

Evaluation externe réalisée avec l'appui du F3E pour la Communauté d'Agglomération de Cergy-Pontoise (311 Ev)

**Rapport final et annexes -Evaluation de
la coopération décentralisée entre la
Communauté d'agglomération de Cergy-
Pontoise et la ville de Porto-Novo**

Avril 2012

Catherine DELHAYE et Issa SORGHO

**CIEDEL - Centre International d'Etudes
pour le Développement Local**

19 rue d'Enghien 69002 Lyon France

+33 4 72 77 87 50

ciedel@univ-catholyon.fr

www.ciedel.org

Fonds pour la promotion des Etudes préalables, des Etudes transversales et des Evaluations

F3E • 32, rue Le Peletier 75009 Paris, France • T 33 (0)1 44 83 03 55 • F 33 (0)1 44 83 03 25 • f3ef@f3e.asso.fr • www.f3e.asso.fr

Association loi 1901 • Organisme de formation professionnelle n° 1 175 33 664 75 depuis le 30 06 2000 • N° Siret : 410050678 00029 • Code APE : 913 E

SOMMAIRE

Liste des sigles.....	3
Introduction.....	4
Présentation générale de la coopération et de l'évaluation.....	4
L'évaluation	6
PREMIERE PARTIE – LES ACTIONS.....	8
Rappel des objectifs et axes structurants du partenariat	8
Les conventions cadres et opérationnelles.....	8
Les actions	13
Le développement urbain, domaine privilégié de la coopération entre Cergy-Pontoise et Porto-Novo....	13
Un projet étroitement lié aux précédents : le développement de l'agriculture urbaine	23
Le "projet pilote eau et assainissement », cristallisation des défauts de la coopération.....	25
L'exemplarité du chantier d'insertion informatique	30
Le projet Santé, un projet riche de réciprocity qui n'a pas donné toute sa mesure.....	37
Les autres volets.....	41
DEUXIEME PARTIE – LES RESULTATS	45
La mobilisation des acteurs des deux territoires : une réussite.....	45
L'atteinte des objectifs de chaque convention sectorielle	48
Les résultats sur les axes structurants du partenariat	48
L'accompagnement de la ville de Porto Novo dans l'élaboration et la mise en œuvre de son projet urbain et de ses stratégies de développement et de promotion du territoire	48
Le renforcement des capacités de gestion et de mise en œuvre des politiques publiques.....	49
L'amélioration du cadre et des conditions de vie, en recherchant prioritairement la mobilisation des populations et acteurs locaux	53
L'atteinte des objectifs généraux.....	55
Renforcer les dynamiques locales par la mobilisation des acteurs dans la mise en œuvre des projets de coopération et par la mise en place d'une instance de concertation permettant une meilleure articulation entre les initiatives locales	56
Ouvrir les acteurs sur le monde par le développement d'échanges d'expériences, de connaissances et de savoir-faire et la confrontation de pratiques	58
Contribuer au rayonnement international des territoires par la valorisation de leurs compétences et de leurs spécificités.....	60
TROISIEME PARTIE – LES INSTRUMENTS ET DISPOSITIFS AU SERVICE DE LA COOPERATION	61
Instruments et dispositifs institutionnels.....	61
Instruments et dispositifs opérationnels	62
L'identification et le montage des projets.....	62
La mise en œuvre et le suivi des actions	65
Le pilotage technique de la coopération et l'accompagnement des acteurs des territoires.....	69
Instruments et dispositifs financiers	71
Les fonds affectés à la coopération	71
La gestion des fonds.....	72
QUATRIEME PARTIE - ANALYSE DE LA STRATEGIE DE LA COOPERATION	75
Une coopération pertinente qui peut buter sur des différences de vision et de positionnement .	75
Une orientation trop exclusive sur des dimensions politiques et territoriales	78
La réciprocity, idéal ou défi ?	83
Les relations entre acteurs institutionnels de la coopération	84
PERSPECTIVES ET RECOMMANDATIONS.....	86
ANNEXES	94

LISTE DES SIGLES

ADSEA	Association Départementale pour la Sauvegarde de l'Enfance et de l'Adolescence
AIMF	Association Internationale des Maires Francophones
AIMF	Association Internationale des Maires Francophones
AMO	Appui à la Maîtrise d'Ouvrage
ANCB	Association Nationale des Communes du Bénin
AP	Appel à projet
ARPN	Agence de Réhabilitation de la ville de Porto-Novo
CACP	Communauté d'agglomération de Cergy-Pontoise
CAEB	Conseil des Activités Educatives du Bénin
CCS	Centres Communautaires de Santé
CEMAAC	Centre d'Etudes Musicales, Artisanales et d'Animation Culturelle
CHD-OP	Centre Hospitalier Départemental de l'Ouémé et du Plateau
CHRDP	Centre Hospitalier René Dubos de Pontoise
CIJ	Centre Information Jeunesse
CL	Collectivités locales
CUF	Cités Unies France
DAF	Direction / Directeur des Affaires Financières
DG/DGA	Directeur général / Directeur général adjoint
DPDC	Direction / Directeur de la Prospective du Développement et de la coopération
DSI	Direction / Directeur des Services Informatiques
DSO	Direction / Directeur des Services Opérationnels
DST	Direction / Directeur des Services techniques
EM	Société Equipement et Maintenance
EPA	Ecole du Patrimoine Africain
FCFA	Francs CFA
IFSI	Institut de Formation en Soins Infirmiers
INJEPS	Institut national de la Jeunesse, de l'Education physique et du Sport
ISTOM	Ecole d'ingénieur en agro-développement
ONG 2i	ONG Initiatives Informatiques
PDM	Plan de Développement Municipal
PDU	Projet de Développement Urbain
PGUD	Programme de Gestion Urbaine Décentralisée
PLIE	Plan Local pour l'Insertion et l'Emploi
PN	Porto-Novo
PPDI	Plan Pluriannuel de Développement et d'investissement
RH	Ressources humaines
RI	Relations internationales
SAN	Syndicat d'Agglomération Nouvelle
SEP	Suivi - Evaluation – Programmation
SERHAU	Société d'Etudes Régionales d'Habitat et d'Aménagement Urbain
SONEB	Société Nationale des Eaux du Bénin
SSI	Semaine de la Solidarité Internationale
UATM	Université Africaine de technologie et de Management
UE	Union Européenne
USAM	Université des Sciences Appliquées et de Management
VPN	Ville de Porto-Novo

INTRODUCTION

Présentation générale de la coopération et de l'évaluation

Historique : la coopération avant 2004

La Communauté d'agglomération de Cergy-Pontoise (CACP), qui était à l'époque un Syndicat d'Agglomération Nouvelle, (SAN) et la capitale politique du Bénin se sont rencontrées par l'intermédiaire de la Fédération Mondiale des Cités Unies. Après une mission d'identification à Porto-Novo par le SAN de Cergy-Pontoise en 1993, les deux collectivités ont démarré leur relation de coopération. Le premier protocole d'accord signé en 1995 visait à l'accompagnement du processus de décentralisation entamé en 1990 au Bénin. Il a permis d'appuyer la ville - alors administrée par une circonscription urbaine avec à sa tête un administrateur nommé par l'Etat, dans l'élaboration d'un Plan Pluriannuel de Développement et d'Investissement (PPDI), puis dans la mise en œuvre, de 1997 à 2003, d'un programme multisectoriel basé sur ce plan et qui répondait aux objectifs suivants : renforcer les capacités de gestion urbaine de la ville de Porto-Novo, améliorer le cadre et les conditions de vie des habitants de Porto-Novo et promouvoir la francophonie et le développement de la culture.

Cela s'est concrétisé par la mise œuvre des projets suivants :

- le **renforcement des services municipaux** (recrutement de cadres avec une prise en charge dégressive des salaires, équipement des services, organisation de stages en immersion pour des agents de Porto-Novo à Cergy-Pontoise),
- l'**amélioration des services d'entretien** urbain (programme pilote « cité jeunesse emploi » qui visait simultanément l'insertion économique des jeunes et des femmes),
- l'**aménagement des espaces verts** (chantier de jeunes dans le domaine de l'environnement),
- la **création et la réhabilitation d'équipements publics** permettant l'amélioration du cadre et des conditions de vie des habitants (centre international de rencontre et de séjour de la jeunesse, centre intercommunal de développement communautaire, 3 centres de santé communautaires, 2 écoles maternelles, une école primaire et la case ronde de la place Bayol)
- le développement de la **lecture publique** (séminaire sur la lecture publique, envoi d'un bibliobus transformé ensuite en car de transport scolaire et de 15 000 ouvrages)
- l'appui à la mise en place d'**opérations artistiques** (soutien à l'organisation du « festival Racines », festival international de théâtre, de contes et de danse et d'un atelier de création théâtrale en partenariat avec le théâtre UVOL de Cergy-Pontoise).

En 2003, chacun des partenaires a connu une évolution institutionnelle importante : transformation du SAN en Communauté d'agglomération pour Cergy-Pontoise ; tenue des premières élections municipales pour Porto-Novo, avec l'arrivée à la tête de la ville d'une municipalité prenant progressivement la responsabilité sur les problématiques de développement local. L'occasion a été saisie par les deux partenaires pour établir le bilan des actions de coopération engagées depuis 1995 et pour redéfinir les orientations et les modalités de cette coopération. Une convention générale de coopération a alors été signée en 2004 pour 4 ans.

Ayant constaté une mobilisation et une responsabilisation insuffisante des acteurs locaux dans l'élaboration et le portage des projets de coopération, les deux partenaires ont choisi de développer un programme basé sur l'implication des acteurs de coopération et des services des collectivités dans la mise en œuvre des projets selon une démarche de développement durable.

La coopération depuis 2004

Les **objectifs généraux** poursuivis depuis lors sont, pour chacun des deux territoires, de :

- Renforcer les dynamiques locales par la mobilisation des acteurs dans la mise en œuvre des projets de coopération et par la mise en place d'une instance de concertation permettant une meilleure articulation entre les initiatives locales ;
- Ouvrir les acteurs sur le monde par le développement d'échanges d'expériences, de connaissances et de savoir-faire et la confrontation de pratiques ;
- Contribuer au rayonnement international des territoires par la valorisation de leurs compétences et de leurs spécificités.

Les projets doivent s'inscrire dans **trois axes structurants** :

- l'accompagnement de la ville de Porto Novo dans l'élaboration et la mise en œuvre de son projet urbain et de ses stratégies de développement et de promotion du territoire,
- le renforcement des capacités de gestion et de mise en œuvre des politiques publiques,
- l'amélioration du cadre et des conditions de vie en recherchant prioritairement la mobilisation des populations et acteurs locaux :
 - par la mise en place de dispositifs d'insertion sociale et professionnelle, d'accompagnement à la création d'activités génératrices de revenus,
 - en favorisant les échanges afin de permettre un meilleur accès des populations aux soins, aux activités socio-éducatives et à la culture.

De fait, les projets conduits relèvent de **9 secteurs**, avec des poids sensiblement différents.

- Trois secteurs représentent 70% des actions menées en part budgétaire : le développement urbain, l'insertion et l'eau et l'assainissement,
- Les six autres sont : la santé, l'appui institutionnel, le développement numérique, le développement agricole, et les secteurs socio éducatif et culture.

La **mise en œuvre** du programme s'appuie sur les **services des deux collectivités** et sur les **acteurs des deux territoires** : associations, ONG, établissements scolaires et d'enseignement supérieur, établissements de santé, etc. Leur information, mobilisation et accompagnement d'une part, la coordination des projets et le suivi du programme d'autre part relèvent :

- A Cergy-Pontoise : de la mission "Relations internationales" qui comprend une salariée. Placée initialement sous l'autorité de la Direction « Animation du Territoire », elle fait maintenant partie du Pôle Développement économique, et une fonction de développement de l'ESS a été ajoutée à ses missions.
- A Porto-Novo : du Service Coopération décentralisée, qui comprend un chef de service placé sous l'autorité de la Direction de la Prospective, du Développement et de la Coopération. Cette direction a été créée en 2009, à partir d'un service du même nom qui était placé au sein de la Direction des Affaires Générales, du Développement et de la Coopération. Le service était composé d'un chef service prospection, développement et coopération et de deux assistant catégorie C et avait pour mission le développement économique, l'aménagement du territoire et la coopération. Aujourd'hui, la DPDC est placée sous la responsabilité du Secrétaire général, et regroupe les services informatique, d'appui aux initiatives communautaires, de la coopération internationale ainsi que de la prospective et du développement.

La convention cadre, d'une durée initiale de 3 ans et demi, mais prolongée à trois reprises jusqu'à fin 2010, a été systématiquement déclinée en conventions opérationnelles pour chaque projet sectoriel.

L'évaluation

Les objectifs

Alors que la période précédente avait fait l'objet d'un bilan interne, la convention générale de 2004 prévoyait le principe d'une évaluation externe. Dès septembre 2008, alors que Porto-Novo se lançait dans une démarche d'évaluation avec le Grand Lyon, la Communauté d'agglomération de Cergy-Pontoise et la ville de Porto-Novo ont convenu de réaliser l'évaluation de leur partenariat en 2009-2010. La CACP a alors élaboré le Cahier des clauses techniques particulières sur la base de nombreuses rencontres avec les différents acteurs à Cergy-Pontoise et à Porto-Novo. Une mission a d'ailleurs été organisée à Porto-Novo en février 2010 afin de travailler les objectifs, les attentes et les questions évaluatives avec les chefs de services de la ville, des acteurs portonoviens impliqués dans le partenariat, et des conseillers municipaux présidents de commission de la commune de Porto-Novo.

Les objectifs fixés à l'évaluation étaient d'apprécier de manière qualitative et quantitative les résultats obtenus, dans une triple logique de :

- **Prise de recul** sur la stratégie de coopération mise en place, le dispositif de mise en œuvre et les actions entreprises ; y compris pour comprendre les retards de mise en œuvre des projets,
- **Amélioration** en vue de la définition d'une nouvelle convention,
- **Redevabilité** vis-à-vis du Ministère des Affaires Etrangères qui a cofinancé le programme.

Après un état des lieux d'ensemble de la coopération décentralisée, il était attendu que l'évaluation porte un regard sur les relations de partenariat, établisse le fonctionnement réel des dispositifs de pilotage et de mise en œuvre de la coopération, apprécie la stratégie de coopération et tire des enseignements pour la prochaine convention.

L'analyse des actions devait être approfondie dans quatre domaines :

- Le renforcement des capacités de la ville de Porto-Novo en matière de développement urbain,
- Le projet pilote eau et assainissement,
- Le projet de chantier école informatique (volet insertion),
- Le projet santé, qu'il a été convenu d'ajouter aux trois précédents lors de la réunion de cadrage.

Les commanditaires ont choisi ces domaines parce que les actions y sont représentatives de la diversité des acteurs impliqués et du dispositif de coopération. L'analyse rapide des données chiffrées figurant dans le cahier des charges confirmait en outre que ces domaines correspondent aux secteurs mobilisant les financements les plus importants.

La période étudiée court de 2004 à 2010, correspondant à la convention cadre et à ses prolongations.

La méthode et le déroulement

L'évaluation a été soutenue par le F3E, qui l'a cofinancée et accompagnée en participant au comité de pilotage chargé de statuer aux différentes étapes du travail, c'est-à-dire :

- en amont de l'évaluation : valider les termes de référence et donner son avis sur le choix de l'équipe d'évaluation,
- pendant l'évaluation : valider la note de cadrage, suivre la réalisation des travaux, commenter le rapport provisoire, participer aux réunions de restitution puis valider le rapport final
- après l'évaluation : assurer le suivi des recommandations.

Présidé par Madame Saint-Germès, Vice-présidente en charge de la coopération décentralisée et de l'économie solidaire à la Communauté d'agglomération de Cergy-Pontoise, ce comité était constitué de deux représentants de la CACP, de deux représentants de la mairie de Porto-Novo et de deux représentants du F3E. Les évaluateurs ont rencontré le comité à deux reprises : lors du cadrage et lors de la restitution du rapport provisoire à Cergy-Pontoise. Les restitutions à chaud qui ont suivi immédiatement les phases d'entretiens ont été organisées sur d'autres bases.

Les travaux qui ont conduit à la production de ce rapport provisoire se sont déroulés en trois temps :

- Une phase de cadrage en octobre 2010,
- Une phase d'entretiens en France du 8 au 24 novembre 2010,
- Une phase d'entretiens avec les acteurs au Bénin du 29 novembre au 11 décembre 2010.

La **phase de cadrage** a permis de prendre connaissance de la coopération en s'appuyant sur une première exploration documentaire, ainsi que sur quatre rencontres avec : Monsieur le Maire de Porto-Novo, le Directeur de la Prospective, du Développement et de la Coopération de la ville de Porto-Novo, la chargée de mission Relations Internationales à la CACP ainsi que la Direction des Relations internationales de Lyon / Grand Lyon pour connaître les grandes lignes de sa coopération avec Porto-Novo et échanger sur les éléments de son évaluation conduite en 2009. Ces entretiens ont permis d'entendre les attentes prioritaires de chaque interlocuteur concernant cette évaluation et d'affiner en conséquence la méthode et le calendrier. Le 3 novembre, les évaluateurs ont présenté leurs propositions de ciblage au Comité de pilotage de l'évaluation qui a :

- retenu le principe de prendre en compte le secteur santé qui est un sujet crucial pour Porto-Novo et qui représente un champ d'intervention permettant d'analyser l'approche des dynamiques des acteurs du territoire pour Cergy-Pontoise,
- arrêté la liste des interlocuteurs incontournables sur chaque territoire,
- convenu que les enjeux principaux portaient sur la dimension prospective et sur les processus opérationnels, le fonctionnement de la coopération,
- fixé les dates des différentes réunions de restitution.

Sur ces bases, les évaluateurs du CIEDEL ont dialogué avec **29 interlocuteurs en France** dans le cadre de 23 entretiens, et assisté à un Forum organisé en interne par la CACP sur le développement urbain à Porto-Novo et spécialement sur les Ateliers de maîtrise d'œuvre urbaine de 2010.

Le forum, introduit par la vice présidente en charge de la coopération décentralisée et la chargée de mission de la CACP, constitue un exemple de partage interne autour de la coopération. Il était animé par le DGA et les Ateliers internationaux de maîtrise d'œuvre urbaine de Cergy-Pontoise. Il a permis à une dizaine d'agents de la collectivité et à une délégation africaine (élus et techniciens de Porto-Novo et de Thiès présents à l'occasion de la Semaine de la Solidarité internationale) d'entendre une présentation générale de la démarche des Ateliers puis une présentation de la session de 2010 avec les témoignages de deux agents de la CACP et du directeur de la Maison du patrimoine de Porto-Novo qui faisaient partie du jury.

Une **restitution « à chaud »** a permis de présenter les premiers résultats le 25 novembre 2010 devant une douzaine de personnes représentant la plupart des secteurs étudiés, hormis la santé.

Les évaluateurs se sont ensuite rendus au **Bénin** pour réaliser le même travail auprès de **35 interlocuteurs** au cours de 30 entretiens, et présenter la **restitution « à chaud »** le 10 décembre 2010 en présence de 12 personnes.

Un **rapport provisoire** a été remis aux deux collectivités locales partenaires et au F3E début janvier 2011 et mis en débat lors de **deux réunions de restitutions** : à Cergy-Pontoise le 13 janvier en comité restreint et à Porto-Novo le 3 février en présence d'une vingtaine de personnes, principalement des services de la ville ainsi que quelques acteurs du territoire.

Le présent rapport présente les éléments et analyses issus de ces différentes étapes : exploitation du fond documentaire, entretiens en France et au Bénin avec 64 personnes, et remarques formulées lors des restitutions qui ont été riches d'échanges de part et d'autre¹.

¹ Voir listes des entretiens et de présence en annexe 2

PREMIERE PARTIE – LES ACTIONS

Rappel des objectifs et axes structurants du partenariat

Comme indiqué en introduction, les **objectifs généraux** poursuivis sont, pour chacun des deux territoires, de :

- Renforcer les dynamiques locales par la mobilisation des acteurs dans la mise en œuvre des projets de coopération et par la mise en place d'une instance de concertation permettant une meilleure articulation entre les initiatives locales ;
- Ouvrir les acteurs sur le monde par le développement d'échanges d'expériences, de connaissances et de savoir-faire et la confrontation de pratiques ;
- Contribuer au rayonnement international des territoires par la valorisation de leurs compétences et de leurs spécificités.

Les **axes structurants** du partenariat sont :

- l'accompagnement de la ville de Porto Novo dans l'élaboration et la mise en œuvre de son projet urbain et de ses stratégies de développement et de promotion du territoire,
- le renforcement des capacités de gestion et de mise en œuvre des politiques publiques,
- l'amélioration du cadre et des conditions de vie en recherchant prioritairement la mobilisation des populations et acteurs locaux :
 - par la mise en place de dispositifs d'insertion sociale et professionnelle, d'accompagnement à la création d'activités génératrices de revenus,
 - en favorisant les échanges afin de permettre un meilleur accès des populations aux soins, aux activités socio-éducatives et à la culture.

Les conventions cadres et opérationnelles

Le partenariat est régi par une convention générale signée entre les deux collectivités locales le 9 juillet 2004 pour 3 ans et demi, qui énonce les objectifs et les axes structurants ci-dessus ainsi que la méthodologie d'intervention. Parallèlement, la Communauté d'agglomération et la ville de Porto-Novo ont contractualisé à la même date avec la SERHAU-SA (Société d'Etudes Régionales d'Habitat et d'Aménagement Urbain) pour la gestion des fonds de la coopération au Bénin.

Deux points de cette convention cadre méritent d'être soulignés car ils ont leur importance dans la démarche d'évaluation :

- Elle définit 4 principes de partenariat : cohérence, concertation, réciprocité et pérennisation.
- Elle introduit une innovation par rapport aux conventions précédentes en donnant une place importante à la coopération entre les acteurs des deux territoires, en complément de la coopération entre les deux collectivités locales.

Suite à des retards dans la mise en œuvre de certains projets, la convention générale a été prolongée à trois reprises jusqu'au 31 décembre 2010 (3 avenants de prolongation jusqu' au 31 décembre 2008 puis 30 mai 2009 puis 31 décembre 2010).

Au fur et à mesure de la définition des projets, elle a été déclinée en 12 conventions spécifiques à caractère sectoriel pour la réalisation des projets suivants :

- **2 conventions en 2005** pour l'organisation des premiers Ateliers internationaux de maîtrise d'œuvre urbaine et pour un projet Santé déclinant huit volets
- **1 en 2006** pour la mise en place d'un chantier école dans le secteur de la menuiserie
- **5 en 2007** : un nouveau chantier école sur la thématique « Espaces verts » et 1 centrée sur le Renforcement des capacités de gestion de la ville de Porto-Novo en matière de développement urbain, appuyée sur les résultats des Ateliers de 2005, ainsi que 3 conventions qui introduisent de nouveaux secteurs : développement agricole, adduction d'eau potable et assainissement et développement numérique du territoire de PN

- **3 en 2008**, dont deux constituent des suites de conventions précédentes (développement de l'agriculture urbaine et développement numérique) et une engage la coopération sur un secteur nouveau : la culture
- **1 convention en 2009** qui consacre la poursuite de la coopération sur le Renforcement des capacités de gestion de la ville de Porto-Novo en matière de développement urbain (phase 2).

Plusieurs de ces conventions ont également fait l'objet d'**avenants de prolongation**. Pour le projet Eau, un projet d'avenant avait été prévu jusqu'au 31 décembre 2010 par la CACP il mais n'a jamais été finalisé faute de signature par l'AIMF. Le projet Santé a été prolongé par avenant jusqu'au 30/05/2009, puis devait l'être jusqu'au 31/12/2010 mais ce second avenant n'a pas été signé. Le projet de développement numérique a été prolongé par avenant jusqu'au 31/12/2008.

A noter que deux autres Ateliers internationaux de maîtrise d'œuvre urbaine ont été organisés en novembre 2009 et août 2010 (voir infra) mais que les conventions ont été signées directement entre Porto-Novo et l'Association des Ateliers. La Communauté d'agglomération de Cergy-Pontoise est intervenue d'une part en envoyant des cadres de l'agglomération aux différentes sessions pour qu'ils échangent avec leurs homologues et participent à la réflexion de la ville de Porto-Novo (3 personnes à la session de 2010), d'autre part en soutenant financièrement Porto-Novo dans la logistique de ces ateliers, dans le cadre de la convention de renforcement des capacités de gestion en matière de développement urbain qui le prévoit expressément.

Dans le domaine du renforcement institutionnel, deux types de conventionnement se complètent :

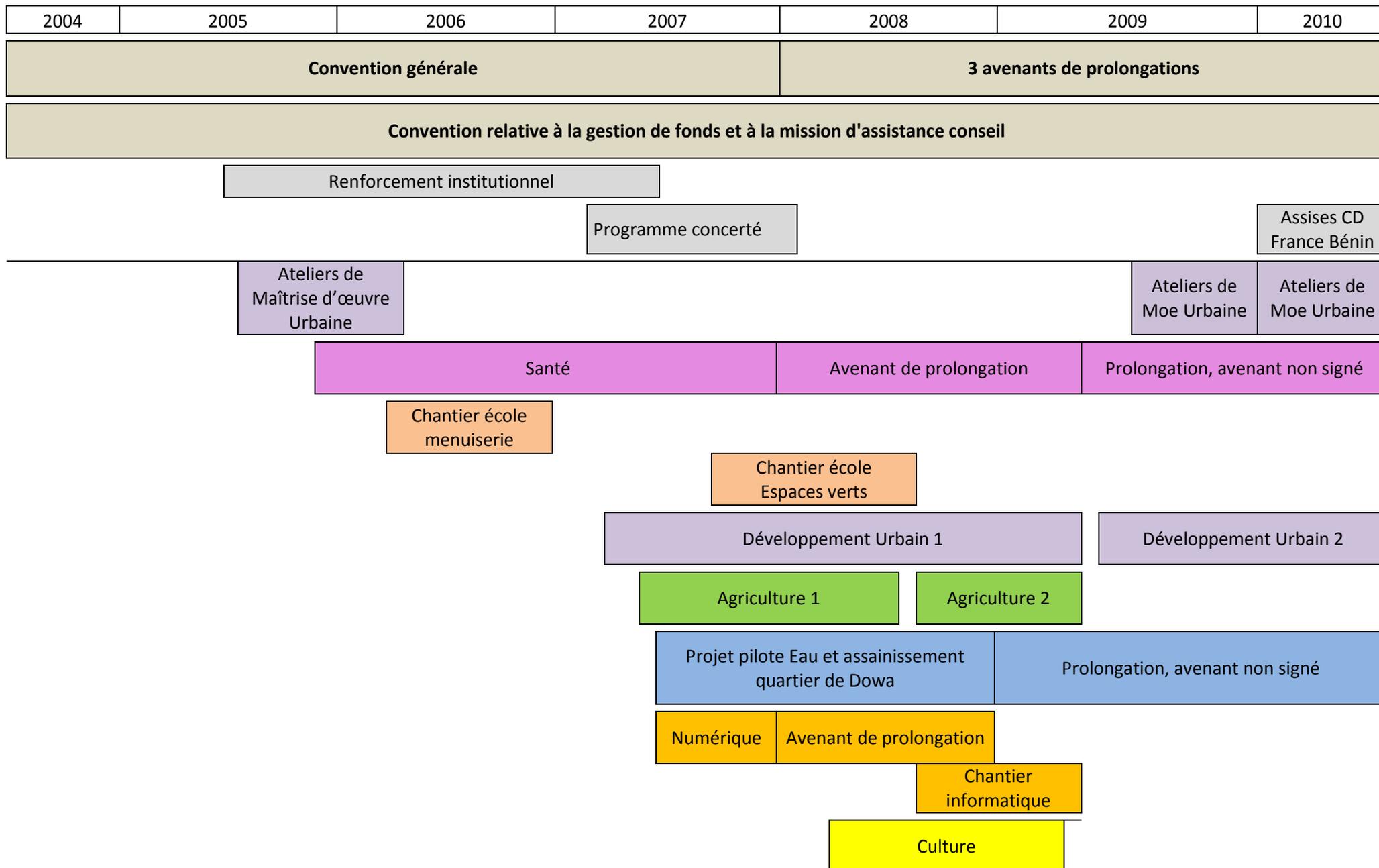
- En 'bilatéral', des voyages d'élus et de techniciens de Porto-Novo à Cergy-Pontoise ont été réalisés dans le cadre d'avenants à la convention générale (2005-2006)
- dans une approche pluri partenariale, une convention a été signée par les deux collectivités en 2007 avec trois autres binômes de collectivités locales françaises et béninoises engagées dans des partenariats de coopération décentralisée, aux côtés de Cités Unies France (CUF) et de l'Association Nationale des Communes du Bénin (ANCB). Cette convention cadrerait la mise en œuvre d'un « Programme concerté d'appui à la décentralisation au Bénin ».

En première lecture, ces différentes conventions et actions peuvent être regroupées en deux grandes catégories : d'un côté celles qui concernent essentiellement les deux collectivités locales et qui sont centrées sur le renforcement institutionnel, avec les voyages d'élus, le développement urbain et le projet « eau » ainsi que le programme concerté, de l'autre côté celles qui associent des acteurs des territoires dans des domaines comme l'agriculture, la santé, l'insertion, le numérique et la culture. Néanmoins, l'analyse plus fine de ces actions montrera qu'elles sont toujours pilotées par la ville de PN et étroitement liées à ses politiques publiques.

Les deux tableaux qui suivent essaient de donner :

- une vision générale du calendrier de 2004 à 2010 ; néanmoins, il ne restitue que partiellement la réalité, puisqu'il manque tous les échanges réalisés en amont de la signature des conventions et, en aval, les actions qui ne sont pas arrivées à terme sans que les conventions soient nécessairement prorogées ;
- un récapitulatif des informations sur les signataires, les dates et les montants de financement initialement prévus.

