



TDOS

ANALYSE DE FAISABILITE DU PASSAGE DU TDOS A UN EPCI

**RAPPORT SUR L'OPPORTUNITE DE CREATION D'UN EPCI PAR LES
COMMUNES MEMBRES DU TDOS**

Mai 2015

Table des matières

| | |
|--|-----------|
| LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS | 3 |
| LISTE DES TABLEAUX..... | 4 |
| 1. CONTEXTE, OBJECTIF, RESULTATS ATTENDUS ET METHODOLOGIE | 5 |
| 1.1 <i>Contexte</i> | 5 |
| 1.2 <i>Objectifs de la mission</i> | 5 |
| 1.3 <i>Résultats attendus de la mission</i> | 6 |
| 2. METHODOLOGIE..... | 7 |
| 2.1 <i>Etapes de réalisation</i> | 7 |
| 2.2 <i>Méthode de collecte et d'analyse de données</i> | 7 |
| 2.3 <i>Zone de couverture de la mission et acteurs rencontrés</i> | 9 |
| 2.4 <i>Méthode de traitement de données</i> | 9 |
| 2.5 <i>Difficultés et limites de la mission.....</i> | 10 |
| 3. SYNTHÈSE D'ANALYSE DOCUMENTAIRE SUR LA FAISABILITE DE LA CREATION DE EPCI TDOS..... | 11 |
| 3.1 <i>Analyse de la légalité du TDOS en tant qu'association.....</i> | 11 |
| 3.2 <i>Forces et faiblesses du TDOS face aux exigences de l'epci</i> | 11 |
| 3.3 <i>Orientations pour les actions concertées de développement du Borgou et création d'EPCI.....</i> | 13 |
| 3.4 <i>Quelques atouts et contraintes majeures de l'EPCI.....</i> | 16 |
| 3.5 <i>Etapes de création de l'EPCI</i> | 17 |
| 4. CHOIX DES ACTEURS POUR LA SUITE | 19 |
| 4.1 <i>Avis des acteurs sur la création de l'EPCI</i> | 20 |
| 4.2 <i>Proposition de tâche pour la création de l'EPCI et choix des acteurs</i> | 21 |
| 4.3 <i>Compétences à transférer à l'EPCI.....</i> | 23 |
| 5. CONCLUSION ET RECOMMANDATION | 24 |
| 5.1 <i>Conclusions.....</i> | 24 |
| 5.2 <i>Recommandations</i> | 24 |
| Bibliographie..... | 26 |

LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS

| | |
|-----------|--|
| ADECOB | Association pour le Développement des Communes du Borgou |
| ANCB | Association Nationale des Communes du Bénin |
| COS | Comité d’Orientation et de Suivi |
| DADB | Direction d’Appui au Développement à la Base |
| DAT | Délégation à l’Aménagement du Territoire |
| DCDI | Direction de la Coopération Décentralisée et de l’Intercommunalité |
| DEPONAT | Déclaration de Politique Nationale d’Aménagement du Territoire |
| DGDGL | Direction Générale de la Décentralisation et de la Gouvernance Locale |
| EDP | Espaces de Développement Partagés |
| EPCI | Etablissement Public de Coopération Intercommunale |
| GIRE | Gestion Intégrée des Ressources en Eau |
| MDAEP | Ministère du Développement, de l’Analyse Economique et de la Prospective |
| PDC | Plan de Développement Communal |
| PLE | Partenariat Local de l’Eau |
| PNE Bénin | Partenariat National de l’Eau du Bénin |
| PPDT | Plan Programme de Développement Territorial |
| PPEA | Programme Pluriannuel Eau et Assainissement |
| SCRP | Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté |
| SDAC | Schéma Directeur d’Aménagement de la Commune |
| SPADEL | Stratégie et Plan d’actions pour le développement économique local |
| STAD | Schémas Territoriaux d’Aménagement et de Développement |
| TDOS | Territoire de Développement de l’Ouémé Supérieur |

LISTE DES TABLEAUX

| N° | Titres | Pages |
|-----------|--|--------------|
| 1 | Récapitulatif des forces faiblesses du TDOS en rapport avec la création d'un EPCI par les communes membres | 11 |
| 2 | Compétences pouvant être transférer à un EPCI dans le TDOS | 13 |
| 3 | Point des éclaircissements faits sur les préoccupations des participants à l'atelier de restitution de la synthèse documentaire et d'échange sur le processus de création d'un EPCI par les communes membres du TDOS | 18 |
| 4 | Proposition de tâches chronologiques pour la conception de la feuille de route à suivre dans le cadre de la création d'un EPCI par les communes membres du TDOS | 20 |

1. CONTEXTE, OBJECTIF, RESULTATS ATTENDUS ET METHODOLOGIE

1.1 Contexte

Les communes de N'Dali, de Parakou et de Tchaourou sont en intercommunalité depuis 2009 à travers le Territoire de Développement de l'Ouémé Supérieur (TDOS) qui est une association de type loi 1901. Or selon les dispositions d'application de la loi sur l'intercommunalité, tous les regroupements de communes se réclamant d'intercommunalité devaient passer au statut d'Etablissement Public de Coopération Intercommunale (EPCI) au plus tard au 3 décembre 2013 ; ce qui n'est pas encore le cas du TDOS.

