ville contribuera largement à cette évolution.

La constitution de ce milieu implique le renforcement et la modernisation des professions d'expertise (architectes, urbanistes, bureaux d'études, géomètres,...) en liaison avec les agences publiques et les administrations, avec les collectivités locales, avec les entreprises. L'objectif est de construire de véritables capacités nationales de conception, de maîtrise d'ouvrage déléguée et de maîtrise d'oeuvre, d'ingénierie, de réalisation, de contrôle et d'évaluation.

Il s'agit ainsi de former des opérateurs publics et privés capables de travailler avec les collectivités locales et d'encourager la création des agences décentralisées de travaux et d'études. Il s'agit aussi de former des aménageurs et des équipeurs capables d'intervenir professionnellement dans l'organisation ou l'équipement des quartiers et de travailler avec les associations d'habitants.

Une partie de ces préoccupations trouvera son expression dans la discussion et l'application de la loi sur la maîtrise d'ouvrage publique.

### **Définir les modalités du financement de l'urbanisation**

Les investissements nécessités par l'urbanisation sont considérables. Nous partons du principe que le financement de l'urbanisation peut être largement assuré par la création des richesses créées par l'urbanisation, particulièrement de l'accroissement des valeurs foncières.

Il s'agit d'abord de maîtriser la taxation des plus-values, la taxe et les contributions d'équipement, l'amélioration de la taxe foncière urbaine. L'expérience des registres fonciers urbains démontre l'importance de ces recettes.

Le financement des collectivités locales est prévu dans la loi de décentralisation. Les collectivités locales devraient pouvoir compter sur l'ensemble des recettes qui sont prélevées en leur nom et en fonction des règles de péréquation. Les dépenses suscitées par la gestion urbaine devront correspondre aux recettes attendues. La capacité d'endettement sera contrôlée par l'Etat qui assure la garantie des emprunts. Un système de crédit aux collectivités locales sera mis à l'étude.

Une concertation sera engagée avec les banques de développement et les banques commerciales pour le financement intermédiaire (crédit promoteurs et crédit entreprises) pour élargir l'accès au crédit, en liaison avec le respect des dispositions légales.

L'accès des ménages au crédit, pour leur logement sera facilité par la mobilisation de l'épargne populaire, à travers des systèmes innovants de crédit mutualisé, fondés sur les solidarités traditionnelles et associatives.

### **Equilibrer l'armature urbaine**

L'aménagement du territoire prévoit un équilibre entre les régions et le maintien de l'armature urbaine notamment par le renforcement des villes de l'intérieur.

Du point de vue de la maîtrise de l'urbanisation, il faut tenir compte de la taille des villes. Pour les villes de l'intérieur, leur développement sera lié aux équilibres régionaux. On prévoira d'élaborer les programmes d'investissements publics en liaison avec les instances locales et inscrire l'équipement des villes et l'équilibre de l'armature urbaine dans la stratégie sectorielle des investissements publics urbains.

Une approche particulière sera réservée à la conurbation littorale qui représente 60 % de la population urbaine. En dehors de l'équipement des quartiers existants et de la création des nouveaux quartiers, une attention spéciale sera portée à l'embellissement de la ville dans le but de permettre l'identification des citoyens à leur ville et par là la prise en charge par les habitants de l'avenir de leur ville.

## **6. METHODE DE MISE EN OEUVRE**

Des mesures engagées dans l'immédiat doivent déboucher sur des résultats tangibles. Certaines de ces mesures sont déjà lancées ou sont en cours de lancement. Pour les autres, les décisions de lancement sont à prendre dans les six mois.

Les trois premières séries de mesures ont pour objet la définition du cadre institutionnel ; elles permettront de canaliser les dynamismes des opérateurs fonciers et immobiliers et de préparer le cadre de la stratégie urbaine et de l'habitat. Trois autres séries de mesures concernent le très ambitieux programme d'investissement et de production dans les domaines des infrastructures et de l'aménagement. Les deux séries de mesures suivantes concernent la mise en oeuvre et l'accompagnement en termes de formation et d'information.

L'ensemble de ces mesures constituent un premier programme d'action qui témoigne de la volonté de l'Etat de s'engager vigoureusement dans la mise en oeuvre de la politique urbaine.