(Un autre tableau en troisième partie page 64 permet de visualiser les calendriers de mise en œuvre)



Secteur	Projet	Signataires à Cergy-Pontoise	Signataires à Porto-Novo	Autres signataires	Date de signature	Échéance	Montant prévu €
Convention générale		Communauté d'agglomération de Cergy-Pontoise	Ville de Porto-Novo		09/07/2004	31/12/2007	270 000
Convention relative à la gestion des fonds et à la mission d'assistance conseil		Communauté d'agglomération de Cergy-Pontoise	Ville de Porto-Novo	SERHAU-SA	09/07/2004	Après validation des bilans gaux définitifs	5% des fonds
Renforcement de capacités	Voyages d'études d'élus	Communauté d'agglomération de Cergy-Pontoise	Ville de Porto-Novo			31/12/2005	14 010
Développement Urbain	Ateliers Internationaux de Maîtrise d'Œuvre Urbaine	CACP Ateliers Internationaux de Maîtrise d'Œuvre Urbaine	Ville de Porto-Novo		08/11/2005	30/04/2006	170.000
Santé	Projet Santé	CACP Centre Hospitalier René Dubos de Pontoise Fondation René Dubos de Pontoise	Ville de Porto-Novo Centre Hospitalier Départemental de l'Ouémé et du Plateau		06/12/2005	31/12/2007	99 566
Insertion	Organisation d'un chantier école (menuiserie)	CACP Plan Local pour l'Insertion et l'Emploi (PLIE) Crysalys Formation GRETA 95 Ouest	Ville de Porto-Novo Conseil des Activités Educatives du Bénin (CAEB)		26/04/2006	Fin du projet	84 632
	Projet d'insertion par l'horticulture et le maraichage : organisation d'un chantier école	CACP PLIE Chrysalys Formation	Ville de Porto-Novo Centre Songhaï Jardin des Plantes et de la nature		04/10/2007	Fin du projet	102 637
Développement Urbain	Renforcement des capacités de gestion de la ville de Porto-Novo en matière de développement urbain	Communauté d'agglomération de Cergy-Pontoise	Ville de Porto-Novo	AFVP	04/2007	31/5/09	190.305
	Idem – 2 ^{ème} phase.	Communauté d'agglomération de Cergy-Pontoise	Ville de Porto-Novo	AFVP	06/2009	09/09 à 12/10 01/11 à 8/12	127 471 121 197
Agriculture	Renforcement des capacités d'intervention de la ville de Porto-Novo en matière de développement agricole	CACP ISTOM	Ville de Porto-Novo Centre Songhaï		06/2007	31/07/2008	11 208

Secteur	Projet	Signataires à Cergy-Pontoise	Signataires à Porto-Novo	Autres signataires	Date de signature	Échéance	Montant prévu €
	Elaboration du programme intégré de développement de l'agriculture urbaine à Porto-Novo	CACP ISTOM	Ville de Porto-Novo		01/2009	30/05/2009	16 279
Eau assainissement et	Projet pilote d'adduction d'eau potable et d'assainissement du quartier Dowa	Communauté d'agglomération de Cergy-Pontoise	Ville de Porto-Novo	Association Internationale des Maires Francophones	06/07/2007	31/12/2008	351 900
Numérique	Projet de développement numérique du territoire de la ville de Porto-Novo	CACP Cergy-Pontoise ITIN	Ville de Porto-Novo USAM ONG Initiatives Informatiques (ONG 2 i) Centre Songhaï		19/07/2007	31/12/2007	93 416
	Projet de développement numérique du territoire de la ville de Porto-Novo : mise en place d'un chantier école informatique	Communauté d'agglomération de Cergy-Pontoise Plan Local pour l'Insertion et l'Emploi (PLIE) INCITE Formation	Ville de Porto-Novo ONG Initiatives Informatiques (ONG 2 i) Conseil des Activités Educatives du Bénin (CAEB) Société Equipement et Maintenance (EM)		19/09/2008	30/05/2009	55 059
Culture	Projet de développement culturel et valorisation du patrimoine de la ville : préfiguration d'une médiathèque à Porto-Novo	Communauté d'agglomération de Cergy-Pontoise Université de Cergy-Pontoise	Ville de Porto-Novo Institut national de la Jeunesse, de l'Education physique et du Sport (INJEPS)		09/04/2008	30/04/2009	10 715
Renforcement institutionnel	Programme concerté Bénin	Communauté d'agglomération de Cergy-Pontoise	Ville de Porto-Novo	Communes de Rosny-sous-Bois, Créteil, Échirolles et Montgeron CUF, ANCB	05/02/2007	05/02/2008	57.485 (montant CACP 5.000)

Les actions

La présentation ci-dessous déroule les actions par axe thématique. Pour tous les domaines, elle redonne les informations principales des conventions (date, signataires, objectifs, budget) et un résumé des activités menées. Une analyse est proposée dans les domaines prévus par le contrat :

- renforcement des capacités de la ville de Porto-Novo en matière de développement urbain,
- projet pilote eau et assainissement,
- chantier d'insertion informatique (volet insertion),
- projet santé, qu'il a été convenu d'ajouter aux précédents lors de la réunion de cadrage.

Néanmoins, ces domaines ont été entendus au sens large. Ainsi, les actions de développement agricole ont été étudiées comme étant liées au développement urbain, de même que les chantiers écoles et le projet de développement numérique de la ville de Porto-Novo ont été approfondis comme des domaines liés au chantier d'insertion informatique. Au final, seuls trois secteurs sur neuf n'ont pas fait l'objet d'une étude poussée : l'appui institutionnel, la culture et le socio éducatif.

Le développement urbain, domaine d'action privilégié de la coopération entre Cergy-Pontoise et Porto-Novo

Cadre conventionnel

La toute **première convention** sur le développement urbain a été signée en 2005 entre la CACP, les Ateliers internationaux de maîtrise d'œuvre urbaine de Cergy et la ville de Porto-Novo pour l'organisation de la 1^{ère} session africaine des Ateliers. Le programme de développement urbain a démarré deux ans plus tard, avec la signature d'une première convention en avril 2007 pour 2 ans, entre la Communauté d'agglomération de Cergy-Pontoise, la Ville de Porto-Novo et l'AFVP qui a mis à disposition de PN un volontaire urbaniste.

Les objectifs de cette première convention étaient de :

- renforcer les services de la Ville de Porto-Novo sur les questions de développement urbain,
- accompagner la Ville de Porto-Novo dans la définition et la mise en œuvre de son projet urbain et de son projet de préservation et de valorisation du patrimoine architectural et naturel,
- contribuer à l'amélioration des pratiques professionnelles de part et d'autre.

Montant prévisionnel : 190.305 €

Une **deuxième convention** pour le développement urbain, passée entre les mêmes partenaires, a été signée en juin 2009 pour 3 ans et 4 mois, mais prévoit deux périodes :

- une première période, ferme, qui s'achèvera à la date d'expiration de la convention générale de coopération décentralisée entre la CACP et la ville de Porto-Novo fin 2010,
- une seconde période, conditionnelle, qui ne pourra être affermie que si une nouvelle convention de coopération décentralisée entre en vigueur et en autorise la mise en œuvre.

Les objectifs de la convention sont inchangés.

Montant prévisionnel :

- phase 1 : 127.471 €
- phase 2 : 121.197 €

Résumé des actions réalisées

2005	Organisation de la 1^{ère} session africaine des Ateliers de maîtrise d'œuvre urbaine à Porto-Novo sur le thème : "Porto Novo, capitale du Bénin : identité et image pour une ville capitale harmonieuse et attractive ?"
2007-2009	Mise en place , en avril 2007 d'une équipe constituée d'un urbaniste béninois et d'une volontaire française du progrès chargée de créer un Service « développement urbain » à la mairie de Porto-Novo et de mettre en œuvre les résultats de la session. Accueil de la volontaire dans les services de la CACP pour 2 semaines. L'équipe a commencé à élaborer des documents d'urbanisme dans des zones pilotes, défini une nouvelle démarche d'instruction du permis de construire, commencé à référencer et signaler les réserves foncières municipales, réalisé un diagnostic concernant les besoins en les espaces verts, identifié les zones inondables qui ont conduit à la prise d'un arrêté, proposé et chiffré un plan de sauvetage du patrimoine bâti le plus menacé.
2009	L'urbaniste béninois du 1 ^{er} binôme ayant été promu Directeur des Services Techniques (DST) de la ville, pour poursuivre la démarche engagée, un deuxième binôme constitué d'un volontaire et d'un ingénieur béninois a été mis en place.
	Accueil du DST à la Communauté d'agglomération. Echange avec ses homologues de la CACP sur le permis de construire, le foncier, la gestion des espaces verts et la signalétique.
	Accueil à Cergy-Pontoise dans les services du second volontaire et de l'urbaniste béninois. Echange dans le domaine du développement urbain
	Organisation d'une 2^{ème} session des Ateliers Internationaux de maîtrise d'œuvre urbaine à Porto-Novo sur l'aménagement des Berges de la lagune de Porto-Novo
2010	Organisation de la 1^{ère} session des Ateliers Ouest Africains d'Urbanisme de Porto-Novo sur l'aménagement du quartier de Lokpodji en bordure de lagune. Organisée par la capitale africaine avec le soutien des ateliers de Cergy, dans le cadre d'une convention de transfert de savoir-faire portant sur 2010 et 2011, cette session représente une étape décisive dans l'« autonomisation » de Porto-Novo en termes d'ingénierie urbaine
2007-2010	Appui – conseil de l'équipe par les services concernés de la Communauté d'agglomération, soit à l'occasion de missions ou par mail

Les acteurs qui ont participé à sa mise en œuvre sont très nombreux du fait des trois sessions de maîtrise d'œuvre urbaine organisées en 2005, 2009 et 2010 par ou avec les « Ateliers ».

	Cergy-Pontoise	Porto-Novo
Collectivités locales	<ul style="list-style-type: none"> • CACP 	<ul style="list-style-type: none"> • Mairie : <ul style="list-style-type: none"> - DST - Maison du patrimoine
Acteurs des territoires	<ul style="list-style-type: none"> • Ateliers internationaux de maîtrise d'œuvre urbaine de Cergy 	<ul style="list-style-type: none"> • Faculté de géographie de l'Université d'Abomey Calavi • Ministères béninois concernés • École du patrimoine africain

Autres acteurs :

- UNESCO pour la session de 2005
- Programme spécial de réhabilitation de Porto-Novo
- SERHAU-SA
- Deux urbanistes du Grand Lyon (un en 2009 comme participant et le second en 2010 comme membre du jury)
- Professionnels participants et jurys des Ateliers sélectionnés à l'échelle internationale.

Les dynamiques des Ateliers

Les « Ateliers » de Cergy sont une association à objet culturel, scientifique et pédagogique créée en 1982 à l'initiative de professionnels de l'aménagement et de l'urbanisme des villes nouvelles d'Île-de-France.

Le principe des Ateliers internationaux est de faire travailler environ 30 experts et jeunes professionnels issus du monde entier et de spécialités différentes sur une problématique urbaine réelle. Les experts et les jeunes professionnels sont répartis en plusieurs équipes et travaillent pendant deux semaines en « confrontation amicale et bénévole » dans un processus d'échange régulier avec les élus et les responsables locaux, pour élaborer différents scénarios d'aménagement urbain. A l'issue de la session, un jury international juge de la qualité de ces propositions.

La méthode des Ateliers permet d'exprimer une parole libre mais responsable de professionnels de l'urbanisme vis-à-vis du maître d'ouvrage. La totale liberté des équipes pour formuler des propositions en matière d'urbanisme a pour contrepartie la totale liberté du maître d'ouvrage de les prendre en compte ou non, ou de s'approprier certaines d'entre elles.

Calendrier type d'une session :

- 3 jours de visites et de conférences
- 9 jours complets de travail en équipes pluridisciplinaires rythmé par des points d'étape avec les acteurs locaux
- 1 jour de jury international
- 1 jour de débats et synthèses.

Une première session africaine en 2005 : retour sur l'histoire

En 1998, Porto-Novo a été inscrite sur la liste indicative du patrimoine mondial de l'Unesco. Par la suite, la ville a demandé à ses partenaires de l'accompagner dans la démarche d'inscription. Les "Ateliers Internationaux de Maîtrise d'œuvre Urbaine Cergy-Pontoise Ile-de-France" (« Ateliers » dans la suite du texte), qui apparaissaient comme un outil pertinent pour travailler sur les enjeux de la ville, ont alors été sollicités en 2003 pour intervenir à Porto-Novo. C'est ainsi que le chargé de mission Pôle Ressource au Département de la stratégie territoriale de la CACP, référent pour la CACP aux Ateliers, a été mandaté par la Communauté d'agglomération et les Ateliers pour participer à la mission de février 2004² et explorer la faisabilité d'une session spéciale des Ateliers de maîtrise d'œuvre urbaine en 2005 au Bénin. Les investigations ont permis d'identifier les acteurs et partenaires potentiels, une forte attente liée à des enjeux urbains et une volonté locale de fonder une dynamique nouvelle de construction collective de la ville que les acteurs souhaitent s'approprier et prolonger dans le temps. Ces éléments constituant des bases valables sur lesquelles une session peut s'appuyer, la période de mars 2005 a été unanimement proposée pour la tenue de la première session.

La problématique du projet urbain reposant sur trois notions essentielles : la ville actuelle et ses besoins, son développement « capitale » dans un endroit stratégique au bord de la lagune, et la composante patrimoniale du « vieux Porto-Novo », le thème suivant a été retenu : « **Porto-Novo, identité et image pour une ville capitale harmonieuse et attractive** ».

La première session africaine des Ateliers de Maîtrise d'œuvre Urbaine s'est tenue du 11 au 27 novembre 2005 à Porto-Novo. Elle a connu la participation de **30 experts et jeunes professionnels** répartis en trois équipes. L'objectif³ de la session des Ateliers Internationaux de Maîtrise d'œuvre Urbaine était de donner corps et matière à l'identité de capitale revendiquée par les responsables municipaux de la ville de Porto-Novo en faisant émerger et partager un projet de ville et d'urbanisme permettant notamment de :

² Une délégation de Cergy-Pontoise s'est rendue à Porto-Novo pour faire le bilan des actions entreprises depuis 1995, élargir la coopération aux acteurs des deux territoires et explorer les pistes d'une coopération renouvelée pour les années à venir.

³ Synthèse de la 9^e Session Internationale et 1^{ère} Session Africaine du 11 au 27 novembre 2005

- Clarifier le rôle de Porto-Novo dans l'armature urbaine béninoise et alimenter les réflexions en cours sur les liens fonctionnels avec Cotonou,
- Fédérer les différents projets et initiatives locales au sein de l'intercommunalité en cours de constitution,
- Dépasse le concept de patrimoine culturel et architectural, qui ne peut à lui seul être le moteur du développement et de l'identité de Porto-Novo et qui, en tout état de cause, demande à être davantage structuré en un projet concret et réaliste,
- Préparer l'actualisation du Schéma directeur 2000-2009

La session avait ainsi pour objectif de doter les responsables municipaux d'un « argumentaire » pour établir leurs propres bases de discussion et de négociation avec l'Etat et les organismes financiers internationaux, ainsi que d'entraîner les acteurs économiques locaux et nationaux au sein d'une même dynamique de développement. Trois thèmes majeurs ont focalisé les débats :

- Affirmer un positionnement de Porto-Novo,
- Favoriser un développement "modéré" valorisant et combinant les qualités actuelles de la ville
- Allier identité culturelle et historique et image contemporaine et moderne.

Une restitution des conclusions de cette session, présentées par le Président des ateliers, a été organisée par l'équipe d'urbanistes de Porto-Novo en octobre 2007, en présence du Directeur général adjoint en charge de l'aménagement urbain de la CACP.

2009 : un séminaire de maîtrise d'œuvre urbaine sur commande expresse de la ville de Porto-Novo « Aménagement des berges de la lagune de PN : un projet urbain fondateur pour une éco capitale africaine du XXIème siècle »

La première session des Ateliers Internationaux de maîtrise d'œuvre urbaine soulignait dans ses recommandations pour les berges « *l'importance de préserver une vocation d'espace public ouvert accessible à tous les portonoviens, d'y favoriser une grande diversité et mixité d'aménagements et d'usage en respectant l'écosystème de la berge, la nécessité d'une ouverture à l'investissement privé, la compatibilité à rechercher entre économie lagunaire traditionnelle et tourisme* ». Zone privilégiée pour le développement de la ville, la berge de la lagune de Porto-Novo est l'objet de convoitise par différents investisseurs. En janvier 2009, onze projets ont été décidés par l'Etat sur la berge Ouest. Pour **répondre à l'urgence, maîtriser le développement** en cours et **encadrer la pression foncière**, la mairie de Porto-Novo a fait appel aux Ateliers pour organiser une **session flash de 5 jours** qui s'est tenue avec la participation de **16 professionnels** dont 4 béninois.

L'objectif⁴ fixé à ce deuxième atelier par le maire de Porto-Novo était de doter la municipalité et ses partenaires institutionnels d'un plan-guide d'aménagement des berges permettant de :

- élaborer à très court terme un plan d'urbanisme de détail des berges opposable à tous les acteurs intervenant sur le territoire,
- réorienter certains projets immobiliers incompatibles avec la vision portée par la municipalité
- établir sur la durée un plan général de valorisation des berges apte à soutenir l'intérêt et l'accueil des initiatives privées, tout en conservant le caractère unique du patrimoine paysager et écologique de l'écosystème berges-lagune,
- créer les conditions d'un cadre de concertation régulier entre partenaires publics et partenaires privés.

La **proposition d'aménagement** de la berge ouest qui a été élaborée dans ce cadre a été **validée par le conseil municipal**. La ville est donc entrée en négociation avec **l'Etat** qui **a accepté de geler les projets**. Les concertations se poursuivent en vue de convenir d'un plan d'aménagement qui satisfasse toutes les parties (des investisseurs saoudiens et koweïtiens souhaitent réaliser sur la berge deux centres d'affaires).

⁴ Séminaire de maîtrise d'œuvre urbaine Porto-Novo – Bénin du 10 au 16 juin 2009

2010 : Une première session des Ateliers Ouest-Africains d'Urbanisme.

« Lokpodji, un nouveau quartier en bordure de lagune, pour une valorisation durable des berges lagunaires en milieu urbain ».

Forts des deux expériences précédentes, la ville de Porto-Novo a demandé aux Ateliers Internationaux de Maîtrise d'œuvre Urbaine de Cergy-Pontoise d'organiser d'autres sessions. Les Ateliers lui ont alors proposé de l'accompagner pour que la ville **développe son propre cycle régulier d'ateliers** internationaux basé à Porto-Novo, avec l'objectif : d'une part d'être pour la ville un lieu de **dialogue** et un **laboratoire d'idées** ouvert sur le monde, et d'autre part de contribuer à **l'émergence d'un réseau ouest-africain sur le sujet du développement urbain**.

Cet atelier est le premier de ce cycle ouest-africain. La session a réuni pendant trois semaines 27 **jeunes participants**, étudiants en fin de formation et jeunes professionnels de 7 nationalités différentes, issus notamment de **5 universités et écoles d'Afrique de l'Ouest**, francophones et anglophones, qui, ont travaillé en 4 équipes. Les membres du jury, venus également de plusieurs horizons, représentaient les sphères universitaires, professionnelles et politiques liées au développement urbain en Afrique de l'ouest.

Les objectifs de la session⁵

« A l'échelle nationale en tant que capitale du Bénin et à l'échelle du département de l'Ouémé, la ville de Porto-Novo est amenée à jouer un rôle fédérateur en impulsant une dynamique de développement urbain maîtrisé qui lui est propre et qui se doit d'être nourrie par l'exploitation durable de ses ressources endogènes, de manière à asseoir son statut de capitale.

Dans un contexte mondial de changement climatique et d'intérêt grandissant pour les questions environnementales, il s'agit donc d'interroger l'environnement dans son acception large (sites, écosystèmes, milieux naturels et les activités qui leur sont liées) et son inscription dans un système urbain en mutation, autant du point de vue morphologique, esthétique et symbolique, que du point de vue social et culturel...

La nécessité d'un aménagement durable de ce milieu écologique a été reconnue et prise en compte... Il se joue désormais à travers ces paysages des enjeux d'interaction dynamique entre le culturel et le naturel où il semble nécessaire de prendre en compte les questions socioculturelles en considérant tout particulièrement les rythmes et temporalités associés à ce milieu. Les premiers « Ateliers de Porto-Novo » entendent promouvoir la valorisation durable des berges lagunaires en milieu urbain et préserver une zone naturelle sensible de l'extension anarchique de l'habitat par la programmation urbaine d'un nouveau quartier et d'un pôle universitaire écologique respectueux de l'écosystème lagunaire à Porto-Novo. C'est le site de Lokpodji qui a été choisi à cet effet ».

Une rencontre a été organisée avec des membres du jury lors de la mission de la CACP en octobre 2010. Ils ont tous apprécié de participer aux ateliers, et ont trouvé la démarche très enrichissante notamment parce que « pour une fois on pense la ville avant que les gens s'installent ». Ils pensent que la ville offre beaucoup d'espoir et souhaitent poursuivre la réflexion sur l'aménagement de la zone, participer à la préparation des prochains ateliers et être associés à une réflexion plus globale sur l'urbanisation de la ville. A ce moment-là, les différents acteurs attendaient avec impatience de participer au **comité de suivi** que la ville de Porto-Novo prévoyait de mettre **en place** suite à l'Atelier d'août (comme indiqué plus loin, un comité scientifique a effectivement été créé par arrêté du maire le 3 janvier 2011). Ils proposent d'étudier la possibilité d'**associer les artistes** de la ville dans la réflexion de l'urbanisation de la ville et de voir comment mieux **consulter les habitants**.

Le professeur Noukpo Agossou de la faculté de géographie de l'université d'Abomey Calavi propose de travailler sur la cartographie de la ville avec des étudiants (par exemple des cartes thématiques comme une carte des lieux de cultes). Le professeur Adandé de l'EPA pourrait également mettre à contribution ses étudiants pour travailler sur des études anthropologiques.

⁵ 1^{ère} session des ateliers Ouest-Africains d'Urbanisme / cahier de session, 1^{ère} édition. Novembre 2010

Une approche originale et fructueuse, porteuse d'une image avant-gardiste pour Porto-Novo...

Tant du côté de PN que du côté de CP, les acteurs rencontrés ont marqué une **forte satisfaction** sur le déroulement des ateliers et s'accordent à dire que les **résultats** sont **importants**.

Appréciation par les acteurs de Cergy-Pontoise	par les acteurs de Porto-Novo
<ul style="list-style-type: none">• Gel des aménagements anarchiques et protection contre la privatisation et la bétonisation des berges de la lagune• Prise en compte de la politique d'urbanisme de la ville / l'Etat• Outil de dialogue avec les acteurs locaux• Nourrit les pratiques professionnelles des participants de tous horizons• Structuration d'un Service de DU avec un binôme franco-béninois et engagement de la réflexion sur le Projet urbain• Création des « Ateliers Ouest Africains de Porto-Novo »	<ul style="list-style-type: none">• Sensibilisation du conseil municipal sur la problématique de l'urbanisme• Prise en main de la question urbaine par la mairie• Mobilisation d'experts internationaux• Comité de suivi à créer

En effet, **les Ateliers représentent un élément très fort et positif de la coopération** entre les deux collectivités locales.

Ils représentent une méthode de travail particulièrement originale et créative, qui mobilise des compétences très variées et complémentaires, sur un mode de travail entre pairs, avec des **regards professionnels et culturels multiples** qui enrichissent les travaux. Ils s'attachent à des **problématiques réelles de la ville** et donnent aux décideurs locaux des éléments de réflexion à moyen et long terme et des **références argumentées** pour leur décision, dans un domaine particulièrement crucial pour une ville capitale comme PN.

Ils ont permis aux deux équipes municipales successives de s'emparer de la problématique de l'urbanisme, et leur ont fourni des éléments concrets tant **pour négocier avec l'Etat** que pour **structurer les compétences internes à la ville** et leur donner une feuille de route. Porto-Novo est aujourd'hui la seule ville du Bénin qui a des ressources humaines compétentes en urbanisme dans ses services. Ce qui lui donne une image avant-gardiste.

Plus largement, par la diversité des participants et des membres des jurys, ces sessions ont constitué un vecteur indéniable de **rayonnement international** pour les deux collectivités partenaires. La session de 2005, première du genre à être organisée en Afrique, a donné aux Ateliers de Cergy Pontoise une ouverture sur le continent et a permis à l'association de s'inscrire dans de nouveaux réseaux. A Porto-Novo, les Ateliers Ouest africains d'août 2010 qui associaient cinq écoles d'urbanisme de la sous région ont positionné fortement la capitale béninoise sur la thématique et par voie de conséquence ses partenaires la Communauté d'agglomération et les Ateliers de Cergy-Pontoise.

La base du projet de développement urbain et du renforcement des services de la ville

Pour pouvoir mettre en œuvre une partie des recommandations des premiers ateliers il est apparu nécessaire de doter la ville de PN de moyens et d'outils nécessaires à son développement urbain durable. C'est pourquoi **les services municipaux ont été renforcés par la mise en place en 2007, d'une équipe pluridisciplinaire**. Cette équipe, composée d'un cadre béninois urbaniste-aménagiste et d'une volontaire française de profil aménagiste a fonctionné de mai 2007 à mai 2009, conformément à une convention spécifique signée en avril 2007. Un **premier cahier des charges** a été défini pour la mise en œuvre du projet de développement urbain comportant deux grands axes : Urbanisme, patrimoine et aménagement des espaces naturels / Développement économique et transport. Trop ambitieux, il a été revu à la baisse, actions du volet « développement économique » limitées à une réflexion sur une politique de zonage, celles sur le transport à une étude de faisabilité.

Une mission du DGA urbanisme de la CACP en décembre 2008 a réalisé un **bilan intermédiaire** et établi que les **résultats** étaient suffisamment intéressants pour prolonger la démarche⁶ :

- Le **premier objectif** - *renforcer les services de la ville de Porto-Novo sur les questions de développement urbain* – a été considéré comme **atteint**, le tandem de jeunes urbanistes mis en place, efficace, compétent et bien intégré, constituant la **première assise d'un service d'urbanisme**. En outre, le cadre béninois urbaniste a intégré les services de la ville comme directeur des services techniques. Le rapport propose de porter la durée de la nouvelle convention à trois ans, compte tenu des délais nécessaires pour le recrutement, leur intégration dans les services et l'appropriation des nouvelles compétences par la commune.
- D'autant que le **deuxième objectif** - *accompagner Porto-Novo dans son projet urbain*- s'inscrit dans une **démarche de longue durée**. Il **converge avec** les actions menées dans ce domaine par **Lyon/Grand Lyon**, dont une délégation était également en mission. Les deux collectivités françaises partagent l'analyse des enjeux urbains de Porto-Novo et interviennent de manières complémentaires. Le principal enjeu à ce stade étant de contribuer à faire reconnaître les services de la mairie de Porto-Novo comme interlocuteur valable et incontournable des grands services de l'Etat Béninois qui interviennent directement sur son territoire sans concertation préalable.
- Le **troisième objectif** - *améliorer les pratiques professionnelles de part et d'autre* - s'inscrit dans les objectifs généraux et fondamentaux du partenariat développé entre Porto-Novo et Cergy-Pontoise. Il n'est que **partiellement atteint**, les **rencontres des équipes des deux collectivités** sur leurs territoires respectifs ayant été **trop limitées** en durée et en nombre d'acteurs impliqués pour créer une véritable synergie professionnelle. Le rapport de mission propose, lors de la convention suivante, de s'attacher à **élargir** le nombre d'acteurs impliqués, notamment du côté de Cergy-Pontoise, en s'appuyant sur différents **services**, mais aussi sur les acteurs réguliers du « **cluster** » de recherche et de formation urbaine de l'agglomération (l'Université, l'Essec, le campus Veolia, les acteurs des cultures urbaines, etc.). Il note que l'intégration simultanée d'urbanistes de Porto-Novo et de Cergy-Pontoise dans des sessions professionnelles des Ateliers Internationaux de Maîtrise d'œuvre urbaine offrirait également la possibilité d'échanges et d'enrichissement des pratiques professionnelles de part et d'autre.

La nouvelle convention signée en juin 2009 a effectivement été bâtie sur une durée de trois ans, et les délais de mise en place de la **deuxième équipe** montrent que la prudence sur les délais était fondée : le volontaire français de profil urbaniste, a pris ses fonctions en décembre 2009 et le cadre béninois, ingénieur en génie civil en mai 2010.

En réponse aux constats sur les objectifs 2 et 3, le **cahier des charges** du nouveau binôme évolué pour se concentrer sur les domaines de l'urbanisme, du patrimoine et de l'aménagement des espaces verts.

Les difficultés rencontrées par le premier binôme et relevées dans le rapport de mission de fin 2008 persistent pour l'équipe actuelle

- Le premier type de difficultés est lié à son **positionnement dans l'organigramme** de Porto-Novo. C'est une « équipe projet » et pas encore un service urbanisme, ce qui pose des difficultés d'articulation et de définition des responsabilités, tant en interne dans la direction des services techniques qu'avec les autres services.
- Le deuxième type de difficultés est de type **logistique et organisationnel**. Les deux binômes successifs ont été confrontés à des difficultés de fonctionnement récurrentes (mise à disposition parfois très tardive des matériels informatiques, moyens de transport, fournitures de bureau, etc.) qui freinent considérablement le travail.

Néanmoins, le travail engagé représente d'importants chantiers qui doivent progressivement

⁶ Compte rendu de la mission effectuée par M. Luc RAIMBAULT du 14 au 19 décembre 2008

permettre à la commune de maîtriser l'aménagement de son territoire :

- Elaboration de documents d'urbanisme
- Remise en vigueur du permis de construire
- Reconstitution de réserves foncières communales pour créer des services et des équipements
- Approche concertée du patrimoine pour s'approprier les démarches en cours et tendre vers la création d'un cadre de concertation opérationnel
- Valorisation des zones humides et des espaces verts et arrêt du mitage urbain

- Elaborer des documents d'urbanisme pour permettre à la commune de réglementer les constructions sur son territoire...

Suite à la volonté de la Mairie de Porto-Novo de réactualiser son **plan directeur d'urbanisme**, l'équipe de développement urbain a élargi la réflexion sur les différents documents de planification de la ville afin de mieux répondre aux préoccupations des autorités municipales. Après des investigations l'équipe a constaté que la ville de Porto-Novo a déjà bénéficié de deux plans directeurs d'urbanisme, dont le dernier était valide jusqu'en fin 2009. En conséquence de quoi aucune réactualisation n'était possible, la loi ne spécifiant aucune modalité de révision avant échéance. Enfin, il n'y avait pas urgence en la matière car par arrêté ministériel, aucune intervention ne pouvait désormais se faire en dehors des recommandations des Ateliers internationaux de maîtrise d'œuvre urbaine et toute intervention devait s'y conformer, ce qui autorisait l'attente de la fin de validité du plan directeur d'urbanisme.

La réflexion a été orientée en priorité sur l'élaboration d'un **plan d'urbanisme de détail**, équivalent d'un plan d'occupation des sols dans le droit béninois. Ce document de précision définit les règles d'utilisation du sol et les règles applicables à la construction. Ce plan devrait permettre à la commune de **réglementer les constructions** sur son territoire afin de **protéger le noyau ancien** en édictant des règles précises pour les constructions nouvelles. L'**évaluation du Plan directeur d'urbanisme**, préalable à son actualisation a été réalisée par l'équipe et a fait l'objet de concertations multilatérales.

A titre pilote, la ville a souhaité mettre en place l'outil sur **deux sites** dont les problématiques lui semblent **prioritaires**, à savoir le centre historique et une nouvelle extension de la ville : le quartier de Tokpota. Le plan d'urbanisme de détail étant destiné à couvrir l'ensemble du territoire communal, d'autres zones de la ville sont appelées à être traitées par la suite.

Des TDR ont été élaborés pour le recrutement d'un bureau d'études pour la mise en œuvre. Une convention de partenariat a été signée entre le bureau d'études « Espace 2020 » et la mairie de Porto-Novo. Le bureau d'étude après plusieurs mois de contrat, a rendu un rapport provisoire fin juin 2009 qui n'est pas du tout à la hauteur des attentes et des termes de références de l'étude. La ville a envoyé une première lettre de mise en demeure. Si rien ne change, elle en enverra une seconde puis une troisième afin de dénoncer le contrat. Dans le cadre du suivi de ce dossier il est prévu de mettre en place un **comité de pilotage** dont l'arrêté de création était en cours de validation à la date des entretiens.

- ... et remettre en vigueur le permis de construire

Dans le cadre de l'urbanisme réglementaire, l'équipe s'est intéressée aux **permis de construire**. Ce choix se justifie par le fait que dans la ville capitale les constructions se font sans autorisation préalable, donc sans application d'aucune réglementation en la matière. La mise en œuvre de documents d'urbanisme passe par la ré instruction du permis de construire. Après des investigations qui ont permis d'identifier et d'analyser les causes de dysfonctionnement, l'équipe a proposé :

- Une révision de la procédure et des méthodes d'intervention de chaque structure, notamment en réinstaurant les réunions de la commission d'instruction
- La vérification des infractions (construction sans permis, arrêt de chantier pendant plus d'un an et la prise de sanction (blocage de chantier),
- Une révision de la gestion des coûts d'étude
- La mise en place de toutes les étapes de la procédure : délivrance d'une note de renseignements et du certificat de conformité et d'habitabilité.