C'est pour accompagner le TDOS à se conformer à la loi que le Partenariat National de l'Eau du Bénin (PNE Bénin), partenaire technique et financier du TDOS, a initié la mission d'analyse de la faisabilité du passage du TDOS à un EPCI.

Cette mission a été conduite par une démarche centrée sur une revue documentaire détaillée qui a permis de partager avec les acteurs concernés des mairies membres du TDOS des informations qui leur ont apporté des éclaircissements sur les atouts et les contraintes relatives à la création d'un EPCI pour leur territoire. Sur la base des informations d'éclaircissement disponibles, les échanges avec les acteurs leur ont permis de se prononcer sur la suite du processus pour faciliter l'évolution vers la création de l'EPCI TDOS.

1.2 Objectifs de la mission

L'objectif général de la mission est d'analyser les éléments caractérisant le statut actuel du TDOS puis à relever les éléments nécessaires pour sa mutation en un EPCI.

Les objectifs spécifiquement sont :

- analyser la conformité légale et la pertinence du dispositif institutionnel en place au niveau du TDOS, au regard des exigences du cadre légal de la décentralisation et des dispositions pour la mise en œuvre de l'intercommunalité ;
- analyser l'opportunité, l'intérêt, les domaines de compétences souhaitables, les conditions d'efficacité qui résident dans la mutation du TDOS vers un EPCI ;
- faire ressortir les atouts et contraintes liés à la création d'un EPCI ;

- élaborer un projet de feuille de route pour la conduite du processus de l'EPCI pour les communes membres du TDOS.

1.3 Résultats attendus de la mission

Les résultats attendus de la mission sont :

- le rapport de démarrage de la mission précisant les activités à mener dans le cadre de la mission, la méthodologie détaillée et le chronogramme d'exécution de la mission ;
- une note synthèse de revues documentaires ;
- un rapport d'exécution de la mission précisant :
 - ✓ l'opportunité de création d'un EPCI autour des ressources en eau de l'Ouémé Supérieure;
 - ✓ Les compétences transférables par les communes membres du TDIOS à l'EPCI;
 - ✓ La feuille de route pour la création de l'EPCI.

2. METHODOLOGIE

2.1 Etapes de réalisation

La mission a été réalisée suivant une approche participative qui maintenu l'Expert, le PNE et les communes membres du TDOS dans une dynamique d'échanges et de partage de point de vue de façon continue.

Les différentes étapes franchies dans le cadre de la réalisation de la mission sont :

- a. La proposition d'une note méthodologique livrée au PNE Bénin ;
- b. Le cadrage de la mission à la mairie de Parakou avec le PNE Bénin, les acteurs membres du TDOS et le Partenariat Local de l'Eau (PLE) du Borgou ;
- c. la recherche documentaire détaillée sur la faisabilité de la création de l'EPCI TDOS ;
- d. la restitution de la revue documentaire détaillée ;
- e. Echanges avec les acteurs par rapport à la suite du processus ;
- f. l'élaboration du rapport sur l'opportunité de la création de l'EPCI TDOS.

2.2 Méthode de collecte et d'analyse de données

La collecte de données a été faite par revue documentaire et par des entretiens avec les membres du TDOS, mais aussi avec des personnes ressources.

Revue documentaire :

- La revue documentaire a consisté à faire essentiellement de la collecte de divers documents suivi de leur exploitation pour faire la synthèse présentée dans les pages qui suivent.

Pour la collecte de la documentation, il a été nécessaire de faire des déplacements vers des structures indiquées, aussi bien dans les communes membres du TDOS qu'à Cotonou. Les différentes structures approchées dans le cadre de la revue documentaires sont :

- La Direction d'Appui au Développement à la Base (DADB) au Ministère du Développement, de l'Analyse Economique et de la Prospective (MDAEP) ;
- L'Association Nationale des Communes du Bénin (ANCB) ;
- L'Association pour le Développement des Communes du Borgou (ADECOP) ;
- La mairie de N'Dali ;
- La mairie de Tchaourou ;

- La mairie de Parakou ;
- La Délégation à l'Aménagement du Territoire (DAT) ;
- La Direction de la Coopération Décentralisée et de l'Intercommunalité (DCDI) à la Direction Générale de la Décentralisation et de la Gouvernance Locale (DGDGL) ;
- Le PNE Bénin.

Les principaux documents valorisés lors de la revue documentaire sont :

- ✓ Les statuts et règlement intérieur du TDOS ;
- ✓ L'arrêté portant création, composition, attribution, et fonctionnement du comité d'orientation et de suivi (COS) dans le cadre de la mise en œuvre l'initiative pilote GIRE autour de l'Okpara ;
- ✓ Etude de faisabilité technique et financière de la création de circuits touristiques dans les espaces de développement partagé de l'Ouémé-supérieur, Ouénou-bénou et Oly ;
- ✓ Stratégie et Plan d'actions pour le développement économique local (SPADEL) des communes de Borgou ;
- ✓ Charte de développement économique locale des 8 communes du département du Borgou ;
- ✓ Les communes du Borgou. Plan programme de développement territorial (PPDT) ;
- ✓ Présentation sur le TDOS ;
- ✓ Analyse et orientation des projets intercommunaux (adecob) ;
- ✓ Points des projets intercommunaux dans le Borgou (DAT)
- ✓ Rapport d'étude sur les possibilités de mutualisation au niveau des communes dans
- ✓ le secteur de l'approvisionnement en eau potable (ANCB et COWI-IGIP) ;
- ✓ la loi sur la décentralisation en République du Bénin ;
- ✓ la loi sur l'intercommunalité en République du Bénin ;
- ✓ recueil des compétences des communes en république du Bénin ;
- ✓ les documents de plan de développement communal (PDC) des communes membres du TDOS (N'Dali, Parakou Tchaourou) ;
- ✓ rapport annuel technique de 2012 pour l'initiative pilote GIRE autour de l'Okpara ;