### **Première série de mesures :**

#### ***la préparation de la loi d'orientation urbaine***

Le projet de loi d'orientation urbaine fixera l'architecture de l'édifice juridique et institutionnel. Il laissera au gouvernement le soin de définir les conditions de mise en oeuvre de la loi par le moyen de décrets, arrêtés et circulaires.

Le projet de loi couvrirait les domaines suivants : prescriptions et instruments d'urbanisme, réservation foncière et expropriation, aménagement foncier urbain, attributions des collectivités locales en matière de gestion urbaine.

### **Deuxième série de mesures :**

#### ***la production de l'instrumentation réglementaire***

Une analyse de la législation et de la réglementation en vigueur permettra d'identifier les aménagements à proposer pour assurer la mise en oeuvre de la déclaration de politique urbaine. Des dispositions particulières seront proposées dans des domaines actuellement en discussion, par exemple les projets de loi foncière et de loi sur la décentralisation. La politique urbaine doit s'appuyer

sur les instruments juridiques indispensables, par exemple en ce qui concerne la préservation des emprises foncières, les conditions de délégation des services publics, ...

**Troisième série de mesures :**

*les études de stratégie*

La préparation d'une stratégie d'investissements publics en milieu urbain fait partie du Projet de Réhabilitation et de Gestion Urbaines (PRGU). L'étude de stratégie de l'habitat a été lancée par le Ministère du Plan. Les orientations définies dans la déclaration de politique urbaine serviront de cadre de référence aux études de stratégie. En retour, les études de stratégie prépareront la mise en oeuvre de la déclaration de politique urbaine.

**Quatrième série de mesures :**

*la réalisation et la coordination des programmes et projets urbains*

Pour chacun des dix-huit projets urbains on vérifiera la compatibilité des décisions prises avec les orientations définies par la déclaration de politique urbaine ainsi que la cohérence des décisions avec celles qui sont prises dans les autres projets. L'examen de chaque projet devra déterminer : les effets directs attendus du projet ; la contribution du projet aux objectifs quantitatifs et qualitatifs de la politique urbaine ; la contribution du projet à la mise en place du cadre institutionnel et juridique. Une analyse des synergies possibles entre les projets donnera lieu à un suivi spécifique. On procédera à une évaluation de l'impact du programme sur les grands équilibres macro-économiques, sociaux et environnementaux.

**Cinquième série de mesures :**

*le programme de mobilisation pour l'équipement des quartiers*

Pour assurer le niveau minimum d'équipement, les modalités de financement des équipements seront définies. Cette priorité nécessitera la réforme de la fiscalité (fiscalité locale et fiscalité foncière) ainsi que la mise en place de l'accès au crédit pour les habitants, les opérateurs et les collectivités locales. L'amélioration de la desserte et des équipements nécessite absolument la possibilité de préserver les emprises foncières dans les nouveaux quartiers et de réorganiser et restructurer le foncier des quartiers existants sous-équipés. En attendant, un programme d'urgence d'équipement des quartiers sera lancé. Il s'appuiera sur deux grandes actions. La coordination, par quartier, des investissements prévus dans les différents projets urbains se traduira par un effort important d'équipement. Ensuite, un programme de mobilisation et d'appui aux associations de quartier sera lancé à très court terme.

**Sixième série de mesures :**

*l'amélioration de la qualité urbaine et architecturale des centres-ville*

Pour les villes qui ont bénéficié d'un plan d'urbanisme, les centres-ville feront l'objet de propositions particulières. La conurbation littorale, Porto-Novo - Cotonou - Abomey-Calavi, fera l'objet de propositions en tant qu'agglomération. Une agence d'agglomération sera mise en place sous la responsabilité des pouvoirs locaux. Un plan d'urbanisme et d'architecture urbaine sera dressé pour le centre-ville de Cotonou. Dans l'immédiat, un concours d'idée sera lancé pour proposer des esquisses de proposition d'organisation du centre-ville de Cotonou.

**Septième série de mesures :*****un programme de formation prioritairement destiné aux collectivités locales***

Un programme spécifique pour préparer le rôle des collectivités locales dans la gestion urbaine sera mis en place. Les moyens juridiques et financiers sont insuffisants sans les moyens humains et les compétences techniques. La première mesure consistera dans la possibilité de mise à disposition des collectivités locales de cadres compétents et motivés. Ces cadres pourront être détachés par la fonction publique ou directement recrutés par les municipalités. Un programme de formation sera organisé, à destination des cadres des collectivités territoriales, sur la prise en charge de la gestion urbaine par les collectivités locales.