Une **réorganisation des services** et des **outils méthodologiques** ont été proposés. Un outil de planification, de suivi et d'évaluation des permis de construire a été élaboré et mis en œuvre à travers la réunion de la commission chargée de l'instruction des permis de construire. Une **campagne de sensibilisation des habitants** par voie radiophonique a été réalisée ainsi qu'un séminaire d'information et de sensibilisation des **chefs de quartier**. Grâce à cette nouvelle dynamique, le recours au permis de construire a augmenté progressivement de 2007 à 2009 malgré la persistance de certaines contraintes. A partir de 2009, l'instruction du permis de construire a été prise en charge par l'assistant du Service Urbanisme et Environnement. Mais un **manque de suivi** a fait baisser le nombre de dossiers déposés et instruits. Aujourd'hui, il est quasiment nul et l'équipe souhaite **relancer la démarche**. Elle nécessite de reprendre un travail de sensibilisation (impression de nouveaux prospectus, collaboration avec les chefs quartiers) et entraînera peut-être des arrêts de chantiers... Les services de la ville devront par conséquent être présents sur le terrain pour repérer régulièrement les chantiers en cours qui n'auraient pas de permis de construire. Le binôme du PDU pourrait être renforcé par des agents de la mairie (manœuvre, catégorie C ou D) qu'ils auraient formés.

- Reconstituer des réserves foncières communales pour pouvoir créer des services et des équipements

Lors du premier PDU, les autorités municipales ont demandé la mise en place d'un **outil de veille foncière** afin de **suivre la gestion du patrimoine foncier**. L'équipe s'était attachée à rencontrer tous les acteurs du foncier à Porto-Novo afin de comprendre la « filière » foncière et d'identifier des personnes ressources pouvant leur indiquer les réserves foncières municipales déjà morcelées ou non et de les reprendre au nom de la mairie. Ces réserves foncières ont une importance stratégique. En effet dans certains quartiers les habitants et/ou les chefs (quartier, arrondissement) considèrent qu'il n'y a plus de terrains appartenant à la mairie. Or **l'absence de réserves foncières pénalise l'implantation de services** administratifs, la création ou la rénovation **d'équipements publics**.

Malgré « l'omerta » qui règne sur la question foncière (chefs et géomètres se protègent ou s'accusent mutuellement d'avoir morcelé les parcelles), le PDU a pu s'attaquer à la question, grâce à la **collaboration** que l'équipe a pu mettre en place **avec les associations de développement des quartiers** de Porto-Novo. Celles-ci **ont bien réalisé l'intérêt de permettre à la municipalité de récupérer des terrains pour y implanter des équipements** et ainsi améliorer la vie du quartier. Après avoir identifié les associations de quartier souhaitant travailler avec le PDU, des réunions ont eu lieu avec elles pour déterminer des espaces susceptibles d'avoir des parcelles récupérables pour la mairie. Une **visite sur le terrain** permet de confirmer si ces parcelles sont libres, vierges de toutes constructions (la mairie ne souhaitant pas pour le moment faire de destruction de bâtiments). Lors de ces visites, un géomètre est présent pour réaliser un **relevé topographique** de l'endroit. Cela permet entre autre de mesurer l'espace disponible et de pouvoir ensuite le **géo-référencer** sur une carte ou dans un SIG. La dernière étape consiste en la **pose de panneaux** revendiquant la parcelle comme propriété de la mairie consacrant ainsi la constitution de réserves foncières.

Pour le moment, seul le **quartier d'Akonaboè** a fait l'objet d'une pose de panneaux. Près d'un hectare a été récupéré. Le quartier limitrophe **Dowa** sera le prochain à connaître la mise en place de réserves foncières. Une dizaine de parcelles y ont été répertoriées mais aucun panneau n'a pour le moment été posé. Le PDU poursuivra ensuite l'opération sur les quartiers de Louho, Tokpota 1 et 2.

Simultanément la ville **étudie la possibilité d'utiliser des dispositifs juridiques** comme le droit de préemption, l'expropriation pour utilité publique et l'acquisition. Le PDM a travaillé sur les questions foncières en Afrique de l'Ouest. Un échange est envisagé avec eux afin de bénéficier de leur regard et de leur expertise sur la question.

- Le patrimoine : s'approprier les démarches en cours et tendre vers la création d'un cadre de concertation opérationnel

Porto-Novo est une ville dont les origines remontent à la fin du XVIIème siècle, fondée, selon le mythe, par trois chasseurs yorubas. Au XVIIIème siècle, les Adjas s'installèrent à leur tour. Les explorateurs et colonisateurs portugais baptisèrent la ville « Porto-Novo » en 1742. Les Yorubas l'appellent « Adjatchè », les Adjas « Hogbonou ». La ville a été un des points de départ de la traite

négrière et fut plus tard un des points de retour des esclaves brésiliens libérés au XIXème siècle. En 1894, l'administration coloniale française en a fait la capitale de la Colonie du Dahomey. Cette densité historique et humaine a produit des **paysages urbains spécifiques** marqués par des **contrastes et des harmonies originales**. Le paysage urbain se caractérise par plusieurs types d'architectures dont les éléments significatifs sont :

- l'architecture traditionnelle : elle marque le noyau ancien occupé par les concessions yorubas et gouns (organisées en « honto », organisation traditionnelle autour des places/placettes publiques) et centré autour du palais royal Honmè.
- L'architecture coloniale : elle est visible dans la zone administrative coloniale avec des bâtiments à caractères monumental et servant de lieux de travail et de résidences administratives.
- L'architecture de type afro-brésilien localisée dans l'espace de jonction entre le noyau ancien et la zone administrative coloniale à l'ouest de la ville. C'est le modèle véhiculé par les esclaves affranchis et inspiré des constructions de type brésilien ou portugais.
- L'architecture religieuse : elle est caractérisée par des temples couvents, les églises et les mosquées (inspirées de l'architecture portugaise et du Moyen-Orient).
- L'architecture contemporaine dans les « nouveaux quartiers » situés en périphérie de l'ancien Porto-Novo.

Avec ce patrimoine riche, la ville de Porto-Novo recèle des **atouts importants pour le tourisme** notamment. Mais ce patrimoine est très **souvent perçu comme une charge par la population** : les bâtiments nécessitent beaucoup d'entretien, la vacance des logements dans le centre historique est importante, et les populations aspirent aussi à plus de « modernité ». En effet, les bâtiments déjà vétustes n'ont pas tout le confort moderne et ne sont parfois pas construits pour recevoir des équipements modernes. Enfin les populations profitent du manque de contrôle de la municipalité pour détruire des vieux bâtiments, ce qui leur coûte moins cher que de les réhabiliter (quand ils savent qu'ils peuvent le faire).

Conformément à son cahier des charges, **l'équipe du PDU a rencontré les acteurs du patrimoine à Porto-Novo pour s'approprier les démarches en cours sur le patrimoine**. En lien avec l'Ecole du Patrimoine Africain (EPA), l'équipe du PDU a proposé et chiffré un **plan de sauvetage** du patrimoine bâti le plus menacé, après adoption des arrêtés de classement par le Conseil Municipal. Il s'agit de mesures conservatoires destinées à éviter l'effondrement des édifices les plus détériorés. Le plan de sauvetage présenté par l'équipe a été pris en compte dans le budget 2009 de la ville et il est travaillé en lien avec la Maison du Patrimoine créée à ce moment-là par la Mairie. En perspective, l'équipe du PDU envisage avec l'Ecole du Patrimoine Africain (EPA) et l'Agence de Réhabilitation de la ville de Porto-Novo (ARPN) l'identification des lacunes, des besoins pour la préservation du patrimoine et sa valorisation. Et la mise en œuvre de projets communs pour **tendre vers la création d'un cadre de concertation opérationnel**.

➤ **Valoriser les zones humides et les espaces verts et stopper le mitage urbain**

La ville de Porto-Novo a souhaité que l'équipe réfléchisse à la problématique des espaces verts. Ces espaces verts doivent remplir des fonctions d'embellissement de la ville et doivent être des lieux de loisirs et de détente. Une **évaluation des besoins** en matière de création d'espaces verts et espaces publics dans la ville a été faite ainsi que des **propositions d'aménagement** (amélioration de l'existant et création de nouveaux espaces). Des **relevés topographiques** des zones humides de Zounvi et de Donoukin ont été réalisés et un **arrêté** a été pris en conseil **municipal pour stopper le mitage urbain** de ces zones de grand intérêt écologique offrant un fort potentiel en termes de cultures maraîchères.

Un projet étroitement lié au précédent : le développement de l'agriculture urbaine

Le cadre conventionnel

La **première convention** a été signée en juin 2007 entre la CACP, l'ISTOM, la Ville de Porto-Novo et le Centre Songhaï pour 1 an.

Montant prévisionnel : 11.208 €

Objectifs :

- doter la ville de Porto-Novo d'outils lui permettant de mettre en place un dispositif d'accompagnement de porteurs de projets économiques dans le domaine de l'agriculture et de l'agroalimentaire,
- mobiliser des stagiaires de Cergy-Pontoise et de Porto-Novo autour d'un projet de coopération décentralisée qui leur permettra d'acquérir des compétences techniques et un savoir-faire en vue de leur future insertion professionnelle,
- initier un partenariat entre la ville de Porto-Novo, les départements de géographie et d'agronomie de l'Université d'Abomey-Calavi et le Centre Songhaï,
- permettre à l'ISTOM de s'inscrire dans un projet de territoire de l'agglomération de Cergy-Pontoise

La **deuxième convention** a été signée en janvier 2009 entre la CACP, l'ISTOM - Ecole d'ingénieur en agro-développement international et la Ville de Porto-Novo pour 5 mois, cette deuxième convention n'associait plus le Centre Songhaï.

Montant prévisionnel : 16.279 €

Objectifs :

- doter la Ville de Porto-Novo d'un programme intégré de développement de l'agriculture urbaine,
- mobiliser des jeunes professionnels de Cergy-Pontoise et de Porto-Novo autour d'un projet de coopération décentralisée qui leur permettra de partager des compétences techniques et un savoir-faire en vue de leur future insertion professionnelle,
- permettre à l'ISTOM de s'inscrire dans un projet de territoire de l'agglomération de Cergy-Pontoise.

Résumé des actions réalisées

2007	Réalisation de deux études par deux binômes d'étudiants provenant de l'ISTOM et de la faculté de géographie et d'agronomie de l'Université d'Abomey-Calavi : la première sur la valorisation des bas-fonds de Porto-Novo et la deuxième sur la filière tomate Identification par les étudiants d'un projet pilote de mise en œuvre de la terre de Lokpodji par le maraîchage
2008-2009	Définition d'un programme de développement agricole intégré ; travail confiée à une jeune diplômée de l'ISTOM qui avait fait partie des binômes de stagiaires en 2007. La définition du programme devait être menée en binôme avec un jeune expert béninois mais celui-ci a été recruté à la fin de la mission de la jeune diplômée
Fin 2010	Création par la mairie de PN d'une cellule agricole et recrutement de deux cadres béninois qui animeront une plateforme multi acteurs - composée des acteurs étatiques (services déconcentrés de l'Etat), institutionnels et associatifs - chargée d'opérationnaliser le projet agricole.

Quelques points complémentaires

Les acteurs

Les acteurs associés à ce projet, au-delà des signataires de la convention, sont les producteurs agricoles, les Services Techniques Déconcentrés de l'Etat et la Faculté de géographie et d'agronomie de l'université d'Abomey-Calavi.

Les actions menées

La **première session des Ateliers** Internationaux de maîtrise d'œuvre urbaine tenue en 2005 à Porto-Novo, **avait recommandé** à la ville de développer des projets visant la **mise en valeur de zones maraîchères et agricoles et l'appui à la mise en place de filières d'agro transformation**. Suite ces recommandations, la ville a sollicité la Communauté d'agglomération de Cergy-Pontoise qui a mobilisé l'Institut des Sciences et techniques d'Outre Mer (ISTOM), une école supérieure de formation en agro-développement international pour réaliser deux études complémentaires. A cet effet l'ISTOM a mobilisé deux étudiantes françaises auxquelles se sont joints deux étudiants béninois de la faculté de géographie et d'agronomie de l'université d'Abomey-Calavi pour effectuer à Porto-Novo leur stage de fin d'étude de juin à novembre 2007. Leur travail devrait conduire à des propositions précises et concrètes qui seraient remises à la mairie de Porto-Novo à l'issue des stages. De fait :

- Le premier binôme a conduit un **diagnostic technico-économique de la filière tomate** et proposé des pistes d'actions pour accompagner le secteur,
- Le deuxième binôme a réalisé le **diagnostic territorial des activités de maraîchage** et un **état des lieux des bas-fonds** dans la ville de Porto-Novo, puis a proposé des pistes pour la mise en place d'un **dispositif d'accompagnement**⁷. Cette question a été considérée comme étant au cœur de la problématique de la culture maraîchère et sa prise en compte était la condition sine qua non de toute action d'accompagnement.

Pour prolonger ces travaux, une deuxième convention spécifique a été signée entre l'ISTOM, la Ville de Porto-Novo et la Communauté d'agglomération de Cergy-Pontoise pour **l'élaboration d'un Programme de développement intégré de l'agriculture urbaine** dans la Ville de Porto-Novo. L'étudiante française du deuxième binôme a été mobilisée à nouveau à travers un CDD de cinq mois pour réaliser le travail en 2008-2009, et des actions ont été proposées pour appuyer le développement de l'agriculture périurbaine⁸.

Sur ces bases, la Mairie a créé fin 2010 une cellule agricole et recruté deux cadres béninois qui vont avoir la charge d'animer **une plateforme multi acteurs** en cours de mise en place à la date de l'évaluation. Cette plateforme⁹ **sera chargée d'opérationnaliser le projet** agricole. Elle est composée des acteurs étatiques (services déconcentrés de l'Etat), institutionnels et associatifs. Ses missions :

- Alimenter la réflexion en vue de l'élaboration du plan d'actions de développement de l'agriculture urbaine et périurbaine
- Formuler des projets pour la mise en œuvre du plan d'actions pour le développement durable de l'agriculture urbaine
- Participer à la mobilisation de ressources et au développement de partenariats
- Participer activement à l'exécution des activités du plan d'actions
- Suivre et évaluer les activités du plan d'action

⁷ Mémoire de fin d'études sur *la problématique du foncier à Porto-Novo : enjeux de la sécurisation d'un droit d'usage du foncier urbain « agricole » pour le maraîchage urbain et périurbain portonovien*

⁸ Voir Programme de développement intégré de l'agriculture urbaine et périurbaine à Porto-Novo. Juillet 2009 Document final.

⁹ Voir arrêté municipal N° 088/SG/DPDC/SA du 28/12/09, portant création, composition, attributions et fonctionnement de la plateforme.

- Faire le plaidoyer de l'agriculture urbaine en vue de son intégration dans les politiques de développement
- Soutenir et vulgariser les activités du plan d'action
- Coordonner toutes les initiatives prises en termes d'agriculture urbaine à Porto-Novo
- Communiquer, capitaliser les expériences, partager et diffuser les informations.

La mairie de PN a prévu de refaire appel, début 2011, à l'étudiante française qui a mené l'étude pour passer le relais à la cellule agricole.

Au moment des entretiens en France, l'ISTOM manquait d'information sur les avancées et les perspectives et indiquait que la recherche de financement était en suspens. Pourtant, la mairie envisage de poursuivre sa collaboration avec l'ISTOM dans le cadre du programme agricole et de signer une nouvelle convention qui lui permettra d'accueillir des stagiaires de Cergy-Pontoise.

Analyse

On voit que les actions en matière de développement agricole rejoignent le projet de développement urbain sur la valorisation des zones humides et qu'elles constituent aussi un **résultat des 1^{ers} Ateliers** internationaux de maîtrise d'œuvre urbaine. Elles lui donnent une envergure supplémentaire, avec **ambitions plus larges en matière de soutien au développement économique** qui peuvent aussi favoriser l'approvisionnement de la ville en produits alimentaires locaux.

Une interrogation persiste néanmoins : le centre **Songhai** n'est plus partie prenante de ce projet, alors qu'il représente un **pôle de compétences** exceptionnel. Même s'il a beaucoup diminué ses activités de formation et d'appui à l'installation de jeunes agriculteurs, il serait dommage de ne pas valoriser son expérience en l'associant à la plateforme.

Le «projet pilote eau et assainissement dans le quartier de Dowa », cristallisation des défauts de la coopération

Cadre conventionnel

La convention a été signée entre la CACP, la Ville de Porto-Novo et l'Association Internationale des Maires Francophones (AIMF) le 6 juillet 2007 pour un an et demi.

Montant prévisionnel : 351.900 €

Objectifs

- renforcer la capacité d'implication de la ville de Porto-Novo dans le domaine de l'eau et de l'assainissement,
- favoriser la mise en place d'une dynamique de concertation entre les différents acteurs impliqués dans la gestion de l'eau et de l'assainissement à Porto-Novo,
- contribuer à l'amélioration de la desserte en eau potable et de l'assainissement de la ville de Porto-Novo,
- favoriser une meilleure compréhension des enjeux mondiaux de l'eau à Cergy-Pontoise.

Résumé des actions réalisées

2005	<p>La CACP envoie l'Appel à projet de l'Union européenne « Facilité Eau » à la ville de Porto-Novo qui manifeste son intérêt à répondre avec la CACP, mais le dossier se révèle trop compliqué.</p> <p>Mai : Première mission exploratoire des services de la Communauté d'agglomération de Cergy-Pontoise afin de comprendre le contexte de l'eau à Porto-Novo, notamment de la gestion de l'eau potable.</p> <p>PN fait une petite étude interne avec des étudiants dans le quartier de Dowa</p>
2006	<p>La CACP propose à la ville de Porto-Novo d'inclure l'assainissement pour avoir une vision plus large ; la ville se montre très intéressée.</p> <p>Porto-Novo sollicite l'AIMF pour qu'elle participe au projet ; intéressée à s'appuyer sur des projets de coopération existants, celle-ci donne un accord de principe.</p> <p>Mai : 2^{ème} mission des services de la Communauté d'agglomération de Cergy-Pontoise, (chargée de projet eau potable et le chef de service assainissement) ; nombreux RDV conjoints CACP – DSO de PN avec acteurs du secteur et partenaires potentiels, pour analyse des composantes à prendre en compte : juridique, technique, politique, socio économique. Choix du quartier de Dowa.</p> <p>La CACP propose que l'approche adopte une vision d'ensemble incluant la prise en compte de l'assainissement, des clarifications sur le montage juridique et la maîtrise d'ouvrage (donc la propriété des réseaux), une réflexion sur la tarification pour permettre l'accès des familles défavorisées au réseau d'adduction d'eau et à l'assainissement individuel, la conception d'un système financier de reconstitution des capacités d'investissement de la commune (« fonds Eau »).</p>
2007	<p>Discussions élargies sur le montage financier possible avec Lyon/Grand Lyon suite à l'étude juridique, à la demande de la ville de Porto-Novo. Réunion à Lyon avec l'ensemble des partenaires</p> <p>Juillet : signature de la convention CACP - VPN - AIMF</p> <p>Novembre : étude juridique commanditée par la ville de PN pour clarifier à qui revient la maîtrise d'ouvrage et la propriété des ouvrages, de la ville ou de la SONEB.</p>
2008	<p>Septembre : 1^{er} échange entre CACP et VPN autour des termes de référence de l'étude socio-économique</p> <p>Novembre : convention ville de PN – SONEB</p>
2009	<p>Réalisation de l'étude socio économique ; réceptionnée en septembre 2009, elle ne répond pas à toutes les questions des termes de références, notamment sur le nombre de ménages pouvant être desservis et la part de ménages défavorisés pouvant justifier des conditions préférentielles de raccordement.</p> <p>Réalisation de l'étude technique par la SONEB, remise à la mairie de VPN en nov 2009 avec le dossier d'appel d'offres, l'étude confidentielle et la liste des maitres d'œuvre habilités.</p> <p>La commune profite d'une opportunité pour acquérir des tuyaux correspondant aux profils proposés par la SONEB.</p>
2010	<p>A l'occasion des fêtes du Cinquantième des Indépendances qui se déroulent en août à Porto-Novo, la SONEB négocie des financements pour l'extension du réseau d'adduction d'eau dans la ville et fait réaliser les ouvrages tout autour du quartier de Dowa, où il ne reste plus qu'à installer le maillage secondaire.</p> <p>Mai : introduction par la VPN d'un pré-dossier à l'AIMF, pour avis. L'AIMF demande des compléments technico économiques et des précisions sur le volet assainissement</p> <p>Octobre : proposition interne du PDU pour faire travailler des étudiants sur les éléments technico économiques complémentaires nécessaires. Accord de principe de CACP.</p>

Son origine, son processus et ses jeux d'acteurs

Le contexte au moment du lancement du projet

Au début de la nouvelle convention en 2005, il existe encore de **nombreux quartiers** de la ville de PN qui **n'ont pas accès à l'eau potable ni à l'assainissement**¹⁰. L'amélioration de la desserte en eau potable et la gestion des eaux d'assainissement font donc partie des **priorités de la ville** et sont **inscrites au Plan de Développement Municipal 2005-2009** de Porto-Novo. Suite aux lois de décentralisation, ce sont en effet les communes qui ont la charge de la fourniture et de la distribution d'eau potable et de l'assainissement. Cependant, lors de la mise en place de ces lois, aucun schéma d'application n'a été prévu, la mission de décentralisation n'a pas évalué le coût de ce transfert ni proposé de mise en œuvre pour ces réformes, et en parallèle, l'Etat a créé la SONEB à qui il a confié la gestion des services de l'eau et de l'assainissement des eaux usées sur le territoire du Bénin. La gestion de l'eau potable est donc assurée à Porto-Novo par la SONEB. Comme son plan d'investissement 2004-2014 pour la ville ne tient pas compte de certaines zones, la ville souhaite intégrer ces compétences afin d'améliorer la situation sur son territoire.¹¹

Dans le cadre de leur dialogue, la ville de Porto-Novo et la CACP ont identifié comme besoin la réalisation un schéma directeur global sur les questions de l'eau à Porto-Novo. Mais le projet se révèle trop ambitieux et ne trouve pas de partenaires financiers. Les deux collectivités locales décident donc d'un commun accord de réaliser un **projet pilote** dans un quartier et choisissent en 2006 le quartier de Dowa.

Cette décision, de même que les volets qui sont progressivement venus compléter le projet au fil des missions de 2006 (l'étude juridique, le fonds eau, la réflexion sur la tarification,...) sont issus de **constats partagés** et ont été arrêtés lors de réunions entre la CACP, la ville de PN, et l'AIMF.

Une situation critique au moment de l'évaluation...

Pourtant, au moment de l'évaluation, le **projet Eau** apparait comme **le plus problématique de la coopération** entre Cergy-Pontoise et Porto-Novo. Il n'a pour le moment abouti à aucun résultat concret, les seules réalisations en cinq ans sont des études, et tous les acteurs sont déçus voire amers. Certains ne comprennent pas ce qui se passe, d'autres ne veulent plus en entendre parler.

- **Un défaut de portage** à Porto-Novo lié à des changements successifs d'interlocuteurs
En fait, la description chronologique donnée résumé des actions est assez linéaire, et ne fait pas apparaître les **changements d'interlocuteurs et de référents** qui ont eu lieu en cours de projet à Porto-Novo, dans l'équipe municipale, au sein des services techniques de la ville et à la direction régionale de la SONEB. Ces changements **ont profondément perturbé le processus** : les référents techniques qui avaient participé à la conception n'étaient plus là et leurs remplaçants sont parfois arrivés après plusieurs mois de vacance de poste, ce qui a généré des « temps morts ». Outre le délai d'appropriation par les nouveaux responsables, la passation des dossiers n'a pas été suffisamment organisée et le projet a changé plusieurs fois de référent. Le relais assuré par le service coopération ne pouvait se substituer à un portage technique clairement identifié et redevable devant les élus. Progressivement, un « dialogue de sourds » s'est installé.
- **Des écarts de vision** qui se sont creusés
Le terme « dialogue de sourds » peut paraître fort. Mais la décomposition du processus, d'ailleurs assez laborieuse, montre que **les acteurs ont cheminé depuis 3 ou 4 ans sur des logiques parallèles** qui n'arrivent plus à se rencontrer :

- **Les acteurs de la CACP** ont cherché à s'assurer de la **cohérence globale** du projet. Ils avaient proposé de cadrer le sujet par des études et réflexions préalables sur les différents aspects

¹⁰ Et c'est encore le cas aujourd'hui

¹¹ Extrait du bilan intermédiaire du programme de coopération décentralisée entre la Communauté d'agglomération de Cergy-Pontoise et la ville de Porto-Novo – Juillet 2009.

juridique, socio économique, environnemental (assainissement) et stratégique (fonds Eau). L'objectif étant d'avoir les éléments nécessaires pour déposer une demande de cofinancement auprès de l'Agence de l'Eau Seine-Normandie et que l'AIMF présente un dossier en comité de sélection des projets. Dans la mesure où ces différentes études relevaient de la responsabilité de Porto-Novo, la CACP s'est mise à disposition de la ville pour appuyer les services, par exemple dans l'élaboration des termes de références des études ou au moment de leur validation.

Ils regrettent que les informations soient transmises si tardivement et partiellement, ne sont pas satisfaits des résultats de l'étude socio économique et souhaitent préserver les volets innovants du projet comme le « fond Eau ».

- **Les acteurs de PN**, orientés vers l'**opérationnel** et les résultats en termes d'accès à l'eau, ont réalisé les études prévues dans la convention. Mais les nouvelles équipes en charge, qui n'avaient pas toutes participé au cadrage initial, n'en ont parfois perçu l'intérêt qu'à posteriori (comme pour l'étude juridique) et **trouvent** plus souvent **que leur partenaire leur « demande des choses trop compliquées »**. Ils tentent de trouver une voie opérationnelle satisfaisante entre leurs objectifs, le rôle de la SONEB et les propositions de la CACP.
- **L'AIMF**, initialement en accord avec l'approche définie par la CACP et la première municipalité de Porto-Novo, a progressivement « décroché » en constatant, d'une part que les **conditions du dialogue** avec les deux collectivités locales n'étaient pas satisfaisantes (elles n'ont jamais réagi à son rapport de mission mais lui ont présenté un avenant à la convention pour poursuivre le projet et solliciter un nouveau financement), d'autre part que l'**approche** n'était **pas suffisamment pragmatique**.
- Enfin **la SONEB**, qui s'est de fait retrouvée **mise en cause dans sa compétence juridique et technique**, a fait avancer le dossier et le projet concret, **propose des solutions** sur différents volets (assainissement, fond Eau, branchements sociaux). Mais elle conteste les solutions inspirées d'expériences en milieu rural (Toffa) et ne voit pas la plus value apportée par les interlocuteurs de Cergy-Pontoise.

... Qui questionne les modalités du dialogue entre les partenaires...

Ce faisant, la **pertinence de la coopération sur cette thématique Eau-assainissement était fortement questionnée au moment de l'évaluation**. Mais d'une part les propos ont changé entre décembre 2010 et février 2011 - une volonté de débloquer le dossier s'exprimait lors de la réunion de restitution du rapport provisoire à Porto-Novo ; d'autre part il nous semble que **ce qui est à questionner relève plus des modalités du dialogue**. En effet, ces décalages de vision qui se sont installés depuis 2008 - 2009 n'ont apparemment jamais été « mis à plat » entre les acteurs. Et certains espaces de dialogue n'ont pas été valorisés. Par exemple, des missions prévues dans la convention et programmées ont été annulées au dernier moment par la ville de PN qui ne les jugeait plus nécessaires. Les réunions de mise au point à Cergy-Pontoise ne se tenaient pas toujours avec les bons interlocuteurs, responsables du projet à PN. Les comptes rendus montrent en outre qu'elles portaient beaucoup plus sur des préoccupations opérationnelles, notamment de reprogrammation, que sur le fond. Les réunions de mise au point lors des missions de la CACP à PN étaient souvent très rapides. Enfin, la SONEB n'a quasiment jamais été rencontrée.

Autant d'**occasions** manquées **pour s'expliquer, et comprendre** :

- Pour Porto-Novo que **l'étude socio économique ne répond pas aux questions que posent les bailleurs de fonds** (combien de personnes ce projet va-t-il aider ; y a-t-il une composante assainissement, des latrines publiques ou collectives ; quels sont les impacts attendus, etc.) et qu'elle aura à affiner ces points quels que soient les partenaires financiers ;
- Pour la CACP qu'elle a avancé en **référence à un modèle** effectivement « **trop compliqué** » et n'a pas suffisamment « contextualisé » le projet :
 - Le **contexte social** requiert beaucoup de pragmatisme, les études socio économiques comme

celle qui a été commanditée représentent des démarches difficiles aux résultats très aléatoires. Dans un quartier comme Dowa, les populations ont beaucoup de mal ou beaucoup de réticence à annoncer des niveaux de revenus, et les intentions en matière de raccordement sont purement déclaratives.

- En milieu urbain au Bénin, donc à Porto-Novo, la **SONEB** est **incontournable**. Elle connaît son métier, et bien qu'elle le pratique différemment de ce qui se fait en France, un minimum de confiance s'impose.
- Son directeur souligne que pour le Cinquantenaire, la SONEB a réalisé en 4 mois et demi (45 jours pour l'étude et 3 mois pour travaux) pour 3 milliards FCFA de travaux, à comparer avec la démarche engagée depuis 5 ans dans le cadre de la coopération décentralisée pour des travaux de 200 millions FCFA, sans résultat. Il regrette d'ailleurs d'avoir posé seulement les conduites principales à Dowa et de ne pas avoir poussé jusqu'au maillage secondaire, qui est tracé mais qui n'a pas été réalisé puisqu'il y avait ce projet de la coopération décentralisée.
- Enfin il fait **référence à la convention sectorielle** signée entre les deux collectivités locales, pour montrer qu'aucun des objectifs fixés n'est atteint et qu'un projet de ce type, supposé simplifier la réalisation par rapport à l'Etat, s'est révélé beaucoup plus lourd pour la ville. Enfin, pour accentuer son propos il demande ce qu'il faut en penser relativement à l'**atteinte des OMD** sur lesquels la mairie de PN devra rendre des comptes en 2015 et ce que la CACP peut proposer de ce fait pour la **sensibilisation des cergypontois** sur la problématique de l'eau.

Un retour sur la convention sectorielle montre que la définition précise d'une convention ne protège pas des décalages d'approche et des difficultés de mise en œuvre, puisque l'ensemble des dimensions et études étaient programmés. Il y a donc lieu de **repenser** (i) la façon dont ce type de convention est élaboré et discuté (ii) les **modalités de renégociation des conventions** lors d'un changement de municipalité (iii) la façon dont, à PN, les équipes techniques peuvent assurer le **portage des projets** et le passage de relais en cas de changement de responsables.