- ✓ rapport technique d'achèvement (2013) de l'initiative pilote GIRE autour de l'Okpara.

Entretiens avec les membres du TDOS et des personnes ressources :

Des entretiens réalisés sont surtout des entretiens semi structurés.

Par rapport aux échanges avec les membres du TDOS, ces échanges ont surtout eu lieu lors des séances organisées à la Mairie de Parakou, précisément les séances de cadrage, de restitution de la revue documentaire et de débat sur la suite à donner par rapport au processus de création de l'EPCI par les communes membres du TDOS.

Par rapport aux échanges avec des personnes ressources, il s'agit de l'enregistrement des avis d'acteurs maîtrisant la région de l'Ouémé Supérieur et intervenant aussi dans la décentralisation. Ces échanges ont eu lieu avec des cadres techniques à la Direction de la Coopération au Développement et de l'Intercommunalité (DCDI) au sein de la Direction Générale de la Décentralisation et de Gouvernance Locale (DGDGL), à la Délégation à l'Aménagement du Territoire (DAT), à l'Association Nationale des Communes du Bénin (ANCB).

2.3 Zone de couverture de la mission et acteurs rencontrés

Les travaux relatifs à la mission, ont conduit à collecter les données traitées dans les villes de Cotonou, Parakou, N'Dali et Tchaourou.

A Cotonou, des rencontres avec des personnes ressources cités ci-dessus ont eu lieu, suivi de la mobilisation de documents utiles.

A N'Dali, et à Tchaourou des documents ont été obtenus auprès des cadres techniques des Mairies; et dans la commune de Parakou des documents sont obtenus auprès de l'ADECOB, et les différentes rencontres d'étapes par rapport à la réalisation de la mission ont été organisées à la Mairie de Parakou.

2.4 Méthode de traitement de données

Il n'y a pas eu de méthode spécifique de traitement de données en dehors de l'analyse documentaire et de la valorisation des informations recueillies par analyse et rédaction de synthèse.

2.5 Difficultés et limites de la mission

Les principales difficultés vécues dans la réalisation de la présente mission sont :

- la collecte des documents exploités et la rencontre des personnes ressources a pris beaucoup de temps à cause de la disponibilité des personnes rencontrées ;
- la faible disponibilité des Maires des communes membres du TDOS pour participer aux séances de réflexion ;
- la préoccupation des acteurs sur le terrain par les élections municipales et communales planifiées sur la période d'Avril à juin a mis une fin à la mission sans l'organisation des discussions séparées avec les acteurs de chaque commune.

La principale limite notée est la responsabilité limitée des acteurs qui ont pris part aux débats dans la mission à prendre des décisions claires sur la création de l'EPCI, ce qui n'a pas permis de finaliser une feuille.

3. SYNTHÈSE D'ANALYSE DOCUMENTAIRE SUR LA FAISABILITÉ DE LA CRÉATION DE EPCI TDOS

Un document de synthèse de revue documentaire a été livré dans le cadre de l'étude et son contenu a été présenté aux acteurs impliqués dans le processus (PNE Bénin, PLE Borgou, communes membres du TDOS) Pour ce faire la présente synthèse ne va pas dans tous les détails mais présente les grandes lignes qui ont permis aux membres du TDOS d'apprécier la faisabilité de la création de l'EPCI TDOS. Ces grandes lignes portent quand même sur les différentes attentes de la mission à savoir :

- l'analyse de la légalité du TDOS en tant qu'association ;
- les forces et faiblesses du TDOS face aux exigences de l'EPCI ;
- les orientations pour les actions concertées de développement du Borgou et la création d'un EPCI ;
- les atouts et contraintes majeures de l'EPCI
- le rappel des étapes de création d'un EPCI.

3.1. Analyse de la légalité du TDOS en tant qu'association

L'EPCI est un organisme d'intercommunalité doté d'une personnalité juridique et d'une autonomie financière, exerçant à la place et pour le compte des communes membres, qui les lui transfèrent, certaines de leurs compétences propres ou de leurs compétences partagées.

Au vue des dispositions réglementaires, précisément celles de la loi sur l'intercommunalité en république du Bénin qui demande à ce que toutes les intercommunalités soient des EPCI pour compter de la date du 31 décembre 2013, il est clair que le TDOS, en tant qu'intercommunalité n'est plus légale en demeurant association.