**Huitième série de mesures :*****une action de communication et d'information***

La déclaration de politique urbaine fera l'objet d'une discussion au niveau du gouvernement et de l'Assemblée. Elle sera discutée par les instances administratives concernées par le secteur urbain et fera l'objet d'un débat avec les professionnels (architectes, bureaux d'études, géomètres) ainsi qu'avec les opérateurs et les agences du secteur. Une action de communication sera organisée auprès des entreprises du secteur du bâtiment et des travaux publics et auprès des banques et des institutions financières. Une information sera menée auprès des propriétaires fonciers sur les nouvelles règles d'urbanisme. Une campagne d'information, à travers un débat public, sera organisée avec la participation des médias.

## Annexe 1

### LA LOI D'ORIENTATION URBAINE

---

**La préparation de la loi d'orientation urbaine fait partie du programme d'action qui accompagne la mise en oeuvre de la déclaration de politique urbaine.**

#### **Attendus**

La plus grande partie du cadre d'orientation et de régulation à imposer aux producteurs de la ville prend la forme d'un code de l'urbanisme, de l'aménagement foncier et de la gestion foncière et urbaine. Il est clair qu'un tel code est une oeuvre de législation considérable, et surtout, qu'en l'absence d'une véritable pratique technique et administrative, cette oeuvre resterait un exercice abstrait et théorique.

#### **Décisions**

Ces considérations conduisent à proposer au législateur la préparation d'un **projet de loi d'orientation urbaine**.

Ce projet d'une soixantaine d'articles :

- fixe l'architecture de l'édifice juridique et institutionnel
- édicte les dispositions essentielles
- laisse au gouvernement le soin de définir les conditions de mise en oeuvre de la loi par le moyen de décrets, arrêtés et surtout de circulaires aussi didactiques que possibles.

L'intérêt de cette formule est de permettre au gouvernement de compléter l'édifice progressivement, au fur et à mesure des besoins exprimés par les projets eux-mêmes et des leçons tirées de leur mise en oeuvre. Le projet de loi sera préparé en liaison avec l'étude de stratégie qui vient d'être lancée. Il sera proposé à la discussion parlementaire avant juin 1996.

Ce projet de loi couvrirait les domaines suivants :

- prescriptions et instruments d'urbanisme
- réservation foncière et expropriation
- aménagement foncier urbain
- attributions des collectivités locales en matière de gestion urbaine

#### **Mise en oeuvre**

Le groupe de travail chargé de la rédaction de l'avant-projet de loi sera désigné avant le 1er septembre 1995. Il tiendra compte de l'avancement des études de stratégie. Il proposera avant le mois de mars 1996, à la discussion du gouvernement, un avant-projet de loi d'orientation. Le gouvernement soumettra à l'Assemblée un projet de loi avant le mois de juin 1996.

## **7. ANNEXES A LA DECLARATION**

## Annexe 1

### LA LOI D'ORIENTATION URBAINE

---

**La préparation de la loi d'orientation urbaine fait partie du programme d'action qui accompagne la mise en oeuvre de la déclaration de politique urbaine.**

#### **Attendus**

La plus grande partie du cadre d'orientation et de régulation à imposer aux producteurs de la ville prend la forme d'un code de l'urbanisme, de l'aménagement foncier et de la gestion foncière et urbaine. Il est clair qu'un tel code est une oeuvre de législation considérable, et surtout, qu'en l'absence d'une véritable pratique technique et administrative, cette oeuvre resterait un exercice abstrait et théorique.

#### **Décisions**

Ces considérations conduisent à proposer au législateur la préparation d'un **projet de loi d'orientation urbaine**.

Ce projet d'une soixantaine d'articles :

- fixe l'architecture de l'édifice juridique et institutionnel
- édicte les dispositions essentielles
- laisse au gouvernement le soin de définir les conditions de mise en oeuvre de la loi par le moyen de décrets, arrêts et surtout de circulaires aussi didactiques que possibles.