Mais des écarts qui ne sont pas irréductibles

- *Sur le plan technique*
Si l'on s'en tient aux modes de faire au Bénin, tout est prêt : dossier technique, dossier d'appel d'offres, étude confidentielle et liste des entreprises compétentes. La SONEB peut appuyer la ville : assurer un appui à la maîtrise d'ouvrage et le contrôle des travaux, y compris sur l'assainissement.
- *Concernant la question de la propriété des ouvrages :*
Les textes du Bénin prévoient que la mairie sera propriétaire des réseaux secondaires pendant 5 ans (comme tout client qui paie les travaux de branchement).
- *Concernant le fond Eau*
Etant propriétaire des réseaux secondaires pendant 5 ans, la Mairie peut revendre à tarifs différenciés aux habitants, avec des branchements sociaux pour les ménages défavorisés et des tarifs supérieurs pour des ménages plus aisés afin de constituer et alimenter un fonds Eau
- *Sur le plan socio économique*
Pendant des mois, la ville et la SONEB ont eu des discussions très fréquentes pour réfléchir à un cadre général pour les branchements sociaux. La SONEB propose de faire des branchements à 50.000 FCFA au lieu de 100.000 FCFA : l'enveloppe permet 50 à 100 branchements. Elle travaille avec les élus locaux pour définir le statut d'indigent. Le directeur propose d'aller voir les villages voisins de PN, car elle y a fait des branchements sociaux à 12.500 FCFA, et peut s'engager à en faire 100 de ce type à PN.
- *Pour le montage des dossiers financiers*
La situation peut être débloquée si des réponses sont apportées aux questions de nombre et types de ménages desservis. La DST s'est engagée à faire faire une étude complémentaire à des étudiants pour mener à bien cet aspect. Mais le directeur de la Prospective, du Développement et de la Coopération est sceptique.
La SONEB a coutume de monter des dossiers financiers pour les PTF (Banque mondiale,

coopérations bilatérales) et peut aider la mairie. Ce qui ouvre une nouvelle hypothèse de positionnement pour la CACP, qui pourrait accompagner PN sur l'amorçage du fonds Eau.

➤ *Pour apurer le dossier*

Au moment de la restitution à chaud à Porto-Novo, la ville pensait préférable de sortir cette thématique de la coopération et souhaitait que la CACP se prononce sur ses intentions, précisant que si elle décidait de se retirer, la Mairie et la SONEB pourraient assurer les travaux seuls. Au moment de la restitution du rapport provisoire, les propos étaient plus nuancés et constructifs, avec une ouverture au dialogue.

De fait, il serait regrettable d'anéantir cinq ans d'effort et il semble nettement préférable de **renouer le dialogue** pour trouver une issue la plus positive possible pour le projet lui-même, mais aussi pour la relation partenariale. Les deux collectivités peuvent **utiliser la réunion finale de restitution de l'évaluation pour tirer le bilan de cette convention**, en mettant autour de la table les décideurs et les techniciens des deux parties ainsi que la SONEB et si possible les deux autres parties prenantes que sont l'AIMF et Lyon/Grand Lyon.

Il sera également très important de **préciser la vision et les propositions de chaque acteur** sur les **volets en suspens** tels que le fond Eau ou l'assainissement, avant toute velléité de reprogrammation.

L'exemplarité du chantier d'insertion informatique

Le chantier d'insertion informatique fait partie des sujets sur lesquels l'évaluation devait faire une analyse approfondie. Comme il s'inscrit dans la suite de trois autres conventions : deux chantiers école et le projet de développement numérique de la VPN, il était en fait nécessaire de faire un retour sur ceux-ci afin de bien comprendre.

Les chantiers école

Cadre conventionnel

La **première convention sectorielle concernant l'insertion** a été signée le 26 avril 2006 entre six acteurs : 4 à Cergy-Pontoise (la CACP, le Plan Local pour l'Insertion et l'Emploi - PLIE¹², l'association Crysaly Formation et le GRETA 95 Ouest), et 2 à Porto-Novo (la Ville et le Conseil des Activités Educatives du Bénin - CAEB). La durée n'était pas déterminée (échéance fixée à la « fin du projet »).

Montant prévisionnel : 84.632 €

Objectifs :

- Mobiliser des jeunes de Cergy-Pontoise et de Porto-Novo autour d'un projet de solidarité qui leur permettra de dépasser les représentations qu'ils ont les uns des autres, de gagner de l'assurance et d'acquérir des compétences techniques en vue de leur future insertion professionnelle

2006	Organisation d'un chantier d'insertion en menuiserie à Porto-Novo dans le cadre d'un partenariat entre le CAEB, le lycée technique de Porto-Novo, le PLIE, le GRETA et l'association Crysaly de Cergy-Pontoise. 10 bénéficiaires du PLIE ont été formés par le Greta aux techniques de menuiserie pendant deux mois puis sont partis à Porto-Novo afin réaliser du mobilier scolaire pour une classe de Porto-Novo. Le projet a également obtenu le soutien de la Région Ile-de-France et de la ville de Cergy.
------	---

La **deuxième convention sur l'insertion** a été signée le 4 octobre 2007, toujours entre six acteurs mais 3 à Cergy-Pontoise (la CACP, le Plan Local pour l'Insertion et l'Emploi - PLIE, l'association Crysaly Formation), et 3 à Porto-Novo (la Ville, le centre Songhaï et le Jardin des

¹² Un PLIE est un dispositif associatif, financé par une ou plusieurs communes, et par le Fonds social européen. Son but : aider les personnes en grande difficulté sociale et professionnelle à s'insérer dans le monde du travail
Evaluation de la coopération décentralisée entre la Communauté d'agglomération de Cergy-Pontoise et la ville de Porto-Novo
Rapport final du CIEDEL

Plantes et de la nature).

Comme pour la précédente, la durée n'était pas déterminée (échéance « la fin du projet »).

Montant prévisionnel : 102.637 €

Objectifs : les objectifs de la 2^{ème} convention sont identiques à la précédente, mais s'y ajoute

- Améliorer les conditions de vie des populations de Porto-Novo par la création et l'aménagement d'un espace public.

2007-2009	Organisation d'un chantier espace vert. Sept bénéficiaires du PLIE ont été formés par l'association Crysalis aux techniques d'entretien d'espaces verts pendant 2 mois puis sont partis à Porto-Novo pour aménager, avec 7 jeunes portonoviens, un espace vert au sein du CEMAAC, centre de formation artistique (sur des groupes initialement prévus de 12 et 20 apprenants). Du fait de rupture dans les approvisionnements en ciment au Bénin à cette période, les aménagements en durs n'étaient pas terminés au moment du démarrage du chantier, les jeunes ont donc participé à la finalisation de ces travaux en dur et non à des travaux d'embellissement des espaces verts.
-----------	--

Résultats et leçons tirées

Comme indiqué dans les tableaux ci-dessus, deux chantiers écoles ont été réalisés en menuiserie et en "espaces verts" avec six acteurs des territoires : à Cergy-Pontoise : le PLIE, le GRETA et Crysals formation, et à Porto-Novo : le CAEB, auquel ont été associés le lycée technique pour le premier chantier et, de manière très brève, le centre Songhaï pour le second (prêt de salle).

Chacun des chantiers a vécu des contretemps auxquels les acteurs ont du et su s'adapter.

Lors du chantier menuiserie, le CAEB a du mettre à disposition son stock de bois car les délais de **mise à disposition des financements** n'avaient pas permis d'acheter le nécessaire ; ensuite les mobiliers scolaires fabriqués par les personnes en insertion sont restés stockés plusieurs mois avant d'être remis aux destinataires, ce qui a obligé le CAEB à les remettre en état (à ses frais).

Comme indiqué dans le tableau, du fait de **rupture dans les approvisionnements** en ciment au Bénin à la période du second chantier, les aménagements en durs aux abords du CEMAAC n'étaient pas terminés au moment du démarrage du chantier, les jeunes ont donc participé à la finalisation de ces travaux en dur et non à des travaux d'embellissement des espaces verts. Des travaux ont néanmoins été faits au Jardin des Plantes et de la nature. Par contre, faute d'implication du centre Songhaï, les ambitions initiales qui visaient la création de coopératives et micro entreprises d'entretien d'espaces verts par les jeunes participants béninois, n'étaient plus possibles.

A Porto-Novo, les **résultats** connus sont surtout matériels, avec l'équipement de 6 classes en tables bancs et la réalisation d'aménagements externes pour le CEMAAC. Il n'y a pas eu de suivi sur le devenir des jeunes participants. On peut cependant noter que l'un des jeunes travaille maintenant à l'entretien des espaces verts du CEMAAC. A Cergy-Pontoise, en termes d'insertion professionnelle, les résultats ne sont pas avérés, mais le directeur du PLIE souligne que c'est à la fois très difficile à atteindre et très difficile à mesurer compte tenu de la fragilité des publics concernés. Ces chantiers n'ont permis – à la connaissance des acteurs mais un suivi de long terme est difficile - le retour à l'emploi que pour une personne, un résultat qui n'est ni meilleur ni pire que pour d'autres opérations plus classiques menées en France.

Néanmoins, **les deux actions sont évaluées favorablement par les acteurs**, dans la mesure où la rencontre qu'elles ont permis constitue une **expérience personnelle positive pour les participants des 2 côtés** et **répond aux principaux objectifs** : « Mobiliser des jeunes de Cergy-

Pontoise et de Porto-Novo autour d'un projet de solidarité qui leur permettra de dépasser les représentations qu'ils ont les uns des autres, de gagner de l'assurance et d'acquérir des compétences techniques en vue de leur future insertion professionnelle ».

Le **bilan** qui en a été **tiré par les acteurs de l'insertion** est cependant clair : la formule du « chantier école » n'est pas adaptée à des actions de coopération – c'est une action courte qui concerne des publics en grande difficulté ; les dispositifs ne donnent pas le temps nécessaire pour les préparer à ce qu'ils vont vivre. Ils en ont tiré les leçons et ont décidé que les prochaines actions se dérouleraient dans le cadre de « chantiers insertion ». Cette formule cible des **personnes moins fragiles**, qui sont embauchées dans une entreprise d'insertion sur plusieurs mois, ce qui permet de bien les connaître et de **consacrer du temps à la préparation du voyage et à la rencontre interculturelle**. C'est la raison pour laquelle le chantier informatique a pris cette forme.

Un atelier ou un chantier d'insertion (ACI) représente avant tout, pour la personne qui y prend part, une activité professionnelle. En effet, les personnes sont recrutées pour la durée de l'ACI sous statut de salarié, le plus souvent en contrat financé par l'Etat, ce qui leur permet de s'immerger dans une communauté de travail et de retrouver les règles de la vie en entreprise. Ainsi, l'ACI constitue une étape dans un parcours d'insertion sociale et professionnelle dont l'objectif à terme est l'emploi.

En plus de reposer sur la mise au travail, chaque atelier et chantier d'insertion doit correspondre à une action de mise au travail de personnes pour les remobiliser sur le plan social et professionnel. Il permet une évaluation, une orientation, l'élaboration d'un projet professionnel et la mise en place d'une remise à niveau. Il vise notamment l'acquisition des comportements appropriés en milieu et situation de travail.

Un autre résultat mérite d'être souligné : **les actions ont permis au PLIE de nouer un lien plus institutionnel avec la CACP**, et son directeur a la **volonté de poursuivre** son implication dans la coopération. Il **peut mettre à disposition son expérience et son expertise** en assemblage d'acteurs de l'insertion et accueillir des personnes intéressées de PN en formation, sans préjuger des contenus des chantiers qui seraient pertinents pour la ville de PN.

Le projet de développement numérique

La convention

La première convention pour le développement numérique de la ville de Porto-Novo CACP a été signée le 19 juillet 2007 pour six mois, entre six partenaires : 2 à Cergy-Pontoise (la CACP et l'ITIN – école supérieure d'informatique dépendant de la Chambre de commerce) et 4 à Porto-Novo (la Ville, l'USAM– école supérieure d'informatique de statut privé, l'ONG Initiatives Informatiques - ONG 2i et le Centre Songhaï).

Montant prévisionnel : 93.416 €

Objectifs

- Mobiliser des étudiants de Cergy-Pontoise et de Porto-Novo pour la mise en place d'applications informatiques au profit de la Ville de Porto-Novo afin de leur permettre d'acquérir des compétences techniques et un savoir-faire dans un contexte international en vue de leur future insertion professionnelle ;
- Développer l'esprit d'entreprise chez les étudiants cergypontains et portonoviens ;
- Initier un partenariat entre la ville de Porto-Novo, l'USAM, le Centre Songhaï et le ONG 2i autour des nouvelles technologies de l'information et de la communication ;
- Dynamiser le potentiel en matière d'enseignement supérieur de la Ville de Porto-Novo ;
- Contribuer à la mise en place d'un partenariat entre l'USAM et l'ITIN qui pourrait se concrétiser par la mutualisation de cours, des échanges d'enseignants, la création d'un co-diplôme .

Résumé des actions réalisées

2007	<p>Février : travail conjoint de 2 semaines à Porto-Novo entre : d'une part 3 étudiants et 1 enseignant ITIN et d'autre part 3 informaticiens, 1 statisticien et 1 enseignante de l'USAM. Recueil d'informations et diagnostic sur les besoins pour la création de logiciels dans 3 domaines :</p> <ol style="list-style-type: none">1. Interconnexion entre les centres de santé et l'hôpital pour améliorer le suivi des patients/patientes2. Système d'information urbain de proximité3. Formation continue et diffusion de l'information scientifique, technique et culturelle <p>Mars à juin : travail à distance associant 21 étudiants de l'ITIN et 4 étudiants de l'USAM sur le développement des applications.</p> <p>Echec du partenariat ITIN – USAM faute d'échanges entre les deux structures et de non encadrement des jeunes par l'USAM</p>
2009	<p>Juin : voyage de l'ITIN à PN (décalé d'un an) associant 19 étudiants et 2 encadrants</p> <ul style="list-style-type: none">- livraison des produits (1) et (2) qui se sont avérés non fonctionnels- proposition de schéma directeur informatique pour la mairie- identification d'une nouvelle école partenaire, l'UATM <p>Juillet – août : participation de 2 informaticiens de PN au séminaire d'été de l'entrepreneuriat de l'ITIN ; les deux informaticiens élaborent un plan d'affaires qu'ils déposent au Fond National pour l'Emploi des Jeunes qui restera sans suite, le FNEJ rencontrant des problèmes de recouvrement.</p> <p>Novembre à juin 2009 : suite du travail sur le Schéma directeur informatique de la ville dans le cadre du partenariat ITIN – UATM avec une implication du Directeur du Pôle Systèmes d'informations de la CACP.</p>

Ses échecs et ses acquis

Ce projet, inscrit dans un **axe stratégique de la ville de Porto-Novo**, visait la mise en place d'applications informatiques au profit de la Ville de Porto-Novo via un partenariat entre établissements d'enseignement supérieur (l'ITIN à Cergy-Pontoise et l'Université des Sciences Appliquées et de Management/USAM à Porto-Novo, établissements privés tous les deux) qui déclinaient des objectifs à moyen - long terme ambitieux : mutualisation de cours, échanges d'enseignants, création d'un co-diplôme. Le Centre Songhaï et l'ONG 2i en tant que centres de formation en informatique étaient également associés au projet, mais ont été au final peu impliqués. En effet, les actions ont démarrés par des **travaux d'étudiants des 2 établissements universitaires** qui se sont vus confier le **développement de 3 applications informatiques** ayant pour finalité :

- l'articulation entre les différents centres de santé et l'hôpital de la Ville de Porto-Novo,
- le développement d'un système d'information urbain
- la diffusion de l'information scientifique, technique et culturelle.

Les résultats n'ont pas été à la hauteur des **ambitions**, mais celles-ci étaient **surdimensionnées**. En outre le sujet arrivait probablement **trop tôt** pour la ville de PN où les personnes qui l'ont conçu avaient un temps d'avance sur leur contexte. Enfin, le délai de mise en œuvre était beaucoup trop optimiste. Il faut beaucoup plus de temps que celui qui était prévu, aussi bien pour les actions elles-mêmes que pour construire des partenariats. De fait, la relation entre l'ITIM et l'USAM s'est arrêtée assez vite faute d'implication réelle de l'USAM, et l'ITIN a cherché et identifié un autre partenaire universitaire (UATM : Université Africaine de technologie et de Management) avec lequel elle a mené la deuxième phase du projet, mais sans définir d'autres perspectives.

Pour autant, **des résultats sont bien là**. Le premier étant que la ville a créé un service informatique et recruté pour le conduire un des informaticiens béninois qui a participé aux différentes actions décrites. Ce qui permet à la ville de pouvoir mettre les différents projets en perspective et de lui confier leur mise en œuvre opérationnelle. En effet :

- Le logiciel santé créé par les étudiants n'est pas fonctionnel et il présente un problème de confidentialité des données. Mais le DSI de la CACP qui a été sollicité pour recadrer les solutions techniques a « corrigé le tir », et identifié un logiciel existant qui présente le double avantage d'être utilisé par des structures sanitaires africaines et d'être libre de droit. Il incombe maintenant au service informatique de la VPN de le tester ;
 - Un schéma Directeur d'informatisation de la mairie est élaboré
 - L'étude technique du Système Urbain de proximité est faite
- Il est prévu que les 5 mairies d'arrondissement soient connectées à Internet. Pour rendre opérationnel, la mairie a pris un étudiant de l'école polytechnique en stage au sein du service informatique. Enfin, dans la convention, un voyage d'étude à Dakar est prévu pour étudier comment la ville a mis en place un projet similaire. La ville de Porto-Novo doit définir les termes de référence et déterminer les personnes de la mairie qui effectueront la mission.

A court terme néanmoins, le service informatique de la VPN doit assurer **les préalables**, c'est-à-dire **l'acquisition d'une culture informatique par les services** et **l'équipement** et la **mise en réseau** des bâtiments.

Le chantier d'insertion informatique proprement dit

La convention

La convention pour la mise en place d'un chantier école permanent informatique s'inscrit dans la thématique insertion et dans le projet de développement numérique de la ville de Porto-Novo. Elle a été signée le 19 septembre 2008_pour huit mois. Elle associe sept partenaires : 3 à Cergy-Pontoise (la CACP, le PLIE et l'association de formation et d'insertion INCITE) et 4 à Porto-Novo (la Ville, l'ONG 2i, le CAEB et la société Equipement et Maintenance).

Montant prévisionnel : 55.059 €

Objectifs

- Mobiliser des jeunes de Cergy-Pontoise et de Porto-Novo autour d'un projet de solidarité qui leur permettra de dépasser les représentations qu'ils ont les uns des autres, de gagner de l'assurance et d'acquérir des compétences techniques en vue de leur future insertion professionnelle
- Initier un partenariat entre la Ville de Porto-Novo, l'ONG 2i, la Société Equipement et Maintenance, le CAEB autour des nouvelles technologies de l'information et de la communication,
- Contribuer à la mise en place d'un partenariat entre Incite-formation et l'ONG 2i qui pourrait se concrétiser par la mutualisation de cours et des échanges de formateurs,
- Améliorer la qualité des soins à Porto-Novo par l'équipement des centres de santé de la ville de Porto-Novo en matériel informatique.

Résumé des actions réalisées

Fin 2008	Mission exploratoire d'INCITE Formation (directeur et responsable du multimédia)
2009	Séjour du directeur de la société Equipement et Maintenance à Cergy-Pontoise : calage technique et mise au point d'un prototype d'ordinateur avec INCITE Formation Sélection de 12 jeunes déscolarisés de PN par la mairie et la société Equipement et Maintenance (EM) Lancement de la formation des jeunes portonoviens au CAEB avec des formateurs des trois structures CAEB, EM et ONG 2i Chantier pratique associant les 12 jeunes portonoviens et 6 jeunes de Cergy-Pontoise en contrat d'insertion chez INCITE Formation (3 semaines) : montage de 15 ordinateurs Décision de prolongation de la formation pour les jeunes portonoviens de 9 à 18 mois, dont 12 mois d'application en entreprise (EM) pour 7 jeunes
2010	Remise des ordinateurs aux centres de santé de PN et initiation à l'informatique pour les utilisateurs par les jeunes portonoviens et leur formateur principal (EM) Cérémonie de remise des attestations par le maire de PN aux 5 jeunes qui sont arrivés en fin de formation. En prévision de la mise en place à Porto-Novo d'un centre de formation en maintenance informatique, la mairie lance le recrutement d'une deuxième promotion.

La rencontre de plusieurs volontés et de compétences avérées

C'est à la fois la volonté du PLIE de poursuivre la mise en place de chantiers internationaux, et la nécessité de doter les **centres de santé** en matériels informatiques pour qu'ils puissent utiliser le futur **logiciel de suivi des patients** qui ont conduit à l'idée de chantier d'insertion informatique.

La mission internationale de la CACP a organisé des réunions avec l'ensemble des acteurs concernés à Cergy-Pontoise pour réfléchir collectivement et échanger sur les projets. Elle a sollicité **l'implication de la Direction des Services Informatique de la Communauté d'agglomération** et c'est à cette occasion que le DSI a rencontré INCITE Formation, entreprise cergypontaine d'insertion par l'économique qui forme au montage et à la maintenance d'ordinateurs ainsi qu'au multimédia. Le DSI a rapidement confirmé le professionnalisme d'INCITE qui est alors apparu comme l'acteur le plus indiqué, en partenariat avec le PLIE.

Du côté de Porto-Novo, deux acteurs des précédents chantiers ont été mobilisés : le CAEB et l'ONG 2i Market et la mairie a également sollicité la Société Equipement et Maintenance avec qui elle a l'habitude de travailler.

Au Bénin, la préparation et le déroulement du chantier se sont passés de manière plutôt positive, malgré des **problèmes d'organisation assez lourds**, qui ont pu être **surmontés grâce à l'efficacité et la pugnacité des acteurs** :

- La rénovation du local municipal où devait se dérouler le chantier n'était pas terminée, mais le CAEB a mis ses salles à disposition pendant la période nécessaire ;
- La sélection des apprenants portonoviens a été faite dans l'urgence car les élus de quartiers n'avaient pas commencé la recherche ; le DPDC et le formateur d'EM ont réussi à identifier 12 jeunes, qui n'appartenaient pas forcément au public cible (jeunes défavorisés et déscolarisés) mais qui se sont fortement impliqués ;
- Aucun formateur n'a reçu d'indemnité, ni pour le travail réalisé ni pour les déplacements (alors que le formateur d'EM faisait quotidiennement la route Cotonou-Porto-Novo), que ce soit directement ou au niveau des structures, alors qu'un budget était prévu.

- Les trois structures portonoviennes avaient mobilisés chacune des formateurs, mais le formateur du CAEB étant démotivé par l'absence d'indemnisation et le formateur de 2i ayant été victime d'un accident qui l'a immobilisé plusieurs mois, leur collègue d'EM s'est retrouvé seul pour conduire une grande partie du processus.

Chacune d'entre elles a néanmoins fait preuve d'une **forte implication**, et il faut saluer leur **efficacité** car elles ont assuré en trois semaines une **formation préparatoire des jeunes portonoviens** qui a impressionné les partenaires de CP : « *Les apprenants de Porto-Novo ont appris en 3 semaines ce que d'autres apprennent en 6 mois ; cela nous a fait découvrir des capacités insoupçonnées.* »

On doit également souligner l'**engagement d'EM qui a conduit le processus à bonne fin**, "tenu" pendant 18 mois et **accueilli les jeunes en stage pratique** dans l'entreprise, car ni son directeur ni son formateur ne voulaient lâcher les jeunes en cours de route. L'excellente relation qui s'est rapidement nouée entre EM et INCITE explique certainement aussi cet engagement.

Des résultats tout à fait intéressants et une réciprocité « évidente »

Tous les acteurs sont très satisfaits. La seule exception vient du formateur de l'ONG 2i qui souhaite un état des lieux, car il n'a pas arrêté volontairement mais suite à un accident, et il regrette que l'information n'ait pas assez été partagée : il a découvert à son retour que les jeunes étaient en formation pratique à Cotonou et récemment qu'il y a eu une remise officielle de « diplôme » aux jeunes sortants (en fait une attestation et non un diplôme au sens strict).

A Porto-Novo :

- **Pour les jeunes participants**, il y a eu un réel apport de compétences, le chantier a été très efficace en termes de **formation professionnelle** :
 - 12 ont été formés en montage et maintenance d'ordinateurs sur 6 mois
 - 7 ont suivi ensuite un stage d'application en entreprise de 12 mois
 - 5 ont reçu une attestation officielle de fin de formation en octobre 2010
 - 2 ont été embauchés par la Mairie de Porto-Novo et 2 autres par Equipement et Maintenance, qui envisage d'en prendre un 3^{ème}.
- Les **quinze centres de santé** se sont vus remettre **chacun un ordinateur** et les **utilisateurs/trices** ont été **formés** par les apprenants et le formateur d'EM
- La **mairie de Porto-Novo** est **très satisfaite** : c'est un succès d'avoir mené ce projet avec les acteurs du territoire et d'obtenir ces résultats. Elle regrette que les jeunes bénéficiaires n'aient pas tous appartenus à la catégorie ciblée et reconnaît qu'il y a eu des « petits » problèmes mais considère que si les deux principales structures impliquées – EM et 2i – sont là et prêtes à signer une convention pour une 2^{ème} action similaire, c'est le signe que ces problèmes peuvent être surmontés.

A Cergy-Pontoise :

- **L'expérience est positive pour les 6 personnes en insertion** qui y ont participé : le chantier les a fortement dynamisées et **5 d'entre eux ont trouvé du travail** à la fin de leur contrat chez INCITE.
- Le chantier d'insertion a aussi généré des **effets positifs multiples pour INCITE Formation** qui a trouvé via cette expérience une ouverture et des rencontres débouchant sur de nouveaux partenariats, avec Equipement et Maintenance, la Communauté d'agglomération et d'autres acteurs de la coopération internationale.

INCITE manifeste donc la **volonté de poursuivre** et un fort intérêt pour développer de nouvelles actions **dans ses autres domaines de compétences** : infographie, multimédia et culture.

Un succès à pérenniser, en confirmant la volonté de réciprocité...

Au moment de l'évaluation, **les acteurs de Cergy-Pontoise s'interrogeaient, car ils manquaient d'informations**, tant sur les derniers développements du chantier que sur la durée réelle de la formation et le nombre de jeunes formés, sur les résultats concrets à Porto-Novo ou sur les suites que veut lui donner la ville. Ils savent que la mairie souhaite créer une école de formation et qu'une deuxième promotion est en cours de sélection, mais sans connaître les pistes de portage institutionnel et financier ni les modalités de coopération envisagés entre les deux territoires. Ce manque de communication est préjudiciable à la relation de coopération et nécessitait une clarification des perspectives vues par la ville de Porto-Novo.

Le DPDC a confirmé la volonté de la ville de créer une école municipale de formation et le fait qu'une 2^e promotion soit en cours de sélection avec EM et 2i. Le portage institutionnel, juridique et financier n'est pas encore arrêté, mais pour le DPDC, si cette 2^{ème} expérience marche, ils créeront une école municipale. Quant à la place de Cergy-Pontoise, la convention est terminée, mais connaissant la relation privilégiée entre Equipement et Maintenance et INCITE et le niveau d'implication d'INCITE, il pense que les institutions peuvent s'effacer et laisser les acteurs continuer leur partenariat.

Pour le directeur d'EM, la place de CP et d'INCITE dans la suite est une évidence, il semble que ce domaine d'action puisse se poursuivre dans une nouvelle convention. EM et INCITE ont déjà réfléchi et bien qu'il n'y ait pas de dossier écrit, des perspectives sont tracées entre les deux structures. Il souhaite d'ailleurs que PN puisse envoyer ses apprenants à CP, par exemple les 3 meilleurs. Il serait effectivement intéressant d'**ouvrir les actions d'insertion à d'autres sujets** sur lesquels les acteurs sont compétents (PAO), sans oublier la dimension insertion des apprenants français, pour qui le chantier s'est révélé très efficace.

Il restera cependant à **clarifier les rôles de chacun et le cadre des actions**, puisqu'il semble qu'il y ait d'un côté **un projet d'école municipale** sur lequel la ville Porto-Novo n'a pas indiqué d'acteurs et de partenaires pressentis, et de l'autre **des projets entre acteurs des territoires**.

... et en tirant les leçons de la première expérience

Quelques leçons doivent être tirées pour améliorer le déroulement des futures actions :

- Porter attention à la **durée de la formation** pour doter les apprenants de vraies compétences
- Installer la formation dans un local équipé et sécurisé (matériel informatique coûteux) et prévoir des fournitures prévues pour les apprenants
- **Mobiliser une équipe de formateurs complète dans la durée** (donc avec une indemnisation correcte) avec des emplois du temps programmés
- Etudier la possibilité de **reconnaissance** (diplôme) pour que les jeunes soient employables

Enfin, et cela rejoint le projet de développement numérique de la ville, lors de la restitution du rapport provisoire à Porto-Novo, le Président de la commission Affaires domaniales a demandé que la Mairie crée une **plateforme numérique pour les élus** qui sont submergés de papiers, et les forme. Le DPDC a annoncé que c'était en préparation et déjà discuté avec EM : chaque élu sera doté d'un ordinateur et l'administration municipale devra leur transmettre les dossiers par la voie électronique. Le tout devrait être opérationnel sous 24 à 36 mois.

Le projet Santé, un projet riche de réciprocité qui n'a pas donné toute sa mesure

La convention

La convention Santé a été signée le 6 décembre 2005 pour deux ans (bien que le calendrier annexé à la convention soit bâti sur 3 ans). Elle associe cinq partenaires : 3 à Cergy-Pontoise (la CACP, le Centre Hospitalier René Dubos de Pontoise – CHRDP et la Fondation René Dubos de Pontoise) et 2 à Porto-Novo (la Ville et Centre Hospitalier Départemental de l'Ouéme et du Plateau - CHD-OP)

Montant prévisionnel : 99.566 €

Objectifs

- Améliorer le fonctionnement des structures sanitaires de la ville de Porto-Novo et leur articulation entre elles
- Favoriser l'amélioration des pratiques professionnelles de part et d'autre
- Développer la connaissance mutuelle des réalités socio-sanitaires de chacun des pays

Résumé des actions réalisées

2004	<p>Février : mission exploratoire d'un représentant du Centre Hospitalier René Dubos de Pontoise à Porto-Novo : prise de connaissance du système de santé et des acteurs et identification d'actions possibles</p> <p>Octobre : séjour de 2 représentants du Centre Hospitalier René Dubos de Pontoise à Porto-Novo : échanges entre professionnels sur leurs systèmes de santé respectifs, les modalités de prises en charge des patients, leurs responsabilités, l'organisation de l'accueil,...</p> <p>Décembre: Mission du responsable de la maternité de Pontoise à Porto-Novo – Poursuite de l'identification des actions</p>
2005	<p>Janvier : Mise en place d'un programme pluriannuel de coopération sanitaire, en 2004, entre le Centre Hospitalier René Dubos de Pontoise et le centre hospitalier départemental de l'Ouémé et les centres de santé de la ville de Porto-Novo</p> <p>Décembre : signature de la convention multi acteurs de coopération sanitaire, avec 8 volets (voir infra)</p>
2006	<p>Mai : 1^{er} séjour d'acteurs de la santé de Porto-Novo à Cergy-Pontoise : président de la commission santé de la ville de Porto-Novo, directeur du service gynécologie-obstétrique et sage-femme cadre du Centre Hospitalier Départemental de l'Ouémé pour étudier l'organisation de l'hôpital et de son service gynécologie – obstétrique : échanges professionnels, visite exhaustive des services de l'hôpital de Pontoise, pratique en commun, préparation de la session de formation pour les sages femmes et les aides soignantes programmée à PN.</p> <p>Août : 3^{ème} mission du CHRDP à PN pour la formation des sages-femmes et aides soignantes par le responsable de la maternité et une sage-femme du CHRDP et leurs homologues de Porto-Novo. La formation d'une semaine pour chaque groupe professionnel réunit pour la première fois des professionnels du CHD-OP et des centres de santé ; définition en commun de protocoles.</p>
2007	<p>Février : 4^{ème} séjour d'acteurs de la santé de CP à Porto-Novo : état des lieux et recensement des besoins des centres de santé liés aux soins de gynécologie – obstétrique. Recadrage du programme</p> <p>Mai: séjour de deux sages-femmes de Porto-Novo au centre hospitalier René Dubos de Pontoise : échanges professionnels, décisions sur la prise en charge des patientes / organisation accueil et mise en place d'un comité de suivi</p> <p>Décembre : 5^{ème} séjour d'acteurs du centre hospitalier René Dubos de Pontoise à PN pour le suivi des actions et de la mise en œuvre des protocoles.</p>
2008	<p>Juin : 3^{ème} séjour CHD-OP à Cergy-Pontoise : la délégation est constituée du directeur de l'Hôpital, du responsable du service pédiatrique et d'un médecin des services de santé embauchée par la mairie et chargée de suivre le projet pour la mairie = échanges professionnels ; passation entre équipes, hygiène</p> <p>La direction de l'hôpital réalise des investissements pour l'amélioration des conditions d'accouchement dans les salles de travail.</p> <p>Stage de 2 élèves infirmiers à l'hôpital de Porto-Novo</p>
2009	<p>Accueil du président de la commission santé nouvellement élu pendant la semaine de la solidarité internationale / Recentrage du projet aux secteurs maternité et pédiatrie</p> <p>Réhabilitation du Centre Foun-Foun</p>

2010	Stage de 3 élèves infirmiers au sein du Réseau Santé Familiales Communautés de la ville de Porto-Novo sur la problématique de l'automédication.
2011	Janvier : 6 ^{ème} séjour d'acteurs de la santé de CP à Porto-Novo pour une formation centrés sur la qualité , qui a réuni 60 personnels de santé. Co animée par des professionnelles de Cergy-Pontoise et de Porto-Novo, la formation a regroupé sur 2 fois 2 jours des sages femmes, infirmiers et auxiliaires de santé de l'hôpital, des CCS et du Réseau de Santé familial.