3.2 Forces et faiblesses du TDOS face aux exigences de l'EPCI

Les principaux éléments sur lesquels l'analyse des forces et faiblesses du TDOS est basée sont les suivants :

- ☞ Le domaine de compétences et les objectifs du TDOS ;
- ☞ Les orientations stratégiques du TDOS ;
- ☞ Les conditions d'adhésion au TDOS ;

- ☞ Les stratégies de mobilisation des ressources de fonctionnement du TDOS ;
- ☞ Le degré d'engagement de chaque commune membre du TDOS pour l'intercommunalité ;

Le récapitulatif des forces et faiblesses du TDOS pouvant influencer son passage à un EPCI sont présentées dans le tableau 1 :

Tableau 1 : Récapitulatif des forces faiblesses du TDOS en rapport avec la création d'un EPCI par les communes membres

| | |
|-------------------|--|
| Forces | <ul style="list-style-type: none"> • L'expérience du TDOS dans la mise en œuvre de l'action pilote de Gestion Intégrée des Ressources en Eau (initiative Okpara) ; • La précision du règlement intérieur sur le fait que l'adhésion est ouverte seulement aux communes (conforme à la loi) ; • L'existence d'une ambition commune clairement affichée dans la convention qui lie les 3 communes ; • La précision dans les documents fondamentaux que l'association intercommunale pourra passer à l'EPCI selon le besoin ; • La disposition des statuts par rapport à la cotisation ; la loi prévoit que les communes cotisent en fonction de leur budget, ce que le TDOS a prévu aussi ; • La présence dans les PDC de chaque commune d'orientation ou d'axe d'intervention concernant la coopération intercommunale ; • L'expérience de la gestion des ordures entre les communes de Parakou et de Tchaourou • L'expérience de la gestion des carrières de sable et de graviers entre les communes de Parakou et de Tchaourou. |
| Faiblesses | <ul style="list-style-type: none"> • Pas de précision sur la forme d'intercommunalité tel que la loi le prévoit ; • Objet du TDOS large, car le mieux est de ciblé des compétences spécifiques pouvant permettre de transférer réellement sans remord les compétences à l'EPCI ; • Pas de document de stratégie de développement du TDOS ; • Manque de matériel et de local propre au TDOS ; • Manque de personnel spécifique au TDOS (le Chef service nommé SP est souvent surchargé) ; • Absence de mémoire des activités par manque de service technique ; |

- | | |
|--|---|
| | <ul style="list-style-type: none">• Non appropriation des activités de l'Espace de Développement Partagé (EDP) par les acteurs. |
|--|---|

3.3. Orientations pour les actions concertées de développement du Borgou et création d'EPCI

En plus des déclarations d'engagement notées dans les PDC de N'Dali, de Tchaourou, de Parakou, et des expériences d'actions intercommunales affichées par ces trois (3) communes à travers le TDOS, diverses études réalisées montrent la faisabilité de la création d'EPCI par les communes membres du TDOS.

Avec l'appui du PPEA 2, l'étude réalisée par l'ANCB dans ce sens a montré qu'un EPCI pourrait être créé dans le Borgou autour de la gestion de l'Approvisionnement en Eau Potable mais aussi de l'aménagement du territoire. Ainsi, l'expérience autour du barrage de l'Okpara porte sur l'aménagement du territoire et donc est une bonne base pour le transfert de compétences.

Il est constaté qu'il y a plusieurs idées de projets intercommunaux mais ces idées de projets touchent les secteurs tels que (i) **l'aménagement du territoire** (route, gestion des ordures ménagères, gestion des carrières de sable et de gravier, barrage, aménagement de bas-fonds, etc...), (ii) **l'eau, l'hygiène et l'assainissement**, et le **tourisme**.

Pour être en conformité avec la loi, les idées de projets intercommunaux ne pourront être concrétisées efficacement qu'à travers la création d'un EPCI. Les domaines de compétence ci-dessus synthétisés sont en concordance avec les orientations d'un EPCI car seules les domaines de compétences pouvant être exercés par les communes peuvent être transférées.

Les différentes matières de compétence pouvant être transférées par domaine de compétence ciblé pour le territoire de l'Ouémé supérieur peuvent être récapitulées dans le tableau 2 ci-dessous.

Par rapport au tourisme, des matières de compétences transférables spécifiques n'ont pas été abordées dans les dispositions de la décentralisation. Cependant il y a des dispositions relatives aux investissements économiques qui sont valables pour les secteurs comme le tourisme.

Tableau 2 : Compétences pouvant être transférer à un EPCI dans le TDOS

| Domaines de compétences ciblés par les travaux antérieurs et les acteurs | Matières de compétences pouvant être transférées |
|---|--|
| Aménagement du territoire (route, gestion des ordures ménagères, gestion des carrières de sable et de gravier, barrage, aménagement de bas-fonds, etc...) | <ol style="list-style-type: none"> 1. Elaboration du schéma directeur d'aménagement de la commune 2. Elaboration des règles relatives à l'usage et à l'affectation des sols 3. Participation aux procédures et aux opérations d'aménagement du territoire pour ce qui concerne le ressort territorial |
| Environnement, hygiène et salubrité, y compris eau, | <ol style="list-style-type: none"> 1. Collecte et traitement des déchets liquides ; 2. Ouvrages d'aménagement des bas-fonds et de protection contre les inondations ; 3. Délimitation des zones interdites à l'urbanisation dans les périmètres réputés dangereux pour des raisons naturelles ou industrielles ; 4. Création, entretien des plantations, des espaces verts et de tout aménagement public visant à l'amélioration du cadre de vie ; 5. Protection des forêts, des sols, de la faune et contribution à leur meilleure utilisation ; 6. Avis sur tout aménagement relatif aux sites miniers se trouvant sur le territoire communal ; 7. Avis chaque fois qu'il est envisagé la création sur le territoire communal de tout projet susceptible de porter atteinte à l'environnement ; 8. Protection des terres agricoles, des pâturages, des espaces verts, de la nappe phréatique, des plans et cours d'eau de surface dans l'implantation des différentes réalisations à caractère public ou privé ; |