L'intérêt de cette formule est de permettre au gouvernement de compléter l'édifice progressivement, au fur et à mesure des besoins exprimés par les projets eux-mêmes et des leçons tirées de leur mise en oeuvre. Le projet de loi sera préparé en liaison avec l'étude de stratégie qui vient d'être lancée. Il sera proposé à la discussion parlementaire avant juin 1996.

Ce projet de loi couvrirait les domaines suivants :

- prescriptions et instruments d'urbanisme
- réservation foncière et expropriation
- aménagement foncier urbain
- attributions des collectivités locales en matière de gestion urbaine

#### **Mise en oeuvre**

Le groupe de travail chargé de la rédaction de l'avant-projet de loi sera désigné avant le 1er septembre 1995. Il tiendra compte de l'avancement des études de stratégie. Il proposera avant le mois de mars 1996, à la discussion du gouvernement, un avant-projet de loi d'orientation. Le gouvernement soumettra à l'Assemblée un projet de loi avant le mois de juin 1996.

## Annexe 2

### LA PRODUCTION DE L'INSTRUMENTATION REGLEMENTAIRE

---

**La production de l'instrumentation réglementaire fait partie du programme d'action qui accompagne la mise en oeuvre de la politique urbaine.**

#### **Attendus**

Les changements du système politique et la très importante production législative et réglementaire ont entraîné un bouleversement institutionnel. Il conviendra d'adapter la réglementation aux nouvelles orientations et de vérifier la cohérence interne du cadre réglementaire.

#### **Mesures**

Une analyse de la législation et de la réglementation en vigueur permettra d'identifier les aménagements à proposer pour assurer la mise en oeuvre de la déclaration de politique urbaine.

La loi d'orientation urbaine et les décrets d'application formeront le premier socle. Ils entraîneront des ajustements dans d'autres textes existants ou en préparation.

Des dispositions particulières seront proposées dans des domaines actuellement en discussion, par exemple la maîtrise d'ouvrage déléguée, le droit foncier, la décentralisation. Les dispositions adoptées dans la loi d'orientation urbaine et ses textes d'application seront ensuite réincorporées dans les textes définitifs correspondants. En attendant, la politique urbaine pourra s'appuyer sur les instruments juridiques qui lui sont indispensables, par exemple en ce qui concerne la préservation des emprises foncières, les conditions de délégation des services publics, de la maîtrise d'ouvrage et des opérations d'aménagement et d'équipement.

#### **Mise en oeuvre**

Un premier travail de recensement a été effectué sur la réglementation existante. Ce travail sera poursuivi dans le cadre de l'étude sur la stratégie de l'habitat. Le groupe de travail sur la loi d'orientation urbaine prendra en charge la préparation des textes qui auront été identifiés.

### Annexe 3

## ETUDE DE STRATEGIE

---

**Le lancement des études de stratégie, la stratégie sectorielle des investissements publics en milieu urbain et la stratégie de l'habitat urbain, fait partie du programme d'action qui accompagne la mise en oeuvre de la déclaration urbaine.**

### Attendus

Deux études de stratégie, déjà lancées, concernent le secteur urbain. La stratégie sectorielle à long terme des investissements publics urbains fait partie de la composante G du PRGU. La stratégie de l'habitat urbain a été lancée par le Ministère du Plan avec un financement du Fond d'Etudes pour la Préparation de Projets. A l'issue de ces deux études, on disposera d'une stratégie et d'un programme d'action exhaustif pour le secteur urbain. Les deux études se traduiront aussi par l'identification de projets.

### Décisions

Les deux études devront prendre en compte les orientations définies par la déclaration de politique urbaine. Elles permettront de vérifier les hypothèses retenues dans la déclaration et, éventuellement, de proposer de corriger cette dernière.

Dans le cours de la réalisation des études de stratégie, la déclaration fera l'objet de discussions avec les différents intervenants et les partenaires au développement. Les projets identifiés feront l'objet de premières propositions à destination des institutions financières sur la base des orientations stratégiques.

Les études de stratégie prépareront la mise en oeuvre de la déclaration de politique urbaine.

L'étude de stratégie sectorielle des investissements publics urbains définira les modalités d'élaboration des programmes d'investissements publics en liaison avec les instances locales. La stratégie sectorielle identifiera les projets correspondants à partir du triple objectif de l'équipement des villes, de l'équilibre de l'armature urbaine et de l'équilibre entre les régions dans le cadre de l'aménagement du territoire.