Eléments de contexte

Le système public de santé à Porto-Novo repose sur deux types de structure sanitaire :

- Les **Centres Communautaires de Santé (CCS)** assument la prise en charge de la population d'un quartier. Y sont pratiquées des actions de prévention (vaccinations. éducation), des consultations de « dispensaires » c'est à dire de médecine générale, des consultations prénatales et des accouchements sans geste opératoire (les extractions instrumentales et les césariennes n'y sont pas pratiquées). Les pathologies lourdes, les problèmes chirurgicaux et les pathologies obstétricales sont évacués vers le Centre hospitalier Départemental de l'Ouémé. Il existe à Porto-Novo 15 centres de santé répartis en 3 zones géographiques avec un médecin chef à la tête de chaque secteur et un coordinateur pour l'ensemble des zones.
- le **Centre Hospitalier Départemental de l'Ouémé et du Plateau (CHDOP)** est le centre de référence du département (population de plus de 1.200.000 habitants). Sa capacité est de 350 lits. Il comprend les services de Médecine, Chirurgie, gynécologie obstétrique, ophtalmologie-ORL, pédiatrie néonatalogie, anesthésie réanimation, stomatologies, une unité de rééducation fonctionnelle, quatre laboratoires et une pharmacie. Le taux de mortalité maternelle était de 3% en 2002.

Un projet inscrit dans la durée et qui mobilise de nombreux acteurs

Le premier objectif du projet santé « *Améliorer le fonctionnement des structures sanitaires de la ville de Porto-Novo et leur articulation entre elles* » visait à **rapprocher les CCS et l'hôpital de référence, qui n'avaient pas l'habitude de travailler ensemble ni de se concerter pour le suivi des patients que les CCS envoyaient à l'hôpital.** C'est cette volonté d'articulation qui explique que le **projet santé soit celui qui a mobilisé le plus grand nombre d'acteurs.** Outre les signataires de la convention listés ci-dessus, il a en effet associé les **15 centres de santé** de la ville, ainsi que les **services déconcentrés** de l'Etat béninois : Direction départementale de la Santé et médecins coordonnateurs de zones. De plus, au sein des **services de la ville**, les acteurs impliqués sont : le Président Commission des Affaires Sanitaires et Sociales, la Direction des services à la population et le « Réseau Santé des Familial et communautaire » créé par la mairie.

La convention, signée fin 2005, a aussi été **une des conventions signées le plus tôt** (la deuxième après celle qui cadrait les 1^{ers} Ateliers de maîtrise d'œuvre urbaine). Extrêmement **ambitieuse**, elle **prévoyait des actions dans huit domaines**, couvrant un **spectre très large** d'actions, de la réhabilitation de bâtiments à l'appui organisationnel en passant par la fourniture de matériel et la formation. Cependant, l'approche mettait **l'accent sur le « soft »**, c'est-à-dire la formation, les échanges d'expériences et de savoir faire et l'appui organisationnel alors que la convention précédente s'était concentrée sur les infrastructures et les équipements. Deux secteurs médicaux étaient ciblés : la **gynécologie-obstétrique et la pédiatrie**, de façon à intervenir de façon **complémentaire avec l'hôpital de Laval** également partenaire du CHD-OP, qui l'appuie en cardiologie.

Le tableau ci-dessous indique que dans 3 volets sur huit, les actions n'ont pas été menées à bien :

- L'achat d'une ambulance a été abandonné, une partie des fonds ayant été redirigé sur la réhabilitation du CS de Foun-Foun
- les volets de renforcement institutionnel des structures de santé n'ont pas vraiment avancé :
- sur le volet 1, les collectivités locales n'ont pas vraiment de maîtrise ; néanmoins, la formation organisée en janvier 2011 portait sur la qualité

- sur le volet 2, le travail d'élaboration du Projet d'établissement n'est pas commencé. Par contre, le principe est acquis que ce projet d'établissement associe l'hôpital et les centres de santé, ce qui est novateur.

Les huit volets de la convention	Indications sur le niveau de réalisation
<ul style="list-style-type: none"> • Amélioration de l'organisationnel et de la gestion administrative des structures sanitaires de Porto-Novo et appui à la mise en place d'une démarche qualité 	
<ul style="list-style-type: none"> • Appui à la restructuration et au développement des services de médecine interne, de cardiologie et de pédiatrie dans le cadre du projet d'établissement 	
<ul style="list-style-type: none"> • Appui au secteur gynécologie-obstétrique de Porto-Novo 	<ul style="list-style-type: none"> • Echanges professionnels et sessions de formation
<ul style="list-style-type: none"> • Réaménagement et agrandissement de centres municipaux de santé exigus 	<ul style="list-style-type: none"> • Réhabilitation du centre de santé de Foun-Foun
<ul style="list-style-type: none"> • Favoriser les transferts de patients par l'appui à l'acquisition d'une ambulance qui sera gérée en commun par les centres de santé et le CHD-OP 	
<ul style="list-style-type: none"> • Stages des étudiants de l'Institution de formation en soins infirmiers de Pontoise 	<ul style="list-style-type: none"> • Un stage en 2008 à l'hôpital • Un stage en 2010 auprès du Réseau Santé Familles Communautés
<ul style="list-style-type: none"> • Appui du CHRD dans le choix d'acquisition de matériel du CHD-OP 	<ul style="list-style-type: none"> • Oui
<ul style="list-style-type: none"> • Don de matériel médical recyclé par le CHRD au CHD-OP et aux centres de santé de PN sur la base d'un diagnostic 	<ul style="list-style-type: none"> • Oui mais peu.

Des résultats probants pour Porto-Novo et Cergy-Pontoise

Néanmoins, **les résultats sont intéressants** et lors de la restitution du rapport provisoire à Porto-Novo, ce projet a été cité par plusieurs participants comme le plus réussi de la coopération. Il y a eu effectivement :

- beaucoup d'échanges professionnels et de formations,
- des **résultats directement visibles par la population de Porto-Novo** (réhabilitation du CCS de Foun-Foun, nouvelle organisation des salles de travail à l'hôpital respectant davantage l'intimité des femmes) et des changements de pratiques dans les structures sanitaires de PN qui impactent sur la qualité de l'accueil des patient-es et la qualité des soins.
- sur le plan de la politique publique de santé de proximité, la ville s'est « emparée » du sujet,
- des effets sur les liens entre hôpital et centres de santé, notamment grâce aux formations conjointes.

Ce projet présente enfin une autre spécificité qui mérite d'être soulignée : **les résultats pour Cergy-Pontoise sont aussi assez concrets**, et contribuent à enrichir la **dynamique de réciprocité** et la **coopération de territoire à territoire**. Ce qui est noté par les professionnels ayant participé aux échanges, outre la qualité des relations, la force des liens créés entre les personnes et des **expériences très enrichissantes sur le plan personnel**, concerne très directement **les pratiques professionnelles** du personnel de santé de l'hôpital de Pontoise : en termes d'accueil des patients, ou de réflexion sur le travail en réseau entre structures sanitaires,...

Mais des perspectives incertaines malgré les résultats

Ces résultats ont pu être obtenus malgré plusieurs changements, à la direction de l'hôpital de Porto-Novo ou à la direction départementale de la santé. La conviction des personnes impliquées a permis de dépasser les difficultés.

Néanmoins, ce projet n'a pas donné toute sa mesure :

- une partie des **décisions (protocoles)** se révèlent **malaisées à appliquer** dans les structures de santé de PN, en partie du fait du manque récurrent de matériel de base mais aussi - et peut-être surtout - du fait que les **décideurs** ne sont **pas toujours impliqués** dans la coopération et dans ces décisions et que sans eux, les changements ne sont pas durables ;
- les effets à Cergy-Pontoise connaissent des limites du même ordre avec un facteur institutionnel fort, qui échappe aux choix locaux et se situe du côté des politiques publiques de soin en France : les acteurs sont soumis à des pressions de travail très fortes et croissantes et manquent, à leur grand regret, de temps pour s'impliquer dans la coopération, ce qui peut compromettre la poursuite de ce projet.

Les autres volets

Appui institutionnel

Les actions d'appui institutionnel ont été menées à **deux niveaux** :

- dans le cadre de la convention générale **entre Cergy-Pontoise et Porto-Novo**,
- dans le cadre d'une convention **pluri partenariale** associant Cités Unies France, l'association Nationale des Communes du Bénin, et quatre binômes de villes françaises et de leurs collectivités partenaires au Bénin, dont bien sûr Cergy-Pontoise et Porto-Novo.

Les deux approches ont été pensées pour être **complémentaires avec les actions de formation et d'appui-conseil proposées au Bénin** par la Maison des collectivités locales (MCL) qui déroulait un programme de formation destiné aux conseillers municipaux nouvellement élus et par les programmes bi et multilatéraux d'appui à la décentralisation et au démarrage des communes (notamment FSP de la coopération française et PRODECOM de l'Union européenne) qui apportait une assistance conseil aux élus.

L'avenant à la convention générale entre les deux collectivités locales

Objectifs

Un avenant a été signé en juin 2005 avec échéance au 31/12/2005. Il vise au « *renforcement des capacités techniques et humaines des collectivités béninoises en contribuant à la formation des élus et agents sous forme d'échanges de pratiques* » avec trois objectifs :

- Améliorer la compréhension du rôle d'un élu en vue de l'amélioration des politiques publiques de la ville de Porto-Novo ;
- Développer les échanges entre élus et cadres dans un objectif d'amélioration des pratiques ;
- Favoriser la compréhension mutuelle de l'organisation institutionnelle des deux territoires.

Montant prévisionnel : 14.010 €

Résumé des actions réalisées

Un **voyage d'études** a été organisé à Cergy-Pontoise pour des **élus et des cadres** administratifs **de la ville** de Porto-Novo en juillet **2005**. Il a porté sur les **thèmes** de l'intercommunalité, des finances locales, de la planification urbaine et de la gestion administrative.

Un deuxième voyage d'études organisé en juillet **2007**, a concerné le **Directeur des Affaires financières et économiques de la ville de Porto-Novo**, le **Président de la Commission des Affaires Financières de Porto-Novo** et le **Directeur administratif et financier de la SERHAU-SA** sur : Stratégie financière ; Outils budgétaires et suivi budgétaire ; Chaîne comptable ; Gestion de la dette et notation financière ; Passation des marchés publics ; Subventions aux associations ; Service des piscines de la CACP.

Les voyages d'études des élus et cadres de Porto-Novo à Cergy-Pontoise ont été orientés sur des **échange d'expériences entre élus** afin d'aborder les sujets sous l'angle du **savoir faire et des acquis**. On peut noter que **le volet n'a pas été poursuivi après le changement de municipalité** à Porto-Novo, ce que **regrettent certains élus**.

La convention pluri partenariale « Programme concerté d'appui à la mise en œuvre de la décentralisation » au Bénin

Objectifs

Cette convention est née de la volonté des collectivités françaises en coopération avec des collectivités béninoises, de mutualiser leurs expériences et savoir faire et d'apporter leur soutien à leurs homologues du Bénin dans la mise en œuvre de la décentralisation. Le sujet a été discuté et affiné avec l'ANCB à l'occasion d'une mission technique du groupe pays Bénin de CUF en mai 2005 et a donné lieu au programme concerté.

Signée le 5 février 2007 pour un an entre Cités Unies France, l'ANCB et quatre binômes de collectivités partenaires en France et au Bénin¹³, elle avait pour objectif spécifique le renforcement des capacités techniques et humaines des collectivités béninoises en contribuant à la formation des élus et agents sous forme d'échanges de pratiques.

Montant prévisionnel : 57.485 € dont 5.000 € à la charge de la CACP.

Résumé des actions réalisées

Le programme concerté a donné lieu à un **voyage d'échanges des cadres et élus des quatre collectivités locales béninoises au sein des quatre collectivités françaises**. Les échanges se sont déroulés sous la forme d'ateliers et de visites terrain, sur les thèmes de la communication interne (élus et agents) et externe (élus - agents et administrés) ainsi que sur l'intercommunalité.

Une seconde série d'échanges devait se dérouler au Bénin mais n'a pas encore eu lieu, et le programme devait aboutir à la tenue des **1^{ères} Assises de la coopération décentralisée franco-bénoise** à l'horizon 2009. Ces Assises ont finalement été organisées fin **octobre 2010**, conjointement par le Ministère de la Décentralisation béninois (MDGLAAT), l'Association Nationales des Communes du Bénin (ANCB), Cités Unies France et l'Ambassade de France soutenue par la Délégation à l'Action Extérieure des Collectivités Territoriales (DAECT) du Ministère des Affaires Etrangères et Européennes. La délégation française était composée d'élus et de représentants d'une quinzaine de collectivités territoriales (région, département, agglomérations et municipalités). Côté béninois, une participation massive des communes (85%) représentées en grande majorité par leurs maires a démontré leur intérêt pour la coopération décentralisée. Les travaux en ateliers ont ciblé les thèmes du renforcement des capacités des services communaux et de l'intercommunalité, la gestion, l'aménagement et le développement durable du territoire et des enjeux culturels et touristiques pour le développement local.

Socio éducatif

Les objectifs

Ce volet n'a pas fait l'objet d'une convention. Les projets faisaient l'objet d'échanges de courriers. Chaque année, la Communauté d'agglomération accordait une subvention à l'association FOTONOVO de l'ordre de 1.500 euros. La ville de Porto-Novo prenait généralement en charge l'hébergement. L'association recherchait des fonds complémentaire. Les objectifs :

- Educatif : faire exprimer des enfants sur des problématiques liées à leur environnement, leur quartier, leur vie quotidienne à travers différents supports tels que la photographie, la vidéo, le théâtre, le jeu
- Culturel : créer des passerelles entre des enfants de la ville de Porto-Novo et de l'agglomération de Cergy-Pontoise pour les ouvrir à d'autres réalités culturelles.

¹³ Rosny-sous-Bois et Cotonou, Créteil et Cotonou, Échirolles et Houéyogbé, Montgeron et Grand Popo
Evaluation de la coopération décentralisée entre la Communauté d'agglomération de Cergy-Pontoise et la ville de Porto-Novo
Rapport final du CIEDEL

Résumé des actions réalisées

2004-2006	Echange entre le collège des Toupets à Vauréal et le complexe scolaire de la Rosette à Porto-Novo via l'association étudiante FOTONOVO : réalisation d'une exposition de photos sur le patrimoine du Vieux Porto-Novo, un film qui croise les regards de collégiens cergy-pontains et portonoviens sur le thème de l'eau, l'utilisation du théâtre-forum pour travailler sur des thèmes comme l'environnement, l'eau, les discriminations.... L'échange s'est arrêté en raison d'intérêts divergents.
2007	L'association étudiante initie un projet entre deux associations d'éducation populaire : Enjoy de Cergy et l'association béninoise « Femmes action développement » de Porto-Novo. La fabrication de jeux sur leur deux pays a amené les enfants à se questionner sur leur environnement, leur mode de vie...
2008	FOTONOVO développe des échanges autour du thème de l'alimentation entre l'école des Bourseaux de Cergy et l'école Takpota et travaille avec les collègues Nicolas Flamel et GBokou qui souhaitent développer un projet en commun.
2009	Appui de l'association dans le développement des échanges entre le CEG Agbokou et le collège Nicolas Flamel

Depuis 2008, le collège Agbokou poursuit ses échanges avec le collège Nicolas Flamel. Un club Bénin créé au sein de cet établissement mobilise chaque année une dizaine d'élèves. Il est co-animé par le documentaliste du collège et une éducatrice de la Sauvegarde 95 basée dans le quartier ,avec l'appui d'un professeur et d'un assistant pédagogique. Les élèves échangent chaque année avec leurs camarades du Bénin plusieurs courriers et des cadeaux.

Culture

La convention

La convention culture encadre un projet intitulé « Projet de développement culturel et valorisation du patrimoine de la ville : préfiguration d'une médiathèque à Porto-Novo ». Elle a été signée le 9 avril 2008 pour un an.

Elle associe deux acteurs de chaque territoire : la Communauté d'agglomération de Cergy-Pontoise, l'Université de Cergy-Pontoise, la Ville de Porto-Novo et l'Institut national de la Jeunesse, de l'Education physique et du Sport (INJEPS).

Montant prévisionnel : 10.715 €

Objectifs

- Doter la Ville de Porto-Novo d'outils lui permettant de mettre en place un dispositif de collecte, de conservation et de promotion de son patrimoine immatériel ;
- Mobiliser des étudiants de l'Université de Cergy-Pontoise et de l'INJEPS autour d'un projet de coopération décentralisée qui lui permettra d'acquérir des compétences techniques et un savoir-faire en vue de leur insertion professionnelle ;
- Permettre à l'Université de Cergy-Pontoise de s'inscrire dans un projet de territoire de l'agglomération de Cergy-Pontoise.

Nota bene : toutes les actions réalisées dans le domaine culturel ne sont pas intégrées cette convention.

Résumé des actions réalisées

2007	Voyage d'étude à Cergy-Pontoise du directeur du Centre d'Etudes Musicales Artisanales et d'Animation Culturelle Réalisation d'un travail de collecte de données des éléments culturels et cultuels de la région de Porto-Novo (répertoire musicale, contes, légendes, danses...) par un binôme constitué d'un étudiant de l'Université de Cergy-Pontoise et d'un étudiant de l'INJEPS (Porto-Novo) afin de créer une banque d'images et une audiOTHèque au sein de la médiathèque du CEMAAC.
------	---

2008	<p>Mission à Porto-Novo de représentants de CP d'institutions culturelles : Espace Césame, Théâtre 95 et la chargée de mission Culture de la CACP : rencontre des acteurs de PN en vue d'identification de Partenaires et de montage de projets commun</p> <p>Accueil d'un musicien Béninois pour travailler avec des jeunes cergypontois qui participent à un atelier théâtre organisé par le conservatoire et qui débouche sur la réalisation d'un spectacle pour le lancement de la semaine de la solidarité internationale</p>
Depuis 2008	Echanges, accueil d'artistes et lancement d'une réflexion pour construire un projet culturel avec le Théâtre 95, le Conservatoire et l'Espace Césame, le CEMAAC et d'autres partenaires portonoviens à identifier.
2010	<p>Accueil d'un artiste plasticien à Cergy-Pontoise : exposition à la mairie de Saint-Ouen-L'aumône / réalisation d'ateliers à l'espace Césame</p> <p>Echange entre l'Espace Césame et le CEMAAC lors d'une mission du directeur du CEMAAC à Cergy-Pontoise</p>

Ces échanges ont permis d'établir les bases d'une connaissance mutuelle entre des acteurs qui souhaitent vivement travailler ensemble sur cette thématique à l'avenir.

DEUXIEME PARTIE – LES RESULTATS

L'analyse des résultats est traitée en référence aux orientations stratégiques majeures de la coopération depuis 2004, affirmés dans la convention générale :

- mobilisation des acteurs des deux territoires,
- objectifs de la coopération.
- axes structurants du partenariat,

Une rapide évaluation de l'atteinte des objectifs sectoriels – qui alimente la réalisation des objectifs généraux - sera traitée en deuxième point, comme une des références de l'efficacité de la coopération.

La mobilisation des acteurs des territoires : une réussite

Comme le montrent les conventions et la présentation des actions, cette coopération donne une place importante aux acteurs des deux territoires, en complément de la coopération entre les deux collectivités locales : associations, ONG, établissements scolaires et d'enseignement supérieur, structures sanitaires. Leur nombre a progressivement augmenté jusqu'à atteindre **plus de 50 organisations participantes** au fil des sept années : une bonne vingtaine à Cergy-Pontoise et autant à Porto-Novo, 34 si l'on compte chaque centre de santé.

Les acteurs du territoire de Cergy-Pontoise

Concernant spécifiquement les acteurs du territoire, on dénombre 12 structures parties prenantes des conventions sectorielles :

- 1 acteur sur le développement urbain : les Ateliers Internationaux de Maîtrise d'Œuvre Urbaine
- 1 acteur sur l'agriculture, l'ISTOM, école d'ingénieur en agro-développement
- 3 acteurs sur la santé : le Centre Hospitalier René Dubos de Pontoise, la Fondation René Dubos de Pontoise et l'IFSI Pontoise (Institut de Formation en Soins Infirmiers)
- 5 acteurs sur l'insertion : le Plan Local pour l'Insertion et l'Emploi (PLIE) et la Mission Locale ainsi que 3 organismes de formation : Crysaly Formation, le GRETA 95 Ouest et INCITE Formation (chantier permanent de formation en informatique, infographie et multimédia)
- 1 acteur sur le numérique : l'ITIN
- 1 acteur sur la culture : l'Université de Cergy-Pontoise ,

Mais on peut y ajouter une dizaine de structures qui n'ont pas été - ou pas encore - signataires de conventions opérationnelles bien qu'elles aient déjà réalisé un ou plusieurs projets ou participé à des échanges d'expériences :

- pour la culture : l'Espace Césame (espace dynamique d'insertion émanant de l'Association Départementale pour la Sauvegarde de l'Enfance et de l'Adolescence), le Conservatoire à rayonnement régional et le Théâtre 95,
- dans le secteur socio éducatif, des structures comme l'association FOTONOVO, l'ADSEA (Association Départementale pour la Sauvegarde de l'Enfance et de l'Adolescence) et les établissements scolaires dont les élèves échangent avec les élèves d'écoles et de collèges de PN (Ecole des Bourseaux de Cergy, Collège Nicolas Flamel, collège des Toupets de Vauréal), Ingénieurs sans Frontières, association étudiante de l'ENSEA
- dans le secteur économique et des transports : l'association ALICE¹⁴ et la STIVO¹⁵
- dans le secteur de l'insertion professionnelle des jeunes, le Centre Information Jeunesse 95.

¹⁴ Agence de Liaison pour l'Insertion, la Création et l'Echange : association du Val d'Oise qui conseille, accompagne, organise des formations dans les secteurs de la création d'entreprise, de l'orientation professionnelle et de l'élaboration de projet professionnel.

¹⁵ Société de transport en commun sur l'agglomération de Cergy-Pontoise

Les acteurs du territoire de Porto-Novo

On dénombre 15 acteurs du territoire signataires des conventions sectorielles, 30 avec les centres de santé :

- 17 acteurs du territoire sur la santé : le Centre Hospitalier Départemental de l'Ouémé et du Plateau , les 15 centres de santé implantés dans la ville et la Direction Départementale de la Santé (service déconcentré de l'Etat) à travers son coordinateur de la zone sanitaire.
- 5 acteurs du territoire sur l'insertion hors numérique : le Conseil des Activités Educatives du Bénin (CAEB, ONG de formation, d'éducation et d'éducation au développement), le Centre Songhaï (centre de formation, de production, de recherche et de développement en agriculture durable créée en 1985, qui a le statut d'ONG de développement), le Jardin des Plantes et de la nature de Porto-Novo parmi les signataires, auquel il faut ajouter le lycée technique
- et 6 acteurs sur le numérique : l'USAM (Université des Sciences Appliquées et de Management de Porto-Novo), l'UATM, l'ONG Initiatives Informatiques (ONG 2i), la Société Equipement et Maintenance (EM) dont 2 structures déjà impliquées dans d'autres domaines, le Centre Songhaï et le CAEB,
- 2 acteurs sur le développement urbain : la faculté de Géographie dépendant de l'Université d'Abomey Calavi et l'Ecole du Patrimoine Africain
- sur l'agriculture, on retrouve le Centre Songhaï
- 2 acteurs du territoire sur la culture : l'Institut national de la Jeunesse, de l'Education physique et du Sport (INJEPS) parmi les signataires,

De la même manière qu'à Cergy-Pontoise, il faut y **ajouter les acteurs impliqués** dans les actions socio éducatives (Ecole Takpota, collège Agbokou, Complexe la Rosette et l'association Femme action développement), et d'autres structures impliquées dans le cadre de l'organisation des Ateliers de maîtrise d'œuvre urbaine ou des projets sur l'agriculture, qui n'ont pas toutes pu être recensées.

Les acteurs institutionnels mobilisés

A Cergy-Pontoise

- 4 **communes de l'agglomération** (Menucourt, Jouy-le-Moutier, Pontoise et récemment Courdimanche) ont participé, ponctuellement à des actions d'accueil de délégations et à des échanges avec les élus et services de Porto-Novo sur des problématiques comme les finances locales, la passation de marchés publics ou les processus de prise de décision.
- des échanges ou des partenariats ont été menés avec 3 organisations externes au territoire :
 - 2 organisations nationales : l'Association Française des Volontaires du Progrès / AFVP devenue **France Volontaires** qui gère les volontaires intervenant à PN sur le projet de développement urbain et **Cités Unies France** dans le cadre du programme concerté d'appui à la décentralisation,
 - une autre collectivité locale française en partenariat avec Porto-Novo, **Lyon/Grand Lyon** avec laquelle la CACP échange régulièrement.

Au Bénin

Il y a également 3 organisations nationales impliquées :

- la **SERHAU-SA**, comptable assignataire de la coopération,
- l'Association Nationale des Communes du Bénin (**ANCB**) qui a également participé au programme concerté d'appui à la décentralisation
- la **SONEB** Société Nationale des Eaux du Bénin : société créée en 2003, sous la forme d'un établissement public à caractère Industriel et commercial, pour assurer la gestion de l'eau au Bénin, la SONEB est associé au projet pilote Eau et assainissement sur le quartier de Dowa.

Au niveau international

Enfin, les deux collectivités locales ont mobilisé une organisation internationale : l'**AIMF** (Association Internationale des Maires Francophones) sur ce même projet pilote Eau et assainissement sur le quartier de Dowa.

Les services mobilisés en interne par les collectivités

Une dizaine à la CACP :

- la Direction générale
- un DGA sur le projet Développement urbain
- la Direction de la Communication
- cinq Pôles « Expertises » : le pôle « Développement économique du territoire » qui accueille la Mission Coopération décentralisée, le pôle « Planification urbaine et habitat » et le pôle « Organisation de l'espace et du paysage » sur le Développement urbain, le Pôle « Développement durable, Energie, Flux, Infrastructures en réseaux » sur le projet Eau et enfin le pôle « Animation du territoire »
- le Pôle territorial « Viones Grand Centre » sur le projet Eau
- Enfin, de manière plus ponctuelle, des Pôles Ressources, notamment le pôle Systèmes d'information sur le projet numérique.

Huit pour la ville de Porto-Novo :

- la Direction de la Prospective du Développement et de la coopération qui accueille le service coopération décentralisée et le service informatique,
- la Direction des Services Opérationnels, devenue Direction des Services techniques, sur les projets Développement urbain, développement agricole, Eau et assainissement
- la Direction des Services à la Population à travers le Service Santé
- le Réseau de Santé de la famille et de la communauté
- la Direction des Affaires Financières et Economiques
- le CEMAAC (Centre d'Etudes Musicales, Artisanales et d'Animation Culturelle)
- la Maison du patrimoine

C'est le projet **Santé** qui mobilise le plus grand nombre d'acteurs (21 dont 15 centres de santé), essentiellement à PN. Il y a également un bon nombre de structures impliquées dans les **activités socio éducatives en milieu scolaire** (10) ou dans les **actions d'insertion** hors numérique (9). Viennent ensuite le projet de Développement numérique (7), le projet Eau (6) et la Culture (6).

Le **développement urbain** reste très centré sur les acteurs institutionnels si l'on s'en tient aux acteurs permanents, en revanche il mobilise très largement à l'international lors des **Ateliers**.

Quant au développement agricole qui paraissait assez « confidentiel » vu de Cergy-Pontoise, il semble mobiliser une diversité d'acteurs socio professionnels autour de la plateforme qui va être créée début 2011 par PN.

Cette mobilisation représente une assez belle réussite pour chaque territoire même si l'on peut estimer à 6 le nombre de sorties probablement définitives : les 3 établissements d'enseignement supérieur impliqué au début du projet numérique (ITIN à CP ; USAM et UATM à PN) ainsi que 3 des acteurs de l'insertion (Centre Songhai à PN ; GRETA et Crysalsys à CP).

L'atteinte des objectifs de chaque convention sectorielle

Les conventions sectorielles ont été soumises par les évaluateurs à une analyse systématique (cf. tableau en annexe 4) qui a permis de constater que de nombreux objectifs sectoriels sont atteints. Sur ce plan, deux conventions sont pleinement satisfaisantes (Chantier d'insertion informatique et Santé), auxquelles il faudrait ajouter les Ateliers¹⁶, et sept se révèlent assez efficaces : appui institutionnel, développement urbain (2 conventions), développement agricole (idem), insertion (idem). Seules deux sont peu satisfaisantes : Eau et développement numérique.

Néanmoins, cette approche ne rend pas complètement compte de la complexité des situations ni des résultats non prévus. En outre elle reste attachée aux objectifs des conventions qui sont très circonscrits. Il est donc nécessaire et plus éclairant d'examiner les résultats en lien avec les objectifs et les axes structurants du partenariat tels qu'exprimés dans la convention générale de coopération.

Les résultats sur les axes structurants du partenariat

L'accompagnement de la ville de Porto Novo dans l'élaboration et la mise en œuvre de son projet urbain et de ses stratégies de développement et de promotion du territoire¹⁷

Au début du mandat de la première équipe élue en 2002, il n'existait pas de service de l'urbanisme au sein de l'administration municipale. Dès son élection, le premier maire élu de la capitale a souhaité que la ville, confortée dans son statut de capitale depuis la conférence nationale de 1990, puisse prendre en main son développement urbain après une période de stagnation relative dominée par le fort développement économique de Cotonou. Cette volonté a été confirmée par le nouveau maire élu en 2008, et depuis 2005, la ville a multiplié les initiatives pour développer de nouvelles compétences et affirmer la place de l'institution municipale comme interlocuteur incontournable de l'Etat en matière d'urbanisme, appuyée en cela par ses partenaires de coopération décentralisée de Cergy-Pontoise et du Grand Lyon.