| | |
|---|--|
| | <p>9. Fourniture et distribution d'eau potable ;</p> <p>10. Création, entretien et gestion des cimetières et des services funéraires ;</p> <p>11. Protection des ressources hydrauliques, des nappes phréatiques et contribution à leur meilleure utilisation ;</p> <p>12. Préservation des conditions d'hygiène et des salubrité publiques notamment en matière : de prospection et de distribution d'eau potable, de périmètre de sécurité sanitaire autour des captages, forages et puits, d'assainissement privé des eaux usées, de lutte contre les vecteurs de maladies transmissibles, d'hygiène des aliments et des lieux et établissements accueillant du public, de déchets industriels</p> <p>13. Elaboration de la réglementation concernant l'assainissement individuel (latrines, fosses septiques, puisards) et initiation de toutes mesures de nature à en favoriser la promotion</p> <p>14. Collecte et traitement des déchets solides autres que les déchets industriels</p> <p>15. Réseau d'évacuation des eaux pluviales</p> |
| <p>Tourisme (Investissements économiques)</p> | <p>1. Décider des dépenses d'investissements économiques dans son domaine de compétence</p> <p>2. Prendre des mesures de nature à favoriser le tourisme sur le territoire communal</p> <p>3. Encourager les opérateurs économiques intéressés à entreprendre des activités dans ce domaine</p> <p>4. Prendre des mesures et initier des investissements visant à promouvoir l'installation et le développement des activités économiques sur le territoire communal, notamment par l'aménagement de zones artisanales et de zones industrielles</p> |

Face à cette multitude de matières de compétence transférables, les communes sont libres de décider de celles qu'elles transfèrent à un EPCI.

3.4. Quelques atouts et contraintes majeures de l'EPCI

Il y a plusieurs atouts majeurs pour la création d'un EPCI par les communes membres du TDOS. Il s'agit :

- de la possibilité de bénéficier de l'accompagnement de l'Etat destiné aux communes par rapport aux compétences transférées ;
- de la légalité du statut d'intercommunalité ;
- d'une meilleure valorisation des ressources naturelles du territoire.

Une ressource partagée fait l'objet de diverses utilisations complexes et antagonistes les unes que les autres. Dans ce cas, aucune action de protection ne peut porter des fruits car les activités dégradantes venant d'un côté vont annihiler les efforts de protection de l'autre. Avec l'avènement de l'EPCI, cette ressource fera l'objet d'une gestion concertée et intégrée basée sur un plan de valorisation de l'ensemble de la ressource. Ceci permettra une meilleure valorisation de la ressource et des potentialités connexes.

- de la création d'un pôle de développement au niveau local ;

L'EPCI est l'organe de gestion des espaces de développement partagés qui constituent selon le gouvernement béninois une échelle pertinente pour structurer l'économie régionale ou locale autour d'une ou de quelques ressources dont l'exploitation est source de création de richesses et d'emplois (SCRP 2011-2015). Par conséquent, l'EPCI va créer, à travers l'exploitation de la ressource partagée, un pôle de développement qui va rendre dynamique l'économie au niveau du périmètre solidaire en générant des recettes, de l'emploi et en offrant des services à la population.

- de la facilitation de la mobilisation des ressources au niveau du gouvernement central ;

Dans le but d'articuler les ambitions nationales à celles locales et donner une visibilité à long terme au développement local, le gouvernement s'engage dans la Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté (SCRP) 3 à appuyer les collectivités locales dans : (i) l'élaboration du Schéma Directeur d'Aménagement de la Commune (SDAC) et des Schémas Territoriaux d'Aménagement et de Développement (STAD) dans les différents territoires de développement constitués ; (ii) l'élaboration des projets de territoires pour les territoires de développement constitués, afin d'assurer la mise en œuvre des

schémas d'aménagement réalisés et de préciser les différentes actions à mener pour la mise en valeur effective des ressources partagées.

Pour permettre la mise en œuvre des projets de territoire, le gouvernement a prévu l'élaboration et la mise en œuvre des contrats de programme Etat-Territoire de développement. Ces contrats de programme permettront aux projets de territoire d'être effectivement mis en œuvre, sur la base de procédures de contractualisation dont l'élaboration s'avère indispensable. L'existence de l'EPCI offre la possibilité d'élaborer ces projets de territoires et crée ainsi les conditions favorisant la contractualisation du partenariat entre l'Etat et les communes.

L'EPCI est par ailleurs un bon argument de mobilisation des ressources des fonds destinés à la promotion de l'équilibre interrégional (FIAT de la DEPNAT¹).

- de la facilitation de la mobilisation des ressources disponibles pour l'intercommunalité et la coopération décentralisée.