L'étude de stratégie de l'habitat est chargée d'identifier les choix stratégiques à opérer en matière de production du logement urbain, locatif et en propriété, et de son financement. Elle est le point de départ d'une importante réforme en ce domaine qui devrait toucher tant le logement réalisé par les ménages eux-mêmes que le secteur naissant de la promotion immobilière professionnelle.

D'autres études en cours serviront à la détermination et à la définition des mesures à prendre et à la vérification de leur impact. Par exemple, l'amélioration de la gestion foncière (à partir des aménagements de Godomey-Sud et d'Abomey-Calavi ; le renforcement des services urbains à Cotonou ; la fiscalité locale à Porto-Novo ;...).

### Mise en oeuvre

Le ministère du plan et de la restructuration économique et le ministère de l'environnement, de l'habitat et de l'urbanisme mettront en place un groupe de travail chargé du suivi de l'ensemble

des études de stratégie et des autres études. Le groupe publiera dans la revue permanente du secteur urbain, le tableau de bord des études en cours et s'assurera de la compatibilité des conclusions et des recommandations.

## Annexe 4

### UN PROGRAMME DE FORMATION DESTINE AUX COLLECTIVITES LOCALES

---

**Le programme de mise à disposition de personnel et de formation, destiné aux collectivités locales, dans les domaines de la gestion urbaine fait partie du programme d'action qui accompagne la mise en oeuvre de la déclaration de politique urbaine.**

#### **Attendus**

La décentralisation est une des grandes priorités. L'intervention des collectivités locales dans la gestion urbaine est une urgence. La question des moyens juridiques, financiers et humains des collectivités locales est centrale.

#### **mesures**

Un programme spécifique pour préparer le rôle des collectivités locales dans la gestion urbaine sera mis en place.

Ce rôle des collectivités locales est conçu comme celui d'un organisateur et mobilisateur des énergies locales. Il s'agit donc d'améliorer leur capacités à faire et surtout à «faire-faire».

De ce point de vue, une instrumentation juridique permettant le contrôle de la délégation des services publics est nécessaire, de même que la mise à disposition effective des recettes fiscales qui reviennent aux collectivités locales.

Les moyens juridiques et financiers seront insuffisants sans les moyens humains et les compétences techniques.

La première mesure est de mettre à la disposition des collectivités locales de cadres compétents et motivés. Ces cadres pourront être détachés par la fonction publique ou directement recrutés par les municipalités.

Un programme de formation sera organisé, à destination des cadres des collectivités territoriales, sur la prise en charge de la gestion urbaine par les collectivités locales.

Un programme spécifique pour préparer le rôle des collectivités locales dans la gestion urbaine sera mis en place.

Ce rôle des collectivités locales est conçu comme celui d'un organisateur et mobilisateur des énergies locales. Il s'agit donc d'améliorer leur capacité à faire et surtout à <faire-faire>.

De ce point de vue, une instrumentation juridique permettant le contrôle de la délégation des services publics est nécessaire, de même que la mise à disposition effective des recettes fiscales qui reviennent aux collectivités locales.

Les moyens juridiques et financiers seront insuffisants sans les moyens humains et les compétences techniques.

**Mise en oeuvre**

A partir des leçons tirées de la mise en oeuvre du projet d'appui aux collectivités locales et à la gestion urbaine, un programme de formation sera préparé. Il permettra de rechercher les financements nécessaires à une formation systématique des cadres des collectivités locales.

## Annexe 5

### L'AMELIORATION DE LA QUALITE URBAINE ET ARCHITECTURALE DES CENTRES VILLES

---

**Le lancement de l'étude du programme d'amélioration de la qualité urbaine et architecturale des centres villes fait partie du programme d'action qui accompagne la mise en oeuvre de la déclaration urbaine.**

#### **Attendus**

La médiocre qualité du cadre de vie urbain et le manque de personnalité du paysage urbain ont pour conséquence, particulièrement à Cotonou, l'absence d'identification symbolique des habitants à leur ville. Pour beaucoup d'habitants, la ville est laide et ils n'en font pas leur affaire.

#### **Mesures**

Pour les villes qui sont pourvues d'un plan d'urbanisme, les centres villes feront l'objet de propositions particulières.