Les résultats prouvent que la ville a pris en main son développement urbain...

- **La mairie a confié aux trois sessions des Ateliers des sujets clefs** de son développement et de son aménagement, **et a obtenu gain de cause auprès de l'Etat sur des enjeux cruciaux** :
 - Les recommandations de la 1^{ère} session ont fait l'objet d'un décret ministériel afin d'être prises en compte dans les futurs plans directeurs d'urbanisme de la capitale ; cet acquis permet à Porto-Novo de promouvoir une autre vision de la ville que celle portée par Plan Spécial de Réhabilitation qui faisait table rase du paysage urbain existant, en programmant notamment la construction d'un front bâti d'une vingtaine de tours sur la berge de la lagune pour accueillir les services de ministères transférés depuis Cotonou ;
 - après une large couverture médiatique des conclusions de la 2^{ème} session par la télévision béninoise, le projet d'opérations immobilières et commerciales de grande ampleur sur le secteur ouest des berges, porté par la Chambre de Commerce et d'Industrie du Bénin (CCIB) et soutenu par l'Etat a été également suspendu et il a été arrêté qu'aucune opération ne devrait à l'avenir pouvoir être réalisée sans un accord préalable du maire de la capitale.
- **Elle a créé un service d'urbanisme qui a permis d'amorcer une pratique professionnelle du projet urbain et fait avancer des dossiers prioritaires pour la ville** : élaboration de documents d'urbanisme, remise en vigueur du permis de construire, reconstitution de réserves foncières communales, approche concertée du patrimoine pour s'approprier les démarches en cours et tendre vers la création d'un cadre de concertation opérationnel, valorisation des zones humides et des espaces verts et arrêt du mitage urbain.

¹⁶ mais nous n'avons pas eu en main les conventions

¹⁷ Cette partie emprunte largement à l'article « *Le nouveau concept de paysage urbain historique développé par l'Unesco : une opportunité pour Porto-Novo ?* » rédigé par Luc Raimbaut, ingénieur urbaniste DGA de la CACP.

- De nombreux projets témoignent d'une **forte dynamique urbaine** : construction de la nouvelle Assemblée Nationale en entrée de ville, aménagement du boulevard lagunaire en préservant l'écosystème des berges et sa biodiversité, gel d'opérations de lotissements en zones inondables, lutte contre la privatisation des zones humides, construction et aménagement d'équipements culturels et sportifs, construction d'équipements hôteliers, projet de nouvel hôtel de ville,...
- Ils témoignent aussi de la **politique volontariste du maire et de la municipalité** et de la prise en compte des défis de conservation du patrimoine bâti, de préservation du patrimoine naturel et de protection de l'environnement auxquels est confrontée la ville. Ces enjeux sont désormais au cœur du débat de toutes les études.
- La ville est en train de créer des « Ateliers Ouest Africains d'Urbanisme de Porto-Novo ». Cet outil original de prospective urbaine et de formation permettra d'apporter aux élus un regard international sur les enjeux urbains de la ville. En outre, ces Ateliers doivent contribuer à faire émerger une nouvelle génération d'urbanistes en Afrique ; ils **positionnent** donc potentiellement **Porto-Novo comme une ville pionnière** sur cette thématique porteuse d'enjeux cruciaux pour de nombreuses villes du continent.
- Dans ce cadre, la ville a su aussi amorcer des processus de **gouvernance** innovants permettant d'associer l'ensemble des acteurs en charge de la ville et de la société civile, comme l'indique la création de la **Commission Scientifique de pilotage et de suivi des sessions des Ateliers Ouest Africains d'Urbanisme de Porto-Novo**.
- Enfin, pour élaborer un **projet porteur des valeurs patrimoniales immatérielles et de l'identité** de la ville, les Ateliers Ouest Africains ont décidé d'associer des artistes plasticiens de la ville aux nouvelles sessions, afin d'interpeller les urbanistes sur leurs projets d'aménagement en leur apportant un regard décalé sur les enjeux de la capitale et la vie de ses habitants. Cette initiative ouvre de nouvelles perspectives et permettrait là encore à Porto-Novo d'être précurseur sur une dimension encore peu présente dans les approches et pratiques des professionnels de l'urbanisme du monde entier.

... mais ces résultats demandent à être confortés et pérennisés.

Ces résultats sont à la fois considérables et en même temps fragiles. Plusieurs points ont d'ailleurs été écrits au conditionnel avec des résultats potentiels. Les besoins de confirmation et de consolidation se situent à **quatre niveaux d'enjeu et de complexité totalement différents** :

- Le premier est en principe simple, il consiste à lever les dysfonctionnements d'ordre matériel qui freinent l'équipe ;
- Le second est un peu plus exigeant : il suggère de revoir le positionnement institutionnel de l'équipe PDU et de lui accorder une plus grande marge de manœuvre, sous l'autorité du Directeur des Services Techniques ;
- Le troisième correspond à la mise en place de moyens techniques, humains et financiers suffisamment solides pour donner toute leur mesure aux Ateliers ouest Africains ;
- Le quatrième, mis en lumière par le DGA de la Communauté d'agglomération de Cergy-Pontoise dans son article, représente une ambition très élevée, puisqu'il propose que Porto-Novo s'empare du nouveau concept de « paysage urbain historique » et le place au cœur de sa démarche d'élaboration et de mise en œuvre de son nouveau Plan Directeur d'Urbanisme, sous le parrainage de l'Unesco. Cette approche pourrait faire l'objet d'un intéressant partenariat tripartite entre Porto-Novo, Cergy-Pontoise et Lyon / Grand Lyon.

Le renforcement des capacités de gestion et de mise en œuvre des politiques publiques

La plupart des conventions sectorielles ont apporté des contributions à cet axe, intentionnellement ou non. Les principaux **résultats** sont **lisibles à trois niveaux** : création de nouveaux services, confirmation ou infléchissement de politiques publiques émergentes, dialogue de Porto-Novo avec l'Etat et les acteurs nationaux.

La coopération a contribué plus ou moins fortement à ces résultats en produisant des effets **sur la construction stratégique des politiques et les capacités de mise en œuvre. Elle a par contre peu influé sur les capacités de gestion.**

Un projet d'appui institutionnel de courte durée

Les actions en matière d'**appui institutionnel** auraient pu être la **base de cet axe**. C'est d'ailleurs la seule convention qui le mentionne explicitement. Mais elles n'ont pas été conçues dans ce sens. Les thèmes des échanges ont été ciblés sur des fonctions majeures pour les élus et les fonctionnaires municipaux : finances locales, planification urbaine et gestion administrative, ainsi que sur l'intercommunalité. Ces thèmes correspondaient au contexte de leur installation dans leurs nouvelles fonctions. Mais les résultats en sont difficiles à apprécier et cette dimension n'a pas été poursuivie après 2008. La documentation transmise sur ces échanges comprenait surtout des notes préparatoires, qui montrent un travail amont assez poussé de part et d'autre, et des questionnements assez fins à traiter lors des échanges. Le seul compte rendu disponible est très structuré, détaillé et met clairement en relief les acquis (essentiellement sur les finances et la passation des marchés publics).

Cela ne donne pas une très bonne capacité d'évaluation des actions et ne permet pas de se prononcer sur les résultats et les effets produits. La mission n'avait pas pour mandat d'étudier en détail la dynamique institutionnelle. D'ailleurs, elle nécessiterait quasiment un diagnostic organisationnel de la mairie, ce qui ne peut se concevoir hors d'une commande de la mairie elle-même. Le questionnement n'a donc pas été poussé dans ce sens.

Cependant, quelques élus rencontrés regrettent que les échanges se soient arrêtés. Et on peut abonder dans leur sens car ce volet aurait pu être orienté sur le renforcement des capacités en matière de politiques publiques, particulièrement en termes de gestion.

En effet, quelques constats rapides, mentionnés aux parties précédentes ou suivantes, montrent que la gestion des actions à Porto-Novo a desservi une mise en œuvre efficace et concertée des projets :

- hormis dans le secteur Santé, les commissions municipales ne sont pas porteuses des dossiers,
- dans les secteurs concernés par la coopération, il n'est pas toujours aisé de comprendre comment les responsabilités sont attribuées au sein des services municipaux,
- la coordination entre secteurs et services sur les actions de coopération fait souvent défaut,
- la Direction des Affaires financières par qui passent tous les documents comptables de la coopération ne les traitent pas ou plus, alors que c'est en principe de son ressort.

... mais des résultats concrets et stratégiques sur les autres volets

La création de nouveaux services

Les actions de coopération ont participé à la création de deux nouveaux services dans l'administration municipale :

- le "service" **urbanisme** positionné à la DST, avec les réserves soulignées au chapitre précédent,
- le service **informatique** créé au sein de la DPDC, pour lequel a été recruté un des informaticiens béninois qui a participé aux différentes actions menées dans le cadre du projet de développement numérique.

On peut y ajouter la création de la **cellule** dédiée au programme intégré de **développement agricole**, pour laquelle du personnel a été recruté, et qui aura pour mission d'animer la plateforme multi acteurs en cours de constitution.

La confirmation ou l'infléchissement de politiques publiques émergentes

Les actions menées dans le cadre de la coopération ont des origines variées. Elles peuvent être proposées par l'une ou l'autre des institutions, par des acteurs de Cergy-Pontoise, voire par des interlocuteurs externes. Au début des discussions entre les deux partenaires, les idées peuvent être floues, ne pas forcément s'exprimer de façon stratégique, construite et structurée.

Mais les entretiens de l'évaluation ont permis de comprendre qu'elles s'inscrivent pour Porto-Novo dans des visées à long terme assez ambitieuses et qu'elles se fondent, soit sur des intuitions fortes, soit sur des visions avant gardistes ("ville numérique") ; en tout état de cause sur des choix et des positionnements volontaires. Et que **la concrétisation en actions permet de clarifier les idées**, de **tester** et le cas échéant **"réviser le tir"**.

Si l'on analyse les projets en considérant ce cadre, cela leur confère une plus grande cohérence. Et même si certains résultats sont encore limités, **les actions menées apparaissent comme des jalons qui doivent / peuvent progressivement construire des politiques publiques assez fortes**. Outre le développement urbain, trois secteurs illustrent bien cette dynamique, où la ville « s'empare d'un sujet » et avance progressivement :

- Le **développement agricole** où la 2^{ème} convention a permis de « Doter la Ville de Porto-Novo d'un **programme intégré** de développement de l'agriculture urbaine », donc un document de référence, qui est **prêt à être lancé** avec la mise en place de la cellule et de la plateforme multi acteurs.
- Le **développement numérique** où les résultats attendus étaient la conception d'un schéma directeur informatique pour la ville et la création de 3 logiciels, notamment pour un Système d'information urbain de proximité et pour faciliter l'interconnexion entre les centres de santé et l'hôpital pour améliorer le suivi des patients/patientes :
 - un **logiciel santé** utilisé par des structures sanitaires africaines et libre de droit a été **identifié** ;
 - le schéma Directeur d'informatisation de la mairie a été élaboré ;
 - l'**étude technique** est faite pour le **Système Urbain de proximité**, et un étudiant de l'école polytechnique y travaille dans le cadre d'un stage au service informatique.

- La santé

Le logiciel dont il vient d'être question est à rattacher à un des piliers de ce que l'on peut appeler la **politique publique de santé de proximité** menée par la ville de Porto-Novo : l'articulation voire la mise en réseau entre hôpital et centres de santé. Dans ce domaine, les actions de la coopération ont permis de nouer des **liens entre les structures sanitaires de la ville**, notamment grâce aux formations conjointes de leurs personnels : sages femmes, infirmières et auxiliaires de santé. E qui permet d'améliorer le suivi des patient-e-s en cas de référencement.

Le second pilier de cette politique est le **Réseau de santé familial et communautaire** que la mairie a créé et à la tête duquel il a placé un médecin spécialement recruté à cet effet. Le dernier stage étudiant de l'IFSI a été réalisé au sein du Réseau sur le thème de l'automédication, avec des visites d'information et de sensibilisation dans les familles. Mais aucune autre action de coopération ne concerne le Réseau.

Créé en 2007 par la mairie de Porto-Novo, le Réseau de santé familial et communautaire a pour but d'aller au devant des populations les plus démunies, qui ne viennent consulter qu'à la dernière extrémité. L'équipe est constituée d'un médecin, d'une secrétaire et de 6 infirmiers diplômés d'Etat (IDE), un par arrondissement.

Il assure des responsabilités de repérage des pathologies et des actions de prévention en réalisant des visites à domicile, en collaboration avec les chefs d'arrondissement et les chefs de quartier. Lors de ces visites l'IDE, grâce à un interrogatoire et à un examen médical sommaire, repère les situations pathologiques les plus criantes (anémie, hypertension artérielle). Les patients sont alors adressés soit au CS de l'arrondissement, soit au médecin responsable du réseau, soit au CHD-OP. Dans tous les cas un suivi du patient est assuré par le Réseau de Santé Familial. Le Réseau assure aussi des actions trimestrielles de déparasitage systématique et de traitement des anémies d'origine parasitaires. Les médicaments sont fournis gratuitement (une campagne peut permettre de traiter 15.000 personnes de tous âges sur une population cible estimée à 20.000 personnes).

Lors des inondations de Porto-Novo de 2007 et de 2010, le Réseau à pris en charge la prévention du risque hydro-fécal (désinfection de l'eau, distribution d'antiseptiques intestinaux ...), ce qui permis de réduire les cas de diarrhée graves à un taux exceptionnellement bas dans un tel contexte.

Extrait du rapport de mission de décembre 2007 et actualisation lors des entretiens.

Un projet déroge à cette dynamique : le projet Eau, et ce à deux titres : dans sa conception et dans ses résultats.

L'objectif de la convention sectorielle ne fait pas explicitement référence à l'axe de renforcement des politiques publiques de Porto-Novo mais s'y inscrit : « Renforcer la capacité d'implication de la ville de Porto-Novo dans le domaine de l'eau et de l'assainissement ». Il correspond à la volonté de la ville à l'époque, qui souhaitait intégrer ces compétences afin d'améliorer la situation sur son territoire. Comme indiqué dans la 1^{ère} partie du rapport, la ville avait déjà inscrit l'amélioration de la desserte en eau potable et la gestion des eaux d'assainissement dans ses priorités et dans son Plan de Développement Municipal 2005-2009. Mais elle constatait que malgré la décentralisation, la gestion de l'eau potable était assurée à PN par la SONEB, ce qui ne la satisfaisait pas.

Les différentes études menées dans le cadre de la coopération ont fait avancer les réflexions sur le sujet. Mais à ce stade, il est difficile de considérer que le projet a eu un effet sur le renforcement des capacités de gestion et de mise en œuvre de la politique publique de l'eau à Porto-Novo. Les objectifs ne pourront vraiment être considérés comme atteints, même sur cet axe, que lorsque des travaux de branchement dans le quartier auront été réalisés.

Le dialogue de Porto-Novo avec l'Etat et les acteurs nationaux

Le chapitre précédent sur le **développement urbain** a souligné les résultats obtenus en la matière par la ville de Porto-Novo, qui a obtenu gain de cause auprès de l'Etat sur des enjeux cruciaux d'aménagement urbain. Ce dialogue avec l'Etat et ses services ou avec des acteurs nationaux est manifeste dans deux autres domaines : le projet Eau et le projet Santé.

Sur le **projet Eau**, l'étude juridique réalisée a en effet permis de clarifier le cadre institutionnel. Et le projet Dowa a contribué à resserrer le dialogue et la collaboration entre la ville et la SONEB, mais ce rapprochement aurait eu lieu de toutes façons, puisque le directeur régional actuel est portonovien et se fait un devoir d'améliorer la situation de la desserte en eau potable dans la ville. Si l'on peut souligner des résultats tangibles (réalisation de l'étude technique par la SONEB et travaux de pose des conduites principales autour du quartier Dowa), il est donc difficile de les attribuer à la coopération.

Sur la **santé**, où une articulation entre les différents niveaux est indispensable, les actions menées associent les services déconcentrés de l'Etat : direction départementale et responsable de zone sanitaire. Cela permet une répartition des rôles claire et une orientation des actions de la ville et de la coopération sur des domaines qui prolongent et complètent l'action de l'Etat. Par exemple, les actions des volets « qualité » et « projet d'établissement » permettent – ou vont permettre puisqu'elles sont encore peu développées - de concrétiser les objectifs donnés par l'Etat aux structures sanitaires publiques. Les missions des **acteurs de Cergy-Pontoise ont systématiquement cherché cette articulation**, qui aurait été plus efficace si le comité de suivi des actions avait effectivement fonctionné.

« C'est avec eux [Directeur Départemental de la Santé, directeur du C.H.D.O.P. Directeur de la Zone Sanitaire Porto-Novo, Sémé-Podji, Aguégoués, médecins responsables des Centres de Santé, médecin responsable du Réseau de Santé familial et Sage-femme responsable des Centres de Santé de la Zone Sanitaire] que nous devons réaliser et envisager nos actions futures - tout en conservant le contact avec la municipalité de Porto-Novo. Celles-ci devront s'intégrer aux cadres d'actions définies par la Direction Départementale de la Santé, la Direction de Zone Sanitaire et la Direction du C.H.D.O.P. L'appui de ces acteurs béninois est indispensable pour travailler dans le contexte d'organisation sanitaire béninois.
Extrait du rapport de mission de Mme Anne LEFEBVRE et du Dr. Jean-Michel MURAY
de décembre 2007

L'amélioration du cadre et des conditions de vie, en recherchant prioritairement la mobilisation des populations et acteurs locaux

La formulation de cet axe conjugue une diversité d'objectifs, qui sont parfois difficiles à évaluer. L'amélioration des conditions de vie des populations représente l'objectif ultime des actions menées. Mais le mesurer relève davantage d'une étude d'impact¹⁸. La mobilisation acteurs locaux a été traitée précédemment. La mobilisation des populations est pour le moment limitée au développement urbain, où l'équipe travaille avec les chefs de quartiers et les associations de développement des quartiers.

Ce chapitre s'intéresse donc aux résultats liés aux deux déclinaisons de l'axe, qui lui apportent ses dimensions concrètes :

- la mise en place de dispositifs d'insertion sociale et professionnelle, d'accompagnement à la création d'activités génératrices de revenus,
- (en favorisant les échanges afin de permettre) un meilleur accès des populations aux soins, aux activités socio-éducatives et à la culture.

« Par la mise en place de dispositifs d'insertion sociale et professionnelle, d'accompagnement à la création d'activités génératrices de revenus »

Les premiers résultats en matière d'insertion sont mal connus

Rappelons que pour les jeunes participants au **chantier d'insertion informatique**, il y a eu un réel apport de compétences, le chantier a été très **efficace en termes de formation professionnelle** et a permis **l'entrée dans l'emploi de 25 % des participants**.

Si les résultats sont connus pour ce chantier informatique qui est le plus récent, ils ne le sont pas pour les chantiers école en menuiserie et aménagement d'espaces verts, faute de suivi des jeunes portonoviens qui y ont participé. C'est également vrai des jeunes qui sont sortis du cursus de formation en informatique en cours de route. De plus, les bénéficiaires ne sont pas forcément ceux qui avaient été initialement ciblés (jeunes déscolarisés) ou seulement partiellement, faute de mobilisation des relais dans les quartiers. Les résultats sont donc peut-être en deçà de ce qui pouvait être attendu et il serait important, pour tirer jusqu'au bout les enseignements de cette action, de connaître le profil des participants et ce qu'ils sont devenus.

Néanmoins, on peut considérer, dans ce domaine comme dans d'autres, que les actions réalisées entre 2004 et 2010 constituent des **actions « tests »**, et que **sur cette base, la ville est maintenant en mesure de construire une politique et des dispositifs opérationnels pérennes**. De fait, la ville a l'intention de créer, sur la base de cette expérience, une **école municipale de formation**, et avec deux des structures impliquées – EM et 2i. Au moment de l'évaluation à Porto-Novo, une 2^e promotion était en cours de sélection et le portage institutionnel, juridique et financier était en réflexion pour que l'école municipale puisse voir le jour à l'issue de cette 2^{ème} expérience.

- On peut considérer que ces **résultats**, qui n'étaient **pas attendus en tant que tels**, sont une **réussite** et compensent la non atteinte des objectifs de la convention « Développement numérique » en termes de dynamisation du potentiel d'enseignement supérieur de PN ou de partenariat entre établissements d'enseignement supérieur. Il semble d'ailleurs que l'offre soit aujourd'hui assez diversifiée dans le secteur informatique et ne justifie pas un soutien particulier. Alors qu'**en matière d'insertion de jeunes en difficulté, les besoins sont énormes** et que **les domaines de formation pourraient être élargis**.

¹⁸ au sens de « la situation issue de l'ensemble des changements significatifs et durables, positifs et négatifs, prévus ou imprévus, dans la vie et l'environnement des personnes et des groupes et pour lesquels un lien de causalité direct ou indirect peut être établi avec l'action de développement »

CIEDEL, *L'évaluation de l'impact : prise en compte de l'impact et construction d'indicateur d'impact, Guide méthodologique*, F3E, Juin 1999. Page 12

Evaluation de la coopération décentralisée entre la Communauté d'agglomération de Cergy-Pontoise et la ville de Porto-Novo
Rapport final du CIEDEL

C'est un rôle que pourra peut-être jouer le programme de **développement intégré de l'agriculture urbaine et périurbaine** avec la mise en place d'un **dispositif d'accompagnement** pour les porteurs de projet. Ce sont donc des résultats encore potentiels, mais **les actions de coopération ont effectivement accompagné et alimenté la réflexion et la construction du projet dans ce sens.**

« En favorisant les échanges afin de permettre un meilleur accès des populations aux soins, aux activités socio-éducatives et à la culture »

NB : Les résultats étudiés concernent le secteur de la santé, qui faisait partie des quatre focus thématiques. Ce n'était pas le cas des domaines socio éducatifs et culturels.

Des résultats déjà appréciables dans le secteur de la santé

Dans ce secteur, des **résultats** sont **directement visibles pour la population de Porto-Novo** :

- réhabilitation du centre de santé de Foun-Foun
Ce centre situé au cœur de l'agglomération, a une activité importante (300 naissances). Il était inadapté à la pratique des accouchements. Les locaux n'avaient pas été conçus pour : la salle d'accouchement, comme toutes les autres pièces de la structure, était très petite et biscornue (triangulaire). Il a été totalement revu et propose maintenant des **conditions d'accueil et de soins beaucoup plus correctes.**
- nouvelle organisation des salles de travail à l'hôpital
Les **progrès matériels** (matelas, mise à disposition de « kits césariennes ») et d'organisation (garde du médecin sur place) se sont traduits par une **diminution de la mortalité maternelle.** La **réorganisation** des salles de travail respecte davantage l'intimité des femmes et l'équipement en tables d'accouchement offre des conditions d'hygiène beaucoup plus sûres.
- changements de pratiques dans les structures sanitaires de PN qui impactent sur la qualité de l'accueil des patient-es et la qualité des soins.

Par contre, l'achat d'une ambulance a été abandonné, alors que les professionnels de santé considéraient cet investissement comme justifié. Ils regrettent également que les **appuis en équipements** n'aient pas encore permis de doter les centres de santé de matériels parfois simples mais essentiels, que ce soit des **matériels médicaux** ou, élément basique mais qui peut être vital, d'un téléphone qui permette de contacter l'ambulance garée au CS de HOUINME, qui est à la disposition des autres centres avec une permanence 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7.

Les volets de **renforcement institutionnel des structures de santé**, qui doivent indirectement et à moyen terme contribuer à produire d'autres effets pour les populations, n'en sont qu'au début :

- sur le volet 1 « Amélioration de l'organisationnel et de la gestion administrative des structures sanitaires de Porto-Novo et appui à la mise en place d'une **démarche qualité** », la première action, une **formation qui a concerné 60 professionnels de santé** des CCS et de l'hôpital, n'a été organisée que **début 2011** ;
- sur le volet 2 : le travail d'élaboration du Projet d'établissement n'a pas commencé. Mais le principe que ce **projet d'établissement associe l'hôpital et les centres de santé est novateur.**

En outre, **ces résultats devraient être amplifiés par la mise en réseau des centres de santé et de l'hôpital.** Il reste **encore beaucoup à faire** dans ce domaine, mais **les bases sont là** : les 15 centres de santé sont équipés en matériel informatique et le logiciel de suivi des patients est en cours de test. Cela risque de prendre du temps, et il restera aussi à assurer la formation des véritables utilisateurs (notamment les infirmières des CCS) à son utilisation. La réactivation du dialogue entre le service informatique de la mairie et la DSI de la CACP (ou l'ancien DSI qui s'était beaucoup impliqué sur ce sujet et qui est prêt à poursuivre) permettrait de faciliter et peut-être d'accélérer ce processus.

- A ce niveau, il importe de souligner que **la coopération a su articuler des projets de secteurs différents** - le chantier d'insertion informatique se situe à la jonction des projets développement numérique et santé, et que cette démarche apporte une **plus value très intéressante** à favoriser chaque fois que possible.

Une concrétisation qui se fait attendre dans le secteur de la desserte en eau

Comme on l'a vu, le projet pilote d'adduction d'eau potable et d'assainissement dans le quartier de Dowa n'a pas atteint ses objectifs en matière d'amélioration de la desserte en eau des populations. Pourtant, cela constitue un domaine unanimement reconnu comme prioritaire. Le bilan a suffisamment développé cet aspect pour qu'il ne soit pas nécessaire d'y revenir, hormis pour souligner que, vu le chemin parcouru, **il serait dommage de clore la coopération sur ce secteur et de ne pas aller au bout des efforts consentis par toutes les parties.**

Des effets non attendus à valoriser

Bien que le lien ne soit pas toujours explicite entre les objectifs des conventions sectorielles et les axes prioritaires de la convention générale, on peut repérer des résultats de ces conventions sectorielles sur l'amélioration des conditions de vie des populations.

- Dans le domaine de l'**urbanisme**, les effets indirects sont ou peuvent être considérables : la protection du patrimoine architectural et naturel, l'aménagement des espaces verts et plus globalement la définition d'un projet qui cherche à conjuguer les dynamiques urbaines avec les valeurs et l'identité de la ville constituent des éléments forts d'amélioration du cadre de vie des habitants. La reconnaissance officielle qu'apportent les permis de construire est un élément important de sécurité pour le logement des familles. La création de réserves foncières municipales peut faciliter la création d'équipements et de services de proximité.
 - Dans le domaine de l'**insertion**, les deux chantiers écoles ont permis d'une part de réaliser l'aménagement externe du CEMAAC, d'autre part d'équiper des écoles en mobilier.
 - Le Système Urbain de proximité travaillé dans le cadre du projet de **développement numérique** prévoit que les 5 mairies d'arrondissement soient connectées à Internet. Il doit donc permettre à terme d'améliorer la performance des services et l'accès à l'information pour les habitants.
- Ces résultats et effets sont parfois minimes, parfois potentiels, rarement spectaculaires. Cela pose d'ailleurs un **problème de visibilité de la coopération** auprès de la population qui « voit le maire faire beaucoup de voyages, mais ne sait pas à quoi ça sert ». Mais **leur consolidation représente des objectifs possibles pour la suite de la coopération.**

L'atteinte des objectifs généraux

A la différence des axes prioritaires que nous venons d'étudier et qui sont orientés sur Porto-Novo uniquement, **les objectifs généraux de la coopération concernent les deux partenaires** de la coopération décentralisée.

Il faut noter que ces résultats sont essentiellement qualitatifs, qu'ils ont été appréciés à la fois par l'analyse documentaire et au cours des entretiens. Les acteurs de Cergy-Pontoise ont en général une assez bonne idée des résultats à Porto-Novo, mais ce n'est pas vrai à tout moment, on a vu que parfois ils manquent d'informations, et certains regrettent d'être dans l'incapacité d'évaluer les impacts. Dans l'autre sens, les acteurs portonoviens perçoivent assez mal ce que la coopération apporte à Cergy-Pontoise. Deux élus ont souligné que ces apports – attendus et effectifs - doivent à l'avenir être mieux explicités pour établir une relation plus égalitaire. Cette interrogation est parfois le fait des acteurs de Cergy-Pontoise eux-mêmes.

Pourtant, ce qui ressort de l'examen de la situation dans les deux collectivités locales et sur les deux territoires, met en lumière que **les résultats obtenus sont parfois plus significatifs à Cergy-Pontoise qu'à Porto-Novo.**

Renforcer les dynamiques locales par la mobilisation des acteurs dans la mise en œuvre des projets de coopération et par la mise en place d'une instance de concertation permettant une meilleure articulation entre les initiatives locales

A Porto-Novo

A Porto-Novo, le **renforcement des dynamiques locales** n'est pas imputable à la mise en place d'une instance de concertation réunissant les différents acteurs impliqués dans la coopération, puisqu'elle n'a pas fonctionné, ni dans les projets sectoriels ni globalement pour animer les échanges locaux autour de la coopération. Il est cependant **perceptible dans différents champs**, qui ont pu mobiliser une diversité d'acteurs.

Le plus manifeste se retrouve dans le **développement urbain** où les Ateliers ont associé des acteurs et partenaires variés du territoire qui se sont régulièrement impliqués et qui composent aujourd'hui la **Commission Scientifique de pilotage et de suivi des Ateliers Ouest Africains d'Urbanisme de Porto-Novo**.

« Les trois sessions des Ateliers qui se sont tenues à Porto-Novo en 2005, 2009 et 2010 ont contribué à l'émergence d'un groupe régulier de partenaires composé d'acteurs issus d'institutions publiques et de la société civile locale. Ses représentants participent à la préparation des ateliers ainsi qu'aux forums et au jury de chaque session. Ce groupe réunit notamment des représentants de l'Ecole du Patrimoine Africain, des professeurs de l'Université d'Abomey Calavi, les responsables de la maison du patrimoine et du tourisme, des responsables d'arrondissements et de quartiers, des professionnels de l'architecture et de l'urbanisme et des partenaires de la coopération décentralisée.

Pour officialiser et pérenniser cette assemblée informelle, Moukaram Ocen, maire de Porto-Novo, a pris le 3 janvier 2011 un arrêté municipal pour créer la Commission Scientifique de pilotage et de suivi des sessions des Ateliers Ouest Africains d'Urbanisme de Porto-Novo, instance permanente chargée de contribuer aux débats d'urbanisme de la ville et de conseiller les élus dans leurs stratégies de développement urbain.

Porto-Novo a ainsi su mettre en place une instance participative de haut niveau, nouvel acteur important de la gouvernance de la capitale, pour débattre des grands enjeux urbains et conseiller les élus dans leurs choix. »

Article "Le nouveau concept de paysage urbain historique développé par l'Unesco : une opportunité pour Porto-Novo ?" cf. note de bas de page n° 13

C'est également vrai :

- dans le programme intégré de développement agricole, avec la mise en place de la plateforme multi acteurs,
- dans le **projet santé** avec l'articulation des structures sanitaires qui prolonge bien la logique du Réseau de santé familial et communautaire mis en place par la mairie.

Dans une moindre mesure, le **chantier d'insertion informatique** a permis de mobiliser deux nouveaux acteurs (ONG 2i et EM) qui vont poursuivre leur collaboration avec la mairie.