La présence de l'EPCI lui facilitera le développement du partenariat avec les institutions qui opèrent sur les thématiques touchant l'intercommunalité et la coopération décentralisée. Dans le cadre de ces partenariats, les projets de territoires conçus pourront être financés. Ainsi, l'EPCI fonctionnera comme un instrument efficace de mobilisation de ressources, et permettra de capter des financements que les communes individuellement ne peuvent mobiliser.

Les principales contraintes liées au passage du TDOS à un EPCI sont :

- Transfert de compétence par les communes à l'EPCI ;
- Mobilisation de ressources financières internes et au prorata des budgets des communes ;
- Nécessité de disposer d'un dispositif de fonctionnement spécialisé et adéquat (équipe permanente et compétente doté d'infrastructures et d'équipements appropriés).

3.5. Etapes de création de l'EPCI

L'initiative de la création d'un établissement public de coopération intercommunale est prise par les conseils communaux. Dans ce cas, les conseils communaux prennent des délibérations concordantes sur les statuts et le règlement intérieur du futur regroupement, à la majorité des deux tiers au moins des membres des conseils desdites communes.

¹ Déclaration de Politique Nationale d'Aménagement du Territoire

La création de l'établissement public de coopération est approuvée par décret pris en Conseil des Ministres sur proposition du ministre chargé de la décentralisation.

Les étapes suivantes décrivent le phasage du processus de création d'installation des établissements publics de coopération intercommunale.

- Etape 1 : La mise en place d'un comité de pilotage
- Etape 2: Accord de départ des différents conseils communaux
- Etape 3 : Echanges avec les acteurs de terrain
- Etape 4 : Echanges avec la tutelle
- Etape 5 : Prise de décision de poursuite du processus.
- Etape 6 : Tenue des ateliers de travail de formulation de l'ambition collective et des grands axes de la coopération intercommunale
- Etape 7 : Elaboration des documents de base
- Etape 8 : Analyse des projets de documents par les conseils communaux
- Etape 9 : Assemblée générale du territoire

A l'issue de cette étape, les textes sont adoptés et le conseil de communauté est mis en place. C'est une étape de grand enjeu et de grandes tractations.

C'est à partir des résultats obtenus à ce niveau que le dossier de création est constitué et transmis à la tutelle (la préfecture) qui, après vérification et analyse, le transmet au Ministère en charge de la décentralisation, qui après vérification et analyse le soumet au conseil des ministres.

4. CHOIX DES ACTEURS POUR LA SUITE

La restitution de l'analyse documentaire aux responsables et techniciens du TDOS leurs a permis d'avoir plus d'informations pouvant les aider à mieux décider par rapport à la création d'un EPCI et par rapport aux compétences à transférer à l'EPCI.

Au cours de la séance de restitution et d'échanges sur la suite à donner à la présente mission, les participants, venus de toutes les communes, ont cherché à avoir des précisions complémentaires à toutes les informations déjà contenues dans la synthèse documentaire. Il s'agit notamment des informations relatives à :

- ✓ La possibilité pour une commune d'appartenir à plusieurs EPCI ;
- ✓ L'exigence de la loi par rapport au nombre de communes devant créer un EPCI (nombre minimum et nombre maximum) ;
- ✓ La possibilité pour le TDOS de créer plusieurs EPCI auxquels différentes compétences sont transférées séparément ;
- ✓ Le problème ou les problèmes que la création de l'EPCI vient résoudre spécifiquement ;
- ✓ Les possibilités d'avoir de financement de l'Etat pour la création de l'EPCI ;

A toutes ces préoccupations des réponses appropriées ont été apportées par le consultant mais aussi par le PNE Bénin et certains autres participants qui connaissent disposent de réponses satisfaisantes. Le point des éclaircissements faits se présente comme suit :

Tableau 3 : Point des éclaircissements faits sur les préoccupations des participants à l'atelier de restitution de la synthèse documentaire et d'échange sur le processus de création d'un EPCI par les communes membres du TDOS

| Préoccupations des acteurs | Eclaircissements apportés |
|--|--|
| Possibilité pour une commune d'appartenir à plusieurs EPCI ; | Une commune peut appartenir à plusieurs EPCI en fonction des enjeux d'intercommunalité et des compétences partagées. |
| Exigence de la loi par rapport au nombre de communes devant créer un EPCI (nombre minimum et nombre maximum) ; | La loi n'a pas fixé de nombre maximal de communes pouvant se mettre ensemble, en intercommunalité pour créer un EPCI. Cependant, de fait, il faut au moins deux communes pour créer un EPCI. |

| Préoccupations des acteurs | Eclaircissements apportés |
|--|--|
| <p>Possibilité pour le TDOS de créer plusieurs EPCI auxquels différentes compétences sont transférées séparément</p> <p>Le problème ou les problèmes que la création de l'EPCI vient résoudre spécifiquement</p> | <p>Si les communes membres du TDOS veulent fonctionner en intercommunalité, il serait inutile d'envisager créer plusieurs EPCI pour différentes compétences. Car la création d'un EPCI suppose de mettre en place des moyens humains, matériels et financiers pour son fonctionnement. Aussi, la loi autorise le complément de compétences ou le retrait de compétences à des EPCI existants. Il est alors mieux pour les communes du TDOS d'avoir un EPCI à qui des compétences peuvent être transférer de façon progressive en fonction des besoins.</p> |
| <p>Possibilités d'avoir de financement de l'Etat pour la création de l'EPCI</p> | <p>Par rapport à cette préoccupation il a été précisé que l'Etat n'a pas pris de disposition spécifique pour financer la création d'EPCI.</p> |

La séance d'échange a permis aussi aux acteurs concernés de se prononcer sur (i) quelques préalables nécessaires au démarrage effectif du processus de création de l'EPCI, (ii) la démarche devant permettre de décider des compétences à transférer et de la feuille de route du processus de création de l'EPCI TDOS. L'essentiel retenu est présenté dans les pages qui suivent.