La conurbation littorale, Porto-Novo - Cotonou - Abomey-Calavi, fera l'objet de proposition en tant qu'agglomération.

Une agence d'agglomération sera mise en place sous la responsabilité des pouvoirs locaux. Un plan d'urbanisme et d'architecture urbaine sera dressé pour le centre-ville de Cotonou.

Dans l'immédiat, un concours d'idée sera lancé pour proposer des esquisses de proposition d'organisation du centre-ville de Cotonou.

#### **Mise en Oeuvre**

Une cellule sera mise en place pour suivre l'amélioration du centre ville de Cotonou. Une maquette de l'état existant sera dressée. Les esquisses seront soumises à la discussion de façon à faciliter l'adhésion des habitants à la transformation de leur ville. Cette cellule aura la possibilité d'intervenir pour orienter les projets prévus ou proposés dans le centre-ville pour amorcer une nouvelle centralité. Cette cellule sera rattachée aux instances de l'agglomération dès qu'elles seront mises en place.

## Annexe 6

### LE PROGRAMME DE MOBILISATION POUR L'EQUIPEMENT DES QUARTIERS

#### **Attendus**

Le niveau d'équipement des quartiers existants ainsi que celui des extensions urbaines constituent le problème le plus sensible de la crise urbaine. La mauvaise desserte et le manque d'équipement sont les facteurs essentiels de la mauvaise qualité de l'habitat.

#### **Mesures**

Le niveau minimum d'équipement de chaque quartier sera défini. Il comportera les voies d'accès carrossables aux quartiers, la délimitation des principales voies intérieures des quartiers pour le passage des réseaux d'eau et d'électricité, l'accès aux équipements de proximité, l'accès à des lieux de précollecte des ordures ménagères, le drainage des quartiers nouveaux.

Pour assurer le niveau minimum, les modalités de financement des équipements seront définies en précisant les contributions des bénéficiaires, des collectivités locales et du budget national. Cette priorité nécessitera la réforme de la fiscalité (fiscalité locale et fiscalité foncière) ainsi que la mise en place de l'accès au crédit pour les habitants, les opérateurs et les collectivités locales.

Dans les nouveaux quartiers et dans les anciens quartiers sous-équipés, l'amélioration de la desserte et des équipements nécessite absolument la possibilité de préserver les emprises foncières dans les nouveaux quartiers et de réorganiser et restructurer le foncier des quartiers existants. Ces instruments seront mis en place par la loi d'orientation urbaine.

En attendant, un programme d'urgence d'équipement des quartiers sera lancé. Il s'appuiera sur deux grandes actions : la coordination par quartier des investissements prévus dans les différents projets urbains se traduira par un effort important d'équipement ; un programme de mobilisation et d'appui aux associations de quartier à lancer à très court terme.

#### **Mise en Oeuvre**

la Direction de l'Urbanisme du Ministère de l'Environnement, de l'Habitat et de l'Urbanisme préparera pour le mois de janvier 1996 un programme d'urgence de desserte et d'équipement des quartiers.

## Annexe 7

### ACTION DE COMMUNICATION ET D'INFORMATION

---

**Le lancement de l'action de communication et d'information fait partie du programme d'action qui accompagne la mise en oeuvre de la déclaration urbaine.**

#### **Attendus**

Un des objectifs de la déclaration est d'encourager et d'encadrer les initiatives des différents acteurs publics et privés qui interviennent dans le domaine urbain. Faire connaître les orientations et les propositions est un préalable.

#### **Mesures**

La déclaration de politique urbaine fera l'objet d'une discussion au niveau du gouvernement et de l'assemblée.

Elle sera discutée par les instances administratives concernées par le secteur urbain et fera l'objet d'une discussion avec les professionnels (architectes, bureaux d'études, géomètres) ainsi qu'avec les opérateurs et les agences du secteur.

Une action de communication sera organisée auprès des entreprises du secteur du bâtiment et des travaux publics et auprès des banques et des institutions financières.

Une information sera menée auprès des propriétaires fonciers sur les nouvelles règles d'urbanisme.

Une campagne d'information, à travers un débat public, sera organisée avec la participation des médias.

#### **Mise en oeuvre**

L'action de communication et d'information commencera avec la préparation de la déclaration de politique urbaine.