Par contre, les actions de coopération n'ont pas entraîné la création de nouveaux liens entre acteurs dans les autres secteurs, et la place de deux acteurs importants de Porto-Novo n'est plus du tout lisible et leur participation à l'avenir non plus : le centre Songhaï et le CAEB.

A Cergy-Pontoise

A Cergy-Pontoise, **les dynamiques sont très vives, positives et avec des effets multiples** sur les acteurs et sur leurs liens. Vécues dans le cadre des projets sectoriels, elles ont été enclenchées, **renforcées et démultipliées par les initiatives d'appui, de formation, d'animation et d'accompagnement** proposées par la chargée de mission à la coopération décentralisée. Le nombre important d'acteurs impliqués et l'élargissement observé depuis 2005 en constituent les résultats quantitatifs.

Sur le plan qualitatif, le **groupe de travail entre acteurs de la coopération** décentralisée (services de la CACP et acteurs du territoire), a manifestement joué un rôle important dans ce sens. En effet, chacun y est régulièrement invité à présenter l'état d'avancement de ses projets, à partager ses questionnements, à participer à la recherche de solutions sur les projets des autres, à échanger sur les perspectives d'actions, à partager les informations. Ce sont des moments privilégiés que les acteurs apprécient et qui ont au fil des années permis d'obtenir une **densité de liens et d'effets**.

Décloisonnement professionnel et « effet réseau »

Ces réunions, ainsi que les missions menées parfois ensemble, provoquent un décloisonnement professionnel au sens où elles permettent de s'enrichir par la découverte d'autres métiers et univers professionnels, donc d'autres manières de réfléchir et d'agir. Cela permet de faire émerger de nouvelles idées, des solutions auxquelles un acteur seul n'aurait pas forcément pensé, de travailler sur des combinaisons (informatique et santé, insertion et culture,...). Elles créent des rencontres entre acteurs institutionnels et non institutionnels qui ne se seraient probablement jamais produites ailleurs « sans la coopération, on ne se serait jamais rencontrés, il n'y a pas beaucoup de cadres où c'est possible de vivre ça ». C'est par ce biais que le DGA a été amené à s'impliquer dans les Ateliers Internationaux de Maîtrise d'œuvre Urbaine et qu'il a connu INCITE où il a suivi des formations.

Ce décloisonnement des secteurs et cet effet « réseau » est pour le moment surtout perceptible pour les personnes et serait à soutenir aussi pour les institutions.

Actions originales

La coopération a permis de mener des actions qui ne sont plus guère possibles aujourd'hui dans des cadres traditionnels (insertion) car l'éducation populaire est "en panne" en France.

Nouveaux partenariats

Les liens créés permettent aux acteurs participant de développer de nouveaux partenariats, soit sur le territoire, soit à l'extérieur, dans le cadre de la coopération avec Porto-Novo ou dans d'autres cadres. **L'exemple le plus probant est celui d'INCITE Formation**, pour qui le chantier d'insertion a généré des effets positifs multiples :

- un partenariat solide avec Equipement et Maintenance ; tous deux manifestent la **volonté de poursuivre** et un fort intérêt pour développer de nouvelles actions **dans ses autres domaines de compétences** : infographie, multimédia et culture
- une implication dans d'**autres coopérations internationales, à commencer par la coopération** entre la ville de Cergy et la ville de Thiès au Sénégal où INCITE a déjà fait une mission exploratoire pour un chantier d'insertion informatique,
- d'autres collaborations **avec la Communauté d'agglomération** : le DSI a réalisé des interventions en formation à INCITE et il a organisé l'accueil d'apprentis d'INCITE dans les services de la CACP.

Rapprochement entre les acteurs du territoire et la CACP

Ce rapprochement entre INCITE Formation et la CACP n'est pas un cas isolé. Les autres acteurs soulignent que la coopération leur a permis de mieux connaître le territoire de Cergy-Pontoise en rencontrant des structures publiques et privées qui y interviennent, mais aussi de mieux connaître la Communauté d'agglomération elle-même. La plupart connaissaient peu ou mal l'institution, ses fonctions et ses compétences avant de participer à la coopération décentralisée. Les formations et/ou explications apportées en amont des missions exploratoires leur ont permis de mieux comprendre son organisation et ses champs d'intervention.

Ici **l'exemple le plus probant est** peut-être celui du PLIE : **les actions ont permis au PLIE de nouer un lien plus institutionnel avec la CACP**, et son directeur a la **volonté de poursuivre** son implication dans la coopération. Il peut mettre à disposition son expérience et son expertise en assemblage d'acteurs de l'insertion et accueillir des personnes intéressées de PN en formation, sans préjuger des contenus des chantiers qui seraient pertinents pour la ville de Porto-Novo.

Ouvrir les acteurs sur le monde par le développement d'échanges d'expériences, de connaissances et de savoir-faire et la confrontation de pratiques

On trouve ici des **résultats très positifs pour les deux partenaires**, grâce à ce qu'un interlocuteur de Porto-Novo a appelé « le brassage des peuples ». Des deux côtés, les actions menées en commun ont eu des **effets bénéfiques sur le plan professionnel et personnel**, pour les étudiants, les personnes participant aux chantiers d'insertion et pour les professionnels des secteurs d'action, issus des structures publiques et privées impliquées.

Les apports ont particulièrement enrichissants pour les personnes associées aux Ateliers.

Les personnes en insertion

Pour les personnes qui ont participé aux **chantiers écoles / d'insertion** (23 béninois et 29 français), la difficulté de mesurer les résultats a été signalée au chapitre précédent. Mais pour ce qui concerne les participants français du chantier informatique, on a vu au bilan que les résultats sont probants, cinq personnes sur six ayant trouvé du travail à l'issue de leur contrat. L'expérience a été d'autant plus stimulante qu'à leur arrivée à Porto-Novo, ils se sont rendu compte que les jeunes portonoviens avaient des attentes de formation qui allaient au-delà de ce qui était prévu. Ils se sont donc mobilisés pour partager leur savoir avec leurs homologues, préparant jour après jour des cours qu'ils n'avaient jamais imaginé devoir ni pouvoir prodiguer. L'une des participantes a tourné un film sur le chantier. Leurs témoignages ont été largement partagés (voir encadré page suivante)

Il aurait été intéressant d'obtenir aussi des témoignages de participants de Porto-Novo, ce qui malheureusement n'a pas été possible pour des questions de temps. Mais les discussions avec le directeur et le formateur d'EM ont confirmé que l'action a constitué **aussi une expérience positive forte pour les participants béninois**.

Témoignages

« C'est difficile à expliquer...

mais je sais que j'en sors marqué et je pense que c'est tout au long de mon parcours que je me rendrais compte des changements opérés par ce séjour. Je sais juste que ça m'a donné envie d'avancer encore plus vite dans mon projet de métier de maintenance en informatique et ça me permet peut-être d'appréhender différemment les obstacles de la vie, ici en France, depuis ce que nous avons vu et vécu au Bénin. »

« Ce que ça change dans ma tête, dans mon parcours, dans ma vie...

Dans mon parcours, ce projet est pour moi une réalisation exceptionnelle que je pourrai mettre en valeur dans l'accomplissement de mon projet professionnel. Effectuer une mission de coopération internationale de cette importance n'est pas donné à tout le monde et je saurai en tirer profit. »

« Cela m'a montré la vraie vie...

Ce voyage a vraiment changé ma manière de voir les choses et m'a appris à relativiser devant certaines situations. J'ai aussi appris à être plus ouvert envers les choses que je ne connais pas, à mettre de côté les réticences qu'on peut avoir à la vue de "l'étranger". Dans mon parcours je pense que ça va m'apporter beaucoup car j'en avais bien besoin pour pouvoir avancer dans la vie.

Cela m'a apporté beaucoup d'expérience personnelle car c'est ce qui me manquait dans ma vie et je suis content d'avoir pu le faire. C'est comme une seconde chance ou un nouveau départ... »

Extrait d'une plaquette de communication réalisée par INCITE

*diffusée sur son site et en annexe de son rapport d'activités au PLIE et au FSE¹⁹
(cf. http://www.incite_info_benin.fr)*

¹⁹ FSE : Fond Social Européen

Les jeunes professionnels, les étudiants et les scolaires

Les effets sont plus sensibles pour les **jeunes professionnels (4) et étudiants (6)** qui ont participé aux binômes sur le développement urbain, le développement agricole et la culture, car ils ont travaillé ensemble **sur des durées longues**. Ceux qui ont terminé en témoignent de façon positive, mais même si les personnes contactées par les évaluateurs ont trouvé du travail, il est difficile de dire dans quelle mesure cette expérience a eu ses effets déterminants sur leur insertion professionnelle, hormis pour l'un d'eux devenu DST de Porto-Novo.

A entendre leurs encadrants à l'ITIN et à l'IFSI, l'expérience est positive aussi pour les **étudiants** qui ont participé **sur des durées plus courtes** comme les travaux universitaires communs en informatique (24 pour l'ITIN à Cergy, 8 pour l'USAM et l'UATM à Porto-Novo) ou pour les étudiants de l'IFSI (7) qui ont fait des stages à l'hôpital de Porto-Novo et dans le réseau de Santé familiale et communautaire ou les jeunes de l'association FOTONOVO (24) qui ont travaillé avec des collégiens de Cergy-Pontoise et de Porto-Novo. A l'IFSI, les étudiants sont très vite repris par leurs cours quand ils rentrent, mais les étudiants de l'ITIN regrettent de ne plus avoir eu de contact avec leurs homologues du Bénin et de ne pas avoir eu d'information sur la suite de leurs travaux. Il est très difficile d'avoir un retour sur les effets de cette expérience quelques années après, on peut toutefois noter que l'un des étudiants qui a participé au projet informatique est devenu chef du service informatique à la ville de Porto-Novo.

A noter également : la participation d'enfants scolarisés en école primaire ou au collège à travers le projet porté par FOTONOVO ou le jumelage entre le collège Nicolas Flamel et celui d'Agbokou, soit environ 250 enfants qui ont participé aux différents projets d'échange.

Les professionnels

C'est dans ce champ que les **résultats** sont les **plus significatifs**, à la fois par le **nombre de personnes** concernées, qui est assez considérable - il **dépasse la centaine**, avec une trentaine à Cergy-Pontoise et à 85 à Porto-Novo – et par **les acquis** formulés par les personnes interrogées (environ un quart) qui s'expriment sur deux plans.

Sur le plan personnel, une bonne moitié mentionne avec force la **qualité des relations et des liens** créés entre les personnes. C'est évidemment difficile de le séparer totalement de la dimension professionnelle, car si la collaboration se passe bien, le fait de travailler ensemble établit une relation de confiance et d'estime mutuelle. C'est ce qui s'est passé par exemple entre INCITE et EM, ou entre les sages femmes, mais aussi entre le DSI de Cergy-Pontoise et le chef de service informatique ou entre le DST et le DGA de la Communauté d'agglomération. Les personnes moins enthousiastes mentionnent néanmoins une **expérience enrichissante personnellement et culturellement**, permettant notamment de prendre conscience qu'il y a différentes manières de penser, et d'acquérir une meilleure compréhension des problèmes de société et des questions d'actualité, y compris sur la question de l'immigration en France.

Sur le plan professionnel, les personnes intervenant dans le cadre de leur fonction en retirent deux éléments majeurs :

- une **prise de recul sur le métier**, que l'expérience de la coopération amène à objectiver et à relativiser :
 - prise de conscience qu'il y a d'autres manières de travailler, sans que l'une soit forcément meilleure que l'autre
 - nouvelle appréhension de la structure dans laquelle on exerce
 - prise de conscience pour les français, des "facilités" dont ils bénéficient dans l'exercice de leur profession, ce qui les amène à relativiser les problèmes rencontrés,
 - réflexion sur la manière d'exercer son métier,
 - nouvelle vision du métier pour les infirmières françaises, qui ont découvert les compétences de cliniciennes de leurs collègues béninoises et l'ampleur de leur responsabilité.

Certains acteurs en ressortent confortés dans leur orientation professionnelle ou dans la façon dont ils exercent.

- une amélioration des pratiques professionnelles.

Cette dimension a été particulièrement exprimée par le personnel de santé de l'hôpital de Pontoise, qui témoigne d'un regard différent sur l'accueil des patients, d'une meilleure capacité de prise en charge des patients d'origine étrangère, d'une prise en charge de maladies comme la drépanocytose, et 'une réflexion sur le travail en réseau entre structures sanitaires. En cela, le projet Santé atteint aussi les objectifs énoncés dans la convention sectorielle.

D'autres effets à Cergy-Pontoise

La plupart des personnes interrogées dans le cadre de l'enquête interne menée par la chargée de mission note que leur participation leur a permis d'avoir une meilleure compréhension de ce qu'est la coopération décentralisée et de ce qu'elle peut proposer de différent par rapport à « l'humanitaire ou l'assistantat ».

Les professionnels qui n'ont pas pu créer de liens forts et durables avec leurs homologues (par exemple sur le projet Eau) sont en général positifs malgré tout. Ils en retirent la satisfaction d'avoir acquis une meilleure connaissance de l'Afrique sub-saharienne et du Bénin en particulier (situation politique, institutionnelle, économique et sociale).

Enfin, la participation des acteurs de la coopération à la Semaine de la Solidarité internationale pour présenter leur action représente un élément non négligeable de ces effets retours. D'autres formes de communication sont utilisées : film et site internet comme pour INCITE, reportages photos, soirées de restitution, participation à une émission radio ou publication dans le journal des « Douze comme une ». Certains acteurs sur leur propre initiative vont intervenir dans des établissements scolaires ou de formation afin de sensibiliser les futurs participants au "contexte béninois".

Contribuer au rayonnement international des territoires par la valorisation de leurs compétences et de leurs spécificités

Cet objectif n'est jamais explicitement décliné dans les conventions sectorielles. Mais nous n'avons pas eu en main de conventions concernant directement **les Ateliers**. Or ce sont eux qui contribuent vraiment au rayonnement international des deux collectivités et territoires partenaires. Sur ce plan, les résultats sont incontestables : la première session de 2005 rassemblait 30 professionnels de **12 nationalités** différentes, et lors de la troisième, les 27 jeunes professionnels étaient de 7 nationalités, issus aussi bien **d'Afrique** que **d'Asie** ou **d'Amérique latine**. Les Ateliers Ouest africains d'août 2010 associaient aussi cinq **écoles d'urbanisme** de la sous région, ce qui positionne fortement Porto-Novo sur la thématique. Pour l'association des Ateliers de Cergy, la coopération a permis l'élargissement de son réseau à l'Afrique. Un évènement récent témoigne de ce résultat sur le rayonnement des deux territoires : le Maire et le Directeur des Services Techniques de Porto-Novo ont présenté, avec l'association des Ateliers de Cergy, les sessions des ateliers de Porto-Novo au **Forum Urbain Mondial** organisé par ONU Habitat en avril 2010

D'autres actions y contribuent également dans une moindre mesure : l'implication forte de Cergy-Pontoise dans l'organisation et l'animation des **Assises de la coopération décentralisée franco-bénoise** en est un exemple. Il se situe dans le **prolongement du programme concerté**, et dans le mandat de **présidente du groupe pays Bénin** de Cité Unies France assurée depuis plusieurs années par la vie présidente en charge de la coopération à la Communauté d'agglomération.

Le **chantier d'insertion informatique** en est un autre, puisqu'INCITE Formation a noué une collaboration **avec la ville de Cergy** pour animer un chantier conjoint à **Thiès au Sénégal**.

Par contre, le projet de développement numérique qui aurait pu contribuer à cet objectif par des partenariats entre établissements d'enseignement supérieur et qui ambitionnait de créer mutualisation de cours, échanges d'enseignants et création d'un co-diplôme, n'a pas abouti aux résultats escomptés.

Enfin, **le projet Eau est potentiellement** concerné, si les deux partenaires décident de le mener à bien et réussissent à mobiliser pour sa mise en œuvre l'AIMF et l'Agence de l'Eau Seine Normandie, voire d'autres partenaires techniques et financiers.

TROISIEME PARTIE – LES INSTRUMENTS ET DISPOSITIFS AU SERVICE DE LA COOPERATION

Instruments et dispositifs institutionnels

Sur la période concernée par l'évaluation (2004 à 2010), les relations ont été formalisées et encadrées par des **documents officiels** signés par les deux collectivités locales (convention générale et convention de gestion avec la SERHAU SA) et par les acteurs impliqués (conventions sectorielles multi acteurs). Ces dernières sont très travaillées et précises : elles positionnent l'action en redonnant les objectifs de la coopération puis déclinent les objectifs et le contenu du projet, ses aspects méthodologiques (démarche, étapes) et financiers (budget, plan de financement et modalités de décaissement des fonds), les engagements de chaque signataire et le calendrier d'exécution. Elles doivent en principe aussi préciser les résultats attendus et les indicateurs d'évaluation, mais peu de documents contiennent des éléments sur ces derniers points.

Ces **relations, pilotées par des élus majeurs** de part et d'autre, impliquent les équipes élues à des degrés différents²⁰. A Cergy-Pontoise, l'élue en charge de la coopération décentralisée est **vice présidente de la Communauté d'agglomération**, ce qui donne vraiment à la coopération décentralisée sa dimension de politique publique à part entière. A Porto-Novo, c'est le **maire** qui a directement piloté la coopération décentralisée avec Cergy-Pontoise. La convention générale prévoit les **conditions du pilotage politique de la coopération**, à travers **l'organisation annuelle d'une mission officielle** composée d'élus et de cadres techniques et administratifs. « Elle aura pour objet de réaliser l'évaluation annuelle du programme. Il s'agira d'évaluer chaque réalisation, de comparer les résultats avec les objectifs initiaux et les résultats attendus, de comprendre le décalage entre les deux et de rechercher des solutions. (...) Les missions seront organisées en alternance à la Communauté d'agglomération de Cergy-Pontoise et à Porto-Novo ».

De fait, les **échanges entre élus** ont été assez **fréquents** grâce aux missions annuelles de la vice présidente de la CACP en charge de la coopération à Porto-Novo et aux visites régulières du maire de Porto-Novo à Cergy-Pontoise, soit dans le cadre de missions officielles pour la coopération soit à l'occasion d'autres voyages en France. Ainsi, il n'y a pas eu de mission de la vice présidente et de la chargée de mission Relations internationales de la CACP à Porto-Novo ni en 2008 ni en 2009 pour des raisons internes. Mais le Directeur général adjoint a fait une mission à Porto-Novo fin 2008, et de leur côté, le maire et le DPDC de la capitale béninoise sont venus à Cergy-Pontoise et des réunions ont pu se tenir en septembre de ces deux années. Ce qui pose question tient à la nature des échanges, qui apparaissent ou **trop « informels » ou trop techniques**. Les comptes rendus de réunions consultés montrent que le maire de PN ou son/ses représentants de passage à Cergy-Pontoise ont été systématiquement invités pour faire le point sur les actions en cours. Mais les propos relèvent surtout d'un pilotage technique, où les questions de calendrier sont prégnantes. Nous n'avons pas eu connaissance de réunions ou vu de compte rendu faisant état de discussions sur les politiques publiques et les orientations stratégiques, ni de débat sur la vision de la coopération ou les approches des actions, même lorsque celles-ci sont sujettes à des divergences de vue comme sur le projet Eau. Ce constat concerne plus particulièrement la période la plus récente. Il semble que ce type de discussion était plus naturel avec le premier maire de Porto-Novo, et que des discussions de fond ont été menées à l'arrivée de la nouvelle municipalité, mais sans prolongement depuis 2008.

Or un dialogue politique est indispensable entre les élus pour « garder le cap » et donner des indications claires aux équipes opérationnelles, qui doivent à leur tour rendre compte et alimenter ce dialogue politique par des informations régulières sur le déroulement des actions.

²⁰ cf. processus de validation des dossiers p 66

Instrumentes et dispositifs opérationnels

Comme indiqué en première partie, les conventions (générale et sectorielles) ont été prolongées plusieurs fois, du fait d'objectifs très ambitieux et de calendriers prévisionnels d'exécution qui apparaissent rétrospectivement peu réalistes. De fait, les actions ont connu de nombreux retards que l'analyse des processus opérationnels peut éclairer.

L'identification et le montage des projets

La convention générale de coopération prévoit que la définition des projets soit réalisée conjointement par les porteurs de projet portonoviens et leurs homologues situés sur le territoire de la Communauté d'agglomération de Cergy-Pontoise, sur la base d'un diagnostic réalisé en commun.

Les idées d'actions naissent lors des rencontres et discussions entre les partenaires. Elles sont souvent émises par le DPDC ou le maire de Porto-Novo qui formulent un souhait ou proposent un projet à la CACP. Certaines constituent des prolongements des actions précédentes (période 1995-2003) ou viennent d'un interlocuteur externe (c'est par exemple un interlocuteur de l'UNESCO qui a suggéré de recourir aux Ateliers de Cergy). A ce stade, les contours en sont encore un peu flous. Des discussions s'engagent donc pour affiner l'idée, entre les acteurs du « noyau dur » de la coopération : les deux responsables de la coopération décentralisée et leurs élus. Cette étape permet de préciser les objectifs du projet, le type d'opération possible, les acteurs potentiellement mobilisables sur chaque territoire.

➤ Quelques exemples de l'origine des projets

Ateliers	Suggestion de l'UNESCO en 2002 qui connaissait les Ateliers de Cergy-Pontoise, au cours d'échanges sur le dossier d'inscription de Porto Novo au patrimoine mondial – Sujet approfondi lors de la mission de février 2004
Développement urbain	Discussions entre la communauté d'agglomération de Cergy-Pontoise et la ville de Porto-Novo en parallèle de la préparation des Ateliers
Développement agricole	Recommandation formulée à la ville de Porto-Novo lors de la première session des Ateliers et inscrite au Plan de Développement Municipal de la ville de Porto-Novo.
Projet Eau	L'amélioration de la desserte en eau potable et la gestion des eaux d'assainissement faisaient partie des priorités de la ville et sont inscrites au Plan de Développement Municipal 2005-2009 de Porto-Novo. La Communauté d'agglomération a envoyé pour information l'appel à projet de l'Union Européenne sur l'eau et l'assainissement (Facilité eau) à la ville de Porto-Novo. La ville de Porto-Novo a sollicité un appui de la Communauté d'agglomération pour y répondre.
Chantiers école	Proposition du PLIE de Cergy-Pontoise qui participait à la première mission pluri acteurs de 2004
Projet de développement numérique	L'ITIN a accueilli lors de son université de l'Entrepreneuriat de 2006 des porteurs de projets béninois. Connaissant les relations entre Cergy-Pontoise et Porto-Novo, l'ITIN a invité la chargée de mission RI à participer à la présentation des projets réalisés par les élèves. Le DPDC de Porto-Novo étant en mission à Cergy-Pontoise durant cette période, une réflexion a commencé sur la construction du projet
Chantier d'insertion informatique	Volonté du PLIE de poursuivre la mise en place de chantiers internationaux et constat partagé entre les deux collectivités locales de la nécessité d'équiper les services de Porto-Novo en matériels informatiques
Santé	Bilan des actions précédentes

A défaut d'acteur connu, ou si aucun des acteurs pressentis n'est encore partie prenante de la coopération, chaque responsable va faire un travail d'identification sur son territoire et prendre contact... L'un comme l'autre connaissent bien les acteurs de leur territoire, ce qui leur permet de **repérer et mobiliser** assez facilement **des structures compétentes**. A Cergy-Pontoise, ce travail peut être fait en lien avec les services de la Communauté d'agglomération concernés. La chargée de mission de la CACP, qui a fait au début de la convention un travail d'identification et de contact assez systématique des acteurs de chaque territoire, qui est active depuis des années pour la CACP dans la

semaine de la Solidarité internationale, et qui rencontre beaucoup d'organisations lors de ses missions annuelles à Porto-Novo, bénéficie d'une bonne connaissance des acteurs sur les deux territoires. Ce qui facilite certainement l'identification des partenaires cergypontois et leur **mise en relation** avec des **partenaires** portonoviens, qui se révèle être une **étape cruciale**, la plupart du temps réussie (le seul échec répertorié étant celui de l'USAM sur le développement numérique).

➤ **Quelques exemples de l'identification et de la mobilisation des acteurs**

DU – 1 ^e Ateliers de maîtrise d'œuvre urbaine	Le chargé de mission Pôle ressource au Département de la stratégie territoriale, référent des Ateliers d'été, est mandaté par la CACP et l'Association des Ateliers d'été de Cergy-Pontoise, pour explorer la faisabilité d'une session spéciale des Ateliers en 2005 au Bénin
Développement agricole	La ville de PN sollicite la CACP qui mobilise l'Institut des Sciences et techniques d'Outre Mer (ISTOM)
Projet Eau	Le service Relations internationales de la CACP présente le projet eau à la directrice du service en charge de l'eau potable qui mobilise la chargée de projet eau potable pour une mission exploratoire, afin de comprendre le contexte de l'eau à Porto-Novo. Implication du Directeur des Services Opérationnels de la VPN. Elargissement au sein de la CACP au chef de service assainissement.
Chantier d'insertion informatique	Dans le cadre du projet de développement numérique, la mission internationale de la CACP organise des réunions avec l'ensemble des acteurs concernés pour réfléchir collectivement et échanger sur les projets. Elle a sollicité l'implication de la Direction des Services Informatique de la CACP qui a rencontré INCITE Formation et confirmé que c'était l'acteur le plus indiqué. Du côté de Porto-Novo, deux acteurs des précédents chantiers ont été mobilisés : le CAEB et l'ONG 2i Market et la mairie a sollicité également la Société Equipement et Maintenance avec qui elle a l'habitude de travailler

Lorsque les acteurs sollicités sont intéressés, ils entrent dans un **processus de préparation** qui va leur permettre de prendre connaissance de la coopération, d'entrer en relation avec leurs futur(s) partenaire(s) de l'autre territoire et de s'impliquer avec eux dans la réflexion et le montage du projet, pour aboutir à la formulation de la convention sectorielle.

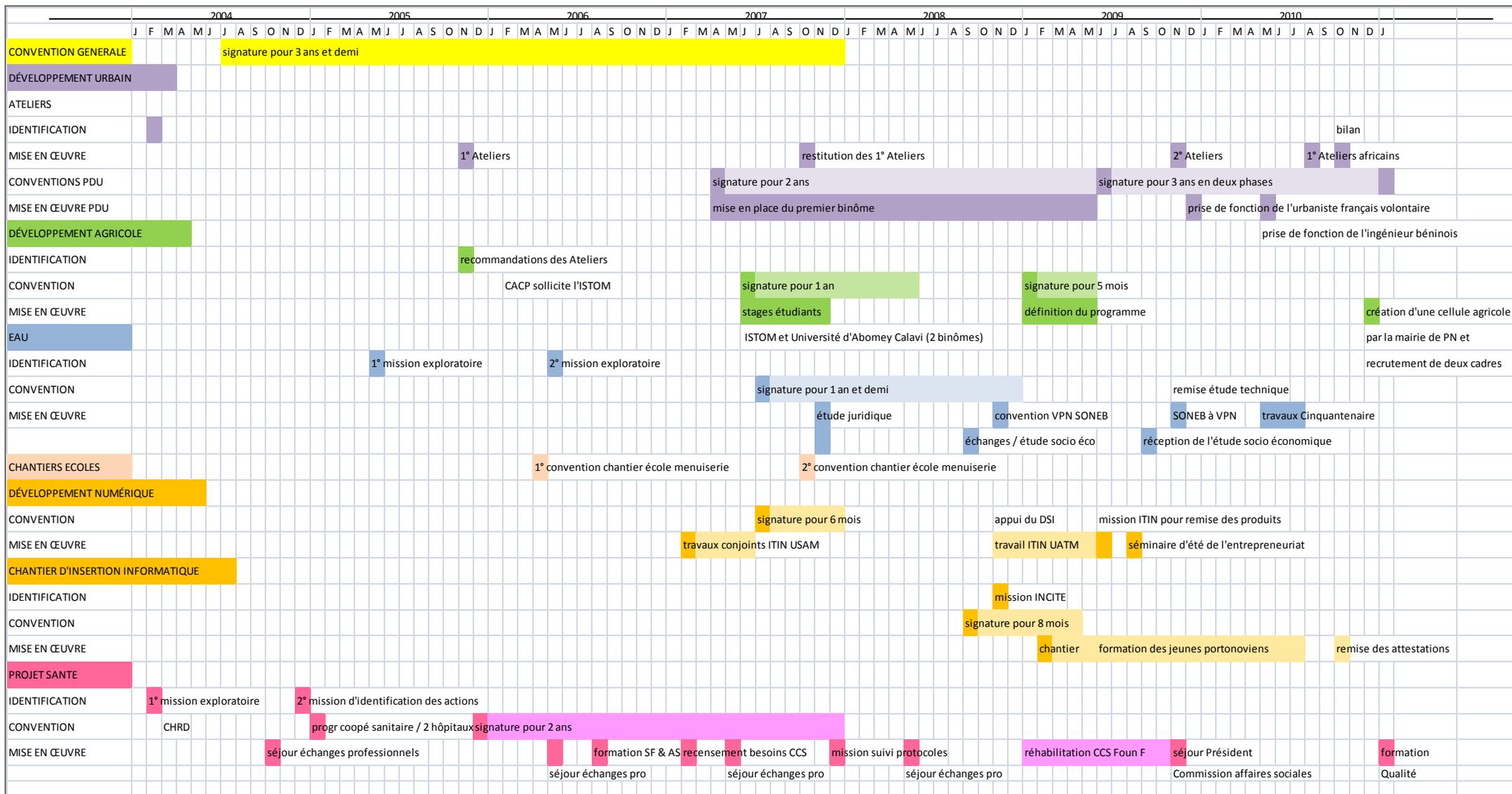
La **mise en relation des acteurs** des deux territoires s'opère le plus souvent au cours d'une **mission exploratoire des acteurs de Cergy-Pontoise à Porto-Novo**, qui est aussi le plus souvent organisée pour coïncider avec un voyage de la chargée de mission, ou d'une personne connaissant déjà la ville et la coopération. Ce mode opératoire facilite beaucoup la première prise de contact pour les acteurs cergypontois, tant avec les personnes et les structures qu'avec les réalités du Bénin, de Porto-Novo et du « monde du développement » avec lesquels les nouveaux acteurs ne sont pas forcément familiarisés. Cette facilitation est autant d'ordre professionnel (prise de rendez-vous, réflexion au fil du séjour,...) que personnel (adaptation, compréhension, codes de conduite,...).

Au **préalable**, les acteurs cergypontois reçoivent des **documents, informations ou formations** sur :

- le Bénin et la ville de Porto-Novo
- la coopération décentralisée
- la coopération entre Cergy-Pontoise et Porto-Novo
- la Communauté d'agglomération de Cergy-Pontoise
- le voyage lui-même et les démarches à effectuer aux plans officiel, logistique et sanitaire.

Une bonne partie de ces informations figure dans un « **guide** » de la **coopération décentralisée** élaboré à l'intention des acteurs.

Cette préparation est plus poussée pour les étudiants. Le dernier groupe d'étudiant de l'IFSI a par exemple suivi une formation sur la rencontre interculturelle avec la chargée de mission.