4.1. Avis des acteurs sur la création de l'EPCI

Il est clair que l'équipe dirigeante du TDOS et les techniciens des communes concernées souhaitent la création d'un EPCI pour renforcer le caractère officiel de leur intercommunalité conformément aux dispositions de la loi sur l'intercommunalité.

Cependant, vue les contraintes qu'il y a, surtout celle relative a transfert total de compétences, les participants aux activités relatives à la présente mission ont jugé important de laisser le choix définitif aux conseils communaux. En effet, les conseils communaux doivent se prononcer officiellement sur (i) la décision de créer l'intercommunalité et sur (ii) les compétences à transférer à l'intercommunalité.

Pour ce faire, comme préalable au lancement officiel du processus devant conduire à la création d'un EPCI, les acteurs impliqués dans cette mission d'analyse de la faisabilité de la création d'un EPCI par les communes membres du TDOS ont souhaité qu'il y ait un travail d'information et de sensibilisation de tous les membres des conseils communaux en partageant avec eux les contenus de la loi sur l'intercommunalité et les informations du rapport de revue documentaire. Cette

activité préalable qui doit être menée dans toutes les communes est jugée nécessaire pour amener les décideurs au niveau de chaque commune à se prononcer sur la création de l'EPCI et sur les compétences à transférer.

4.2. Proposition de tâche pour la création de l'EPCI et choix des acteurs

Suivant la démarche de création des EPCI obtenue auprès de la DCDI/DGDGL, il a été proposé un support de déclinaison des tâches à accomplir par les communes membres du TDOS pour assurer la création d'un EPCI. Ces tâches déclinées dans l'ordre chronologique de la démarche à suivre doit servir de support pour la conception d'une feuille de route pour la création de l'EPCI. Le tableau 4 présente la proposition faite aux responsables du TDOS.

Tableau 4 : Proposition de tâches chronologiques pour la conception de la feuille de route à suivre dans le cadre de la création d'un EPCI par les communes membres du TDOS

| Etapes | Tâches | Responsable | Délai |
|---|--|--------------------------------------|--------------|
| Etape 1 : La mise en place d'un comité de pilotage | Définition des attributions du comité de pilotage | Facilitateur du processus | |
| | Désignation des membres du CP | Président du TDOS | |
| | Installation des membres du CP | Président du TDOS | |
| Etape 2: Obtention des accords de départ des différents conseils communaux | Mise à disposition de modèle de PV | Facilitateur avec en appui DAT, DCDI | |
| | Tenue des Conseils Communaux de délibération | Maires avec l'appui du facilitateur | |
| Etape 3 : Echanges avec les acteurs de terrain | Ateliers d'échanges et d'information sur les tenants et aboutissants de l'EPCI | Facilitateur | |
| Etape 4 : Echanges avec la tutelle | Echanges avec la préfecture | CP avec l'appui du facilitateur | |
| Etape 5 : Prise de décision de poursuite du processus. Etape 6 : Tenue des ateliers de travail de formulation de l'ambition collective et des grands axes de la coopération intercommunale | | | |
| Etape 7 : Elaboration des | Organisation de séances de travail pour élaborer les | CP avec l'appui du facilitateur | |

| | | | |
|--|--|---|--|
| documents de base | documents de bases (convention, statut et règlement intérieur) | | |
| Etape 8 : Analyse des projets de documents par les conseils communaux | Organisation de séances de travail pour analyser les projets de documents de bases | Maires | |
| Etape 9 : Assemblée générale du territoire | Elaboration des TDR de l'assemblée générale | Facilitateur | |
| | Préparation et organisation de l'assemblée | CP et facilitateur | |
| Etape 10 : Constitution du dossier | Constitution du dossier | Conseil de Communautés avec l'appui du facilitateur | |
| Etape 11 : Pré-instruction du dossier | Envoi du dossier à la préfecture | CC | |
| | Analyse du dossier | Préfet | |
| Etape 12 : Instruction du dossier | Envoi du dossier au Ministère en charge de la décentralisation | Préfet | |
| | Etude du dossier au niveau du Ministère | Ministère en charge de la décentralisation | |
| Etape 13 : Approbation de la création de l'EPCI par le Conseil des Ministres | Envoi du dossier à la Présidence | | |
| | Etude du dossier en Conseil des Ministres | Conseil des ministres | |

Suite à la prise de connaissance de tableau par les acteurs impliqués, leurs propositions ont été :

- d'assurer d'abord le préalable d'information et de sensibilisation des conseils communaux ; et
- d'invertir les deux premières étapes, c'est-à-dire de travailler à avoir d'abord les délibérations des conseils communaux relatives à la création de l'EPCI et aux compétences à transférer avant la mise en place du comité de pilotage.

4.3. Compétences à transférer à l'EPCI

A cette étape, il n'y a peu de décision sur les matières de compétences à transférer mais des pistes de réflexion ont été développées.

En fonction des expériences déjà vécues et des problématiques déjà identifiées comme étant d'envergure plus large que l'échelle communale, les réflexions portent sur :

- La gestion intégrée des ressources en eau autour de l'Okpara (continuité de ce qui se fait déjà avec l'initiative pilote GIRE) ;
- La gestion des déchets solides ménagers ;
- La gestion des carrières.

Toute décision de choix finaux est à obtenir auprès des conseils communaux.

5. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

5. 1 Conclusions

Les activités réalisées dans le cadre de la présente mission et les résultats obtenus permettent de tirer les conclusions suivantes :

- ✓ Il y a une opportunité de création d'un EPCI autour des ressources en eau de l'Ouémé Supérieure, au vue des forces notées auprès du TDOS et des atouts relatifs à la création des EPCI ;
- ✓ Plusieurs travaux d'analyses et les orientations des PDC des communes de N'Dali, Parakou et Tchaourou montrent que des compétences sont transférables par ces communes à un EPCI. Il s'agit des compétences relatives à l'aménagement de territoire, à l'environnement (eau, hygiène et assainissement), aux investissements économiques en rapport avec le tourisme ;
- ✓ Les étapes à franchir pour la création d'un EPCI par les communes membres du TDOS sont connues. Cependant la feuille de route ne peut être élaborée qu'après un travail d'information, de sensibilisation et d'échanges approfondie avec les différents conseils communaux ;
- ✓ Pour la suite, les acteurs ayant pris part à la séance de restitution de la revue documentaire, et d'échange sur les compétences à transférer et la détermination de feuille de route ont retenu les tâches suivantes :
 - identifier les problèmes à régler ensemble (les trois Communes) en allant à l'EPCI et les pistes possibles de fédération des efforts des trois Communes ;
 - produire une synthèse de la revue documentaire sur le processus EPCI TDOS ;
 - faire approprier la synthèse documentaire aux Points Focaux des Communes ;
 - faire adopter le document en sessions communales.

5. 2 Recommandations

Au vu des résultats de la mission, il est important que :

- ❖ Le président du TDOS instruit le Secrétariat Permanent du TDOS pour organiser l'appropriation par les points focaux dans les Communes du contenu de la synthèse documentaire et du présent rapport d'analyse de la faisabilité de la création d'un EPCI par les communes du TDOS ;

- ❖ Les points focaux organisent, en collaboration avec le PNE Bénin, des activités d'information et de sensibilisation des conseils communaux sur le contenu de la loi sur l'intercommunalité, de la synthèse documentaire faite par cette mission, et les matières de compétences transférables.
- ❖ Le président du TDOS, en collaboration avec les maires des autres communes membres du TDOS, assurent la coordination des délibérations en conseils communaux sur la création de l'EPCI et les matières de compétences à transférer.
- ❖ Les Maires du TDOS organisent, avec l'appui du PNE, des points focaux et du PLE Borgou, l'élaboration de la feuille de route pour la concrétisation du processus de création de l'EPCI si les conseils communaux ont statué positivement là dessus.

Bibliographie

1. ADECOB (2014). Etude de faisabilité technique et financière de la création de circuits touristiques dans les espaces de développement partagé de l'Ouémé-supérieur, Ouénou-bénou et Oly.
2. Association pour le Développement des Communes du Borgou –AdéCoB- (2014). Etude de faisabilité technique et financière de la création de circuits touristiques dans les espaces de développement partagé de l'Ouémé-supérieur, Ouénou-bénou et Oly.
3. Commune de N'DALI (2010). PLAN de développement communal de 2011-2015
4. Commune de Tchaourou (2010). PLAN de développement communal de 2011-2015
5. Maison de la Société Civile. Synthèse de la feuille de route communal de Parakou 2010 - 2013 (MSC) ;
6. PA3D (2013). Etude pour la mise en valeur du potentiel touristique de la Commune de Tchaourou : sites de Wari Maro et de Agbassa
7. Partenariat pour le Développement Local (2010). Les communes du Borgou. Programme d'Investissement Prioritaire.
8. Partenariat pour le Développement Local (2010). Stratégie et Plan d'Actions pour le Développement Economique Local des Communes du Borgou (SPADEL) ;
9. PLE Borgou (2012). Initiative pilote gire autour du barrage de l'Okpara. Rapport, technique annuel 2012 ;
10. PLE Borgou (2012). Initiative pilote gire autour du barrage de l'Okpara. Rapport technique d'achèvement de l'initiative pilote gire okpara
11. PNE Bénin (2011). Extrait du plan d'action de l'initiative GIRE Okpara.
12. Préfecture de Parakou (2011). Récépissé de déclaration de l'association TDOS.
13. TDOS (2009). Règlement Intérieur du TDOS.
14. TDOS (2009). Statuts du TDOS.
15. TDOS (2010). Convention de création et de gestion du territoire de développement de l'Ouémé supérieur