A Cergy-Pontoise, la chargée de mission coopération décentralisée suit les acteurs de près. Une **rencontre systématique après les missions exploratoires et/ou préparatoires**, et la remise d'un **rapport de mission**, même succinct, permet de préciser les contours du projet et de planifier les étapes suivantes. Les documents successifs élaborés sont échangés entre Cergy-Pontoise et Porto-Novo jusqu'à une **proposition de convention** qui peut être rédigé par l'une ou l'autre des collectivités locales. Lorsque la rédaction est pilotée à la CACP, les acteurs potentiellement signataires sont associés voire corédacteurs. Ce n'est pas le cas à Porto-Novo où ils sont simplement sollicités en fin de parcours pour une relecture avant signature.

Les **délais observés** pour cette phase (jusqu'à signature de la convention) varient considérablement. Le plus court - 8 mois - concerne le chantier d'insertion informatique qui est manifestement une exception puisque ce délai **dépasse 1,5 an** pour les autres projets et peut aller jusqu'à 2,5 ans :

- 18 mois pour le projet de développement urbain et 20 mois pour le projet de développement agricole, tous deux identifiés à partir des recommandations des premiers Ateliers,
- 23 mois pour le projet Santé, avec deux missions préalables (exploratoire et d'identification)
- 30 mois pour le projet Eau, avec également deux missions préalables.

Ces délais montrent que **la construction d'un partenariat est un processus qui demande du temps**.

Une autre forme de partenariat noué entre un acteur de Cergy-Pontoise et la ville de Porto-Novo en direct illustre encore davantage le temps nécessaire à la **maturation des projets**. Il s'agit de la mise en place d'un Centre d'information Jeunesse : des premiers contacts entre le maire de PN et le CIJ de Cergy-Pontoise en 2005 à la création du CIJ de Porto-Novo en 2009, il s'est écoulé **4 ans**. Souhaitant mettre en place une structure similaire, le maire de Porto-Novo a en effet saisi l'occasion de ses séjours à Cergy-Pontoise pour échanger avec la structure sur ses missions et son fonctionnement. Les premières rencontres ont été organisées par la CACP, les suivantes l'ont été à l'initiative de la ville de Porto-Novo pour approfondir certains points. L'essentiel des échanges s'est déroulé en contact direct même s'il y a eu également quelques échanges par mail. Cela demande donc du temps. Porto-Novo a effectivement créé son Centre d'information Jeunesse à un moment où la CACP ne souhaitait pas initier d'autres projets avant de terminer ceux qui étaient en cours.

A l'inverse, le cas du chantier informatique est intéressant car il constitue une exception et peut aider à identifier des **facteurs favorables** à une mise en place plus rapide :

- Le projet s'inscrivait dans le prolongement des chantiers écoles et du projet de développement numérique, dont les enseignements avaient été tirés et auxquels il apportait de nouvelles perspectives stimulantes,
- La plupart des acteurs concernés étaient déjà « autour de la table »,
- Les acteurs du domaine informatique maîtrisent particulièrement bien la méthodologie de projet,
- Enfin, les deux collectivités locales ont fortement poussé le processus : le Directeur des Systèmes Informatiques à la CACP et le DPDC à Porto-Novo se sont personnellement impliqués pour que les étapes qui dépendaient d'eux se déroulent rapidement.

Un facteur pouvait ralentir les choses : deux nouveaux acteurs étaient mobilisés et se voyaient confier un rôle important dans la partie opérationnelle (INCITE et EM), ils pouvaient donc avoir besoin de temps pour se connaître et apprendre à travailler ensemble. Or la collaboration s'est nouée très vite, grâce à une forte connivence professionnelle et personnelle entre leurs responsables. Si la dimension relationnelle et personnelle est un mécanisme immaîtrisable qui ne peut être provoquée, l'entente professionnelle peut être favorisée par une **posture d'ouverture, d'écoute, d'accueil des compétences et des propositions du partenaire**. En l'occurrence, INCITE a accueilli et adopté avec enthousiasme les **propositions techniques d'EM, qui apportaient une valeur ajoutée significative au projet**. La confiance pouvait donc s'installer très vite. Ce déclencheur ne peut advenir si l'acteur du "nord" se place dans une position « d'aide », car il ne peut considérer son interlocuteur comme susceptible de lui apporter quelque chose.

La validation des projets

Les processus de validation des dossiers de la coopération décentralisée sont conformes aux circuits et règles des collectivités locales, qui les soumettent à leurs instances délibératives.

A Cergy Pontoise, le processus de validation est identique à celui de tous les autres dossiers. Ils sont d'abord soumis à l'une des quatre commissions, ici la commission « Action économique, habitat, restructuration et développement urbain », puis au Bureau délibératif si la subvention est inférieure à 100.000 € et enfin au Conseil Communautaire pour les montants supérieurs. La vice présidente a ainsi régulièrement rendu compte de la coopération pour soumettre les orientations, les différents programmes, conventions sectorielles, budgets et financements proposés, et pour délivrer des informations sur les évolutions et les réalisations. Et les deux instances de la CACP ont systématiquement délibéré sur la signature des dites conventions, le cas échéant sur leurs prolongations, les financements, l'accueil des délégations béninoises, etc.

A Porto-Novo, existe une commission municipale en charge de coopération décentralisée et du développement local, mais sa présidente reconnaît qu'elle est peu au courant des actions et que la commission ne traite pas des dossiers afférents. Elle regrette que le maire ne la sollicite pas, pendant que de son côté, le DPDC regrette que la commission ne soit pas proactive. Du côté des commissions thématiques, une seule semble travailler sur des dossiers et des actions de la coopération décentralisée : la commission Affaires sociales qui suit le projet Santé. Les dossiers sont systématiquement validés en Conseil municipal.

Il est important que le pilotage politique de la coopération décentralisée – qui gagnerait à être élargi à un nombre d'élus plus important – soit assuré par une commission qui veille à sa cohérence avec les politiques publiques de la collectivité et garantisse la continuité de l'action et de son suivi.

La mise en œuvre et le suivi des actions

Les **modalités** de mise en œuvre des actions sont généralement **très bien décrites dans les conventions sectorielles** qui précisent les engagements de chaque signataire. Les **étapes concrètes** apparaissent aussi assez souvent et de manière détaillée dans les calendriers, ce qui dénote une préparation soignée. Pourtant, comme l'a montré la première partie, la mise en œuvre des actions est soumise à de nombreux contretemps et subit des **retards** qui peuvent être très importants, qui ont conduit à la prolongation de plusieurs conventions et qui provoquent de la lassitude chez certains participants. Il est donc important d'arriver à en identifier les causes.

Des modes opératoires qui soulignent le rôle de maître d'ouvrage de Porto-Novo

La première étape est d'examiner les **modes opératoires**, qui sont **très différents d'un projet à l'autre**. Si l'on tente de décrire schématiquement les grandes fonctions que doivent exercer les acteurs de part et d'autre, il est impossible de décrire un « modèle » de référence ; on trouve en fait autant de catégories types que de projets, voire plusieurs catégories à l'intérieur d'un même projet (projet Eau, projet santé).

Rôles des	acteurs sectoriels de CP	acteurs sectoriels de PN
Infrastructures / équipements (réhabilitation du CCS ; projet eau)	<ul style="list-style-type: none"> • Avis et apports • Appui conseil à distance et en mission • Suivi et bilan 	<ul style="list-style-type: none"> • Elaboration des termes de références • Publication appel d'offres – sélection du prestataire - contractualisation • Suivi de chantier et réception • Bilan
Mise en place de RH dans les services à la mairie de Porto-Novo (PDU, agriculture, numérique)	<ul style="list-style-type: none"> • Avis et apports • Partenariat France volontaires • Accueil des RH en stage dans (services de la CACP et de Lyon) • Appui conseil à distance et en mission • Suivi • Bilan et mise en perspectives 	<ul style="list-style-type: none"> • Définition du cahier des charges • Publication offre d'emploi – sélection – recrutement • Accompagnement à la prise de fonction – Encadrement – suivi des travaux • Rapports d'exécution, bilan et mise en perspectives

Rôles des	acteurs sectoriels de CP	acteurs sectoriels de PN
Réalisation d'études à la mairie de Porto-Novo (projet Eau)	<ul style="list-style-type: none"> • Avis et apports • Appui conseil à distance et en mission • Suivi • Avis et apports • Bilan et mise en perspectives 	<ul style="list-style-type: none"> • Elaboration des termes de références • Publication appel d'offres – sélection du prestataire - contractualisation • Suivi des travaux et réception • Rapport, bilan et définition des perspectives
Organisation d'un événement concentré dans le temps (Ateliers de Moe urbaine)	<ul style="list-style-type: none"> • Transfert méthodologique • Appui conseil à distance et en mission • Suivi • Participation à l'évènement • Bilan et mise en perspectives 	<ul style="list-style-type: none"> • Mise en place d'une instance de portage, définition des choix stratégiques et des moyens opérationnels. • Mise en place d'une instance de pilotage pour les prochains Ateliers • Appel à candidatures - Sélection • Organisation logistique amont et pendant l'évènement - Accueil • Compte rendu et/ou restitution et définition des perspectives
Echanges de type professionnels et formations (informatique, santé)	<ul style="list-style-type: none"> • Avis et apports • Coréalisation • Rapport, bilan et définition des perspectives 	<ul style="list-style-type: none"> • Proposition de sujet – élaboration de termes de référence – programmation • Coréalisation • Rapport, bilan et définition des perspectives

Des fonctions et modes opératoires spécifiques à prendre en compte

Le descriptif est succinct, probablement incomplet, mais nous semble refléter les grandes tendances.

Nota bene : il ne tient pas compte des aspects financiers qui sont abordés plus loin.

Il met en évidence trois points importants :

- Les **trois** premières catégories d'**action** ont un **caractère institutionnel**. Dans ces catégories, même si l'action repose sur des échanges entre professionnels des mêmes métiers, les rôles des acteurs sectoriels sont très différents entre les deux collectivités. Les services de Cergy-Pontoise sont en appui et les services de la mairie de Porto-Novo directement dans l'action. **La conduite à bonne fin des opérations repose en majeure partie sur la volonté, les capacités et les moyens de la ville** de Porto-Novo. La collectivité du nord peut jouer un rôle d'impulsion, de transfert de compétences, de conseil et d'accompagnement, elle peut participer à certains temps forts, mais elle ne peut se substituer à la collectivité du sud car sur ces actions, la ville de **Porto-Novo a un rôle de maître d'ouvrage**. Ce rôle est conséquent, il demande du temps et des compétences, et exige aussi de suivre un certain nombre de règles. Il est donc assorti de **contraintes fortes**.
- Sur le **quatrième type d'action**, le tableau présente le **processus de transfert en cours** : le rôle précédemment joué par les Ateliers de Cergy-Pontoise – en portage associatif - doit être assumé à l'avenir par Porto-Novo, avec un portage institutionnel. Des discussions sont en cours sur les choix stratégiques et les moyens à mobiliser, en même temps que la prochaine session des Ateliers ouest africains est en préparation. On retrouve le rôle de maître d'ouvrage de Porto-Novo.
- Sur le **cinquième type d'action**, qui relève de la **coopération de territoire à territoire**, les rôles sont **interchangeables** : la proposition peut émaner d'un territoire ou de l'autre indifféremment, il y a un travail conjoint de conception et de réalisation. Dans ces projets, les acteurs (centres de formation, professionnels de santé) sont dans une **relation en principe plus symétrique et plus souple**, qui peut leur permettre d'être plus réactifs et proactifs.

Les retards : cinq facteurs à mettre en regard des modes opératoires

- Le premier est lié à la nature des **objectifs** qui sont **très ambitieux** et nécessitent des délais de mise en œuvre importants, pour la plupart sur plusieurs années, notamment lorsqu'il s'agit de la coopération institutionnelle ou de transfert méthodologique.
- Le second tient à la construction des **calendriers** qui pour la plupart se sont révélés irréalistes. Ils sont probablement adaptés dans une conduite de projet mono structure, avec une équipe d'exécution placée sous l'autorité d'un lieu de décision central et très présent. Mais ils **ne conviennent pas à ces processus multi acteurs**, avec des acteurs qui en outre travaillent ensemble à distance la plupart du temps.
- Le troisième réside dans des **insuffisances de portage opérationnel à Porto-Novo de la part des acteurs sectoriels**. Le schéma met en lumière la fonction de maître d'ouvrage des services de Porto-Novo pour un bon nombre d'actions. Or cette fonction n'est pas toujours clairement attribuée en interne aux services, ou l'attribution de la fonction peut être changée en cours de projet, sans que la passation des dossiers soit prise en compte et organisée comme pour le projet Eau.
- Le quatrième provient d'une application des modes opératoires de la coopération institutionnelle à la coopération entre acteurs des territoires. Ce qui la prive, au moins en partie, de sa souplesse.
- Le cinquième est imputable à un manque de clarté dans la **répartition et la séparation des fonctions sectorielles** (qui relèvent des services compétents) **et de coordination** (DPDC et Service de coopération décentralisée) **à Porto-Novo**. Or ce sont des fonctions fondamentalement différentes qui ne peuvent ni se substituer l'une à l'autre, ni être exercée simultanément dans des programmes d'envergure.

Ces cinq éléments provoquent des retards dans la mise en œuvre des projets parce qu'ils **génèrent des dysfonctionnements** : manque de pilotage technique, problèmes de disponibilité des moyens matériels au moment requis, délais de déblocage des fonds, délais de réponses et de transmission des informations entre acteurs. Ils créent également des difficultés pour les **acteurs de Cergy-Pontoise**. Plusieurs d'entre eux se sont trouvés **démunis** dans les situations de travail à distance lorsque les informations viennent tardivement de Porto-Novo, y compris au niveau de la fonction de coordination. Lorsque les acteurs construisent des relations inter personnelles fortes, ce qui est le cas sur plusieurs projets, notamment dans la sphère de la coopération de territoire à territoire (chantier informatique, santé, culture) cette difficulté est moins présente. Par contre, lorsque la coopération est institutionnelle et que le dialogue est centré à Porto-Novo sur la mairie, ils ont des **difficultés à identifier le rôle, la fonction et les responsabilités des différents interlocuteurs** et de **comprendre les processus de décision**.

Les services « coopération décentralisée » ou « relations internationales » qui ne figurent pas dans le tableau ont une **fonction de coordination**. En principe, ils :

- identifient et mobilisent les acteurs (ou accueillent leurs propositions),
- régulent l'attribution des rôles et responsabilités, préparent les conventions qu'ils proposent aux élus
- préparent / forment / conseillent les acteurs,
- suivent le déroulement des actions, veillent au respect des règles et des calendriers
- participent aux, voire animent les bilans techniques et la définition des perspectives,
- rendent compte aux élus.

Ces fonctions de coordination s'exercent en dialogue entre eux. Les missions de l'un ou de l'autre constituent des moments importants de mise au point, de préparation et de discussions, mais le plus gros des échanges doit se faire à distance. Les dysfonctionnements décrits pour les actions se retrouvent à ce niveau (jusqu'à 2 ans en arrière, les services de la mairie de Porto-Novo n'avaient pas accès au mail). Ce qui place la chargée de mission coopération de la CACP dans une situation inconfortable où elle doit déployer beaucoup d'énergie et de temps pour obtenir des informations, des documents, des réponses à ses questions.

A quoi s'ajoute l'absence de véritables outils de suivi évaluation

Cette absence est à regretter tant au plan technique qu'au plan financier. Il n'y a pas de véritables rapports d'activités comme on peut en voir dans d'autres secteurs de la coopération internationale (OND ou institutions). On trouve peu d'indicateurs de suivi, par secteur ou globalement (hormis dans le dossier pour le Ministère des Affaires Etrangères), ce qui ne permet pas de placer les acteurs dans une logique où ils s'interrogent sur ce qu'ils cherchent à atteindre et où ils ont des comptes à rendre sur leurs actions et les résultats, voire même, avant de rendre des comptes, de « se rendre compte ». Le circuit de gestion des informations et de partage des documents pose problème. Par exemple, les rapports de mission des acteurs de Porto Novo sont très rarement transmis à la CACP.

Des **données sur les résultats** sont nécessaires **pour** :

- faciliter l'**analyse et la prise de décision** sur les suites à apporter à une action,
- assurer la passation entre acteurs (structures ou personnes), donner une vision d'ensemble
- apporter des éléments de connaissance et de **décision** aux **élus** de chaque territoire ;
- alimenter le **dialogue politique** entre collectivités et le **pilotage institutionnel** de la coopération

Ils permettraient aussi de **mieux communiquer sur la coopération** :

- donner une plus grande **visibilité** à la coopération **sur chaque territoire** en affichant des résultats ; en effet, pour le moment peu de projets ont des effets repérables et certains acteurs se trouvent cela insuffisants, notamment à Porto-Novo où il n'y a rien de « spectaculaire ». De plus, les acteurs portonoviens n'ont pas une idée très claire de ce que la coopération apporte à CP ;
- mettre davantage en relief le **caractère partenarial** de la coopération décentralisée et faire bouger les représentations pour instaurer des relations de plus en plus équilibrées qui sortent des clichés et des travers de « l'aide » ;
- affirmer le **professionnalisme et l'efficacité** de la coopération : lever les doutes sur son bien fondé, sur son utilité pour chaque partie, sur la rigueur de gestion des fonds publics, la dimension professionnelle des voyages réalisés par les services et les agents de l'agglomération, etc.

Il semble que peu d'acteurs de la coopération aient cette « culture ». La mise en place d'un dispositif de suivi évaluation nécessiterait donc une approche pédagogique.

Le pilotage technique de la coopération et l'accompagnement des acteurs sur chaque territoire

Il est **prévu dans la convention générale** qu'un « groupe de travail entre tous les acteurs de la coopération décentralisée soit mis en place à la fois sur le territoire de Porto-Novo et sur celui de la Communauté d'agglomération de Cergy-Pontoise. Ces structures se réuniront au moins trimestriellement pour présenter l'état d'avancement des projets et les perspectives d'actions, échanger les informations, élaborer les programmes annuels, évaluer les besoins et préparer les éléments pour le rapport annuel. La SERHAU-SA fera partie de la structure de Porto-Novo afin de mieux appréhender les projets et leurs états d'avancement. »

A Cergy-Pontoise

Différents temps, supports et méthodes ont été mis en place à Cergy-Pontoise pour accompagner les acteurs aux différents moments de leur participation. Outre les appuis apportés en amont et le suivi assez soutenu décrits aux paragraphes précédents :

- Un **groupe de travail entre tous les acteurs** de la coopération décentralisée (services de la Communauté d'agglomération et acteurs du territoire) se réunit environ tous les 6 mois pour permettre à chacun de présenter l'état d'avancement des projets et les perspectives d'actions, échanger les informations...
- Une **newsletter** a été mise en place en 2007 pour donner aux acteurs des informations afin de les aider à mettre en œuvre leur projet mais aussi à échanger des informations entre les réunions bisannuelles. La lettre est rédigée à partir d'informations sélectionnées sur Internet (presse béninoise, rapport internationaux...) et des contributions de chacun des acteurs. Sa sortie n'est pas régulière ; elle est fonction des informations et des contributions de chacun.

Ce système palie en partie à l'absence de dispositif de suivi évaluation, au moins sur le plan qualitatif et de partage des informations. Les **acteurs** de Cergy-Pontoise rencontrés par les évaluateurs sont d'ailleurs **très positifs sur les réunions** proposées et très satisfaits de **l'accompagnement**. Celui permet en effet un bon travail de préparation, d'appui conseil en cours de mise en œuvre et de mise en réseau des acteurs à Cergy-Pontoise. Ils constatent que l'agglomération cherche de manière ouverte à mobiliser des acteurs variés dans la coopération, à encourager les dynamiques locales et à entretenir des relations avec les forces vives de son territoire.

Une étude réalisée par la Communauté d'agglomération elle-même auprès des acteurs souligne néanmoins que quelques acteurs n'ayant pas de compétence en **méthodologie de projet** se sont trouvés en difficultés, ne sachant pas « par où commencer ou comment s'y prendre ». Cette étude souligne également l'importance de la **préparation à l'interculturel** qui peut déstabiliser certains acteurs, et suggère de proposer aux parties prenantes un **outil d'analyse de la pertinence et de la cohérence des projets**, qui peut être un outil intéressant pour **soutenir la réflexion et le dialogue** au moment de la conception des actions entre partenaires. Et à notre avis, **deux autres sujets** peuvent être renforcés :

- en lien avec la méthodologie de projet, une sensibilisation à l'approche sociologique de la stratégie des acteurs dans la conduite de projet, pour accepter que la **complexité** est inhérente à la conduite de **projets multi acteurs** et en partie indépassable,
- une **préparation plus poussée sur la connaissance du secteur d'intervention dans le contexte** des pays en développement pourrait améliorer la compréhension entre acteurs et la capacité à coopérer (par exemple pour le projet Eau et semble-t-il pour le secteur santé).

A Porto-Novo

Cette recherche, ce suivi et cet accompagnement n'existent pas à Porto-Novo. La ville identifie des « opérateurs » pour les actions qu'elle a pensées, mais n'a pas encore considéré qu'elle pouvait susciter des initiatives ni que ces acteurs pouvaient être force de proposition. Elle est en train de reconsidérer cette approche.

La présentation des actions a montré que **les réunions collectives de coordination et/ou de concertation ne fonctionnent pas**. Elles peuvent éventuellement prendre place au début des projets comme en Santé, mais ne durent pas. Dans le secteur de la santé, un rapport de mission des professionnels de Cergy-Pontoise regrette par exemple que le comité de suivi des formations d'août 2006 et des actions de la coopération n'ait pas vu le jour. Il précise alors que la composition de ce comité est établie mais que sa mise en place est suspendue à la signature d'un arrêté municipal. Il ajoute : « ce formalisme et ce retard sont difficilement compris par les équipes qui travaillent quotidiennement dans les CS dans des conditions difficiles. La dynamique qui aurait pu naître à la suite des deux semaines de formation d'août 2006 est très affaiblie ; l'assiduité et la forte motivation des professionnelles qui y avaient participé, sur leur temps de repos, sans compensation financière, n'a pas été reconnue comme elles étaient en droit de l'attendre ».

Autre exemple, dans le projet de chantier d'insertion en informatique, le consortium qui regroupait l'ensemble des parties prenantes du projet à Porto-Novo n'a pas été mis en place. Aucune réunion collective avec l'ensemble des partenaires n'a été organisée. De ce fait, la démobilisation de certains partenaires n'a pas pu être anticipée ni rattrapée.

Cela n'a pas empêché le projet d'être mené à terme et de donner de bons résultats, mais il est plausible que les résultats auraient pu être plus positifs encore, en particulier pour les jeunes, qui auraient pu bénéficier d'un suivi plus diversifié et d'opportunités (par exemple, l'un des acteurs partenaires a embauché une personne pour son cyber centre, il aurait pu embaucher l'un des jeunes s'il était resté impliqué jusqu'au bout).

Les recommandations proposées au paragraphe précédent pour Cergy-Pontoise sont donc également valables pour Porto-Novo. Certaines **actions d'appui et de formation** gagneraient d'ailleurs à être **organisées conjointement** lors des missions de construction des partenariats et des projets :

- formation en **méthodologie de projet**, y compris une sensibilisation à l'approche sociologique de la **stratégie des acteurs** dans la conduite de projet.
- préparation à l'**interculturel**,
- outil d'analyse de la pertinence et de la cohérence des projets.

Instruments et dispositifs financiers

Les fonds affectés à la coopération

L'article 7 & 1 de la **convention générale** qui traite des engagements financiers prévoit que :

- La Communauté d'agglomération de Cergy-Pontoise, sous réserve de l'approbation de son assemblée délibérante, s'engage à verser sur 4 ans une subvention d'un montant total de 100 000 euros au profit des projets retenus par les deux parties dans le cadre des conventions spécifiques rattachée à la présente convention. Le montant des versements sera défini annuellement par les programmations annuelles.
- Elle s'engage également à solliciter la participation du Ministère Français des Affaires Etrangères pour le cofinancement des projets retenus par les partenaires.
- La Ville de Porto-Novo, sous réserve de l'approbation de son conseil municipal, s'engage à verser chaque année une participation d'un montant minimal de 35% de la subvention accordée par la Communauté d'agglomération de Cergy-Pontoise et à mobiliser des financements complémentaires nécessaires à la réalisation des projets retenus.
- Les porteurs des différents projets retenus devront également participer à la mise en œuvre de leur projet, par le biais d'une participation en nature, en ressources humaines ou en ressources financières. Ils chercheront également à mobiliser des ressources complémentaires auprès de différents bailleurs de fonds.

Les **conventions sectorielles** montrent que les montants totaux envisagés et mobilisés sur la période évaluée (2004 à 2010) pour les actions sont très importants. Le total des budgets prévisionnels atteint 1.157.473 €, dont 7% de valorisations et 57 % de versements directs aux porteurs de projet par les deux collectivités locales. Ce qui au final ne fait passer que 37% des sommes par la SERHAU (voir ci-dessous).

Budgets prévisionnels des conventions sectorielles	Total	Valorisations	Versements directs aux PP	Fonds gérés par la SERHAU
Appui institutionnel	14 010	-	6 660	7 350
Ateliers	-	-	-	9 001
Santé	99 556	-	50 921	48 635
Chantier menuiserie	84 632	-	80 432	4 200
Chantier horticulture	102 637	8 000	72 814	21 823
Développement Urbain I	190 305	16 450	74 747	99 108
DU II -> 12/2010	127 471	8 670	52 500	66 301
Développement agricole	11 208	3 848	3 250	4 110
Programme intégré DA	16 279	2 000	12 730	1 549
Eau et assainissement	351 900	-	225 483	126 417
Développement Numérique	93 416	33 700	41 476	18 240
Chantier informatique	55 059	10 000	35 189	9 870
Culture	10 715	-	-	7 350
TOTAL	1 157 188	82 668	656 202	423 954

En ce qui concerne les **décaissements**, il n'est pas possible de donner des chiffres définitifs car les données actualisées ont été transmises par le CACP (tableau en annexe 4) mais pas par la ville de Porto-Novo²¹. Sa participation prévisionnelle était de près de 200.000 € en monétaire, et il est sûr

²¹ Le mode de calcul pour la valorisation du temps n'est pas mutualisé et gagnerait à l'être.

qu'elle a aussi des valorisations non négligeables (mise à disposition de locaux, de matériels et de personnel) et des dépenses directes (voyages et accueil des délégations de part et d'autre notamment) qu'il faut ajouter à ce montant.

Avec les éléments disponibles, on voit que **la SERHAU a décaissé 155.346 €** (le chiffre a peut-être un peu augmenté car ce sont les chiffres de son bilan à fin août 2010), ce qui représente, rapporté aux fonds qu'elle devait gérer, un **taux de décaissement très faible, de 37%**. Si on y ajoute les montants recensés par la CACP - qui prennent en compte les dépenses directes qu'elle a faites pour l'accueil de délégations, les versements directs aux porteurs de projet, les apports de ces porteurs de projet (sur fonds propres ou provenant d'autres financeurs, comme le FSE par exemple pour les chantiers écoles et d'insertion) et ses valorisations en temps -, le total atteint 776.018 €. Ce qui améliore nettement le **taux de réalisation des budgets prévisionnels** qui monte à **67 %**.

En octobre 2010, la SERHAU-SA a indiqué que 87 832 790 FCFA dormaient sur le compte de la coopération décentralisée, soit 133 898 euros. Lors des entretiens d'évaluation en décembre 2010, la situation avait peu évolué. Mais la mairie de Porto-Novo était engagée dans l'apurement des dossiers et faisait l'hypothèse que lorsque tous seraient traités, les reliquats seraient proches de zéro.

La description des modalités de gestion qui suit permet de comprendre comment fonctionnent le dispositif et d'en voir les avantages et les limites.

Montants décaissés 2004-2010	Bilan CACP	Bilan SERHAU	Total	TAUX
Renforcement institutionnel	6 601	6 960	13 561	97%
Ateliers		8 846	8 846	
Santé	26 717	23 645	50 362	51%
Insertion CE menuiserie	117 709	4 000	121 709	72%
CE horticulture		12 356	12 356	
Développement Urbain I	166 541	63 077	229 618	74%
Développement Urbain II -> 31/12/2010		4 487	4 487	
Développement agricole	15 330	2 455	17 785	13%
Programme intégré dev agricole		495	495	
Eau et assainissement	13 936	13 367	27 303	8%
Numérique	46 401	12 623	59 024	63%
CE informatique	36 826	3 035	39 861	72%
Culture	10 903	0	10 903	102%
FOTONOVO	8 560	0	8 560	
SOUS TOTAL	449 524	155 346	604 870	52%
Action économique	817		817	
Accueil de délégations	19 284		19 284	
Temps de suivi	139 881		139 881	
Semaine de la Solidarité internationale	11 165		11 165	
TOTAL	620 672		776 018	67%

La gestion des fonds

La Communauté d'agglomération de Cergy-Pontoise et la ville de Porto-Novo ont décidé en 2004 de poursuivre leur partenariat avec la SERHAU-SA en leur confiant à nouveau la gestion des fonds dédiés à leur coopération à un **comptable assignataire**. Elles ont contractualisé dans ce sens avec la Société d'Etudes Régionales d'Habitat et d'Aménagement Urbain (SERHAU-SA). La **convention tripartite** prévoit aussi que **SERHAU** puisse apporter, à la demande de la ville de Porto-Novo, une assistance conseil pour les projets développés dans le cadre de la coopération. Cet appui à la maîtrise d'ouvrage peut porter sur les choix techniques à opérer pour le mode d'exécution de prestations, sur la préparation des dossiers de consultation et le dépouillement d'offres, sur le suivi et le contrôle de

l'exécution de prestations d'études, de travaux ou d'achat d'équipements informatiques,...

La SERHAU a donc ouvert un compte bancaire dédié à la coopération décentralisée, où les deux collectivités locales versent leurs contributions financières telles que prévues dans les conventions sectorielles pour la mise en œuvre des actions au Bénin. Ce compte peut recevoir également les sommes accordées par des bailleurs de fond pour la réalisation des projets.

La SERHAU procède au **paiement des dépenses** nécessaires à la mise en œuvre des actions au Bénin **sur ordonnancement du maire de Porto-Novo**. Elle procède au préalable à une **vérification** systématique des pièces transmises par la mairie de PN :

- en respect des **règles** qui ont été **définies** pour le décaissement et qui stipulent que toute demande doit comporter :
 - un courrier de la ville indiquant la convention spécifique concernée, la ligne de crédit sur laquelle les fonds sont imputés, le montant déjà dépensé sur la ligne, le montant à imputer et le solde restant.
 - un mémoire financier regroupant l'ensemble des contrats, des factures, et pièces justificatives,
 - un rapport d'exécution fourni par le porteur de projet,
 - trois signatures : DPDC, Directeur des Affaires Financières et Maire de la ville de Porto-Novo,
- en regard de la **convention sectorielle concernée**, qui précise les objectifs du projet, les activités prévues, les aspects financiers (budget, plan de financement et modalités de décaissement des fonds), les engagements de chaque signataire et le calendrier d'exécution.

Les porteurs de projet doivent retirer les fonds justifiés directement auprès de la SERHAU-SA. Celle-ci doit informer ensuite la mairie des décaissements réalisés. Et produire des rapports trimestriels, annuels et un rapport final pour chaque convention sectorielle.

Ce choix peut être questionné sur sa **cohérence**. En effet, la **gestion des fonds** ne se réduit pas à une question technique et constitue un **facteur important de la maîtrise d'ouvrage** de la collectivité partenaire (comment prétendre exercer la maîtrise d'ouvrage de ses politiques territoriales quand on n'en maîtrise pas le financement ?). Le mode de financement le plus efficace est l'appui budgétaire, qui permet à la collectivité partenaire de **maîtriser son budget** (vision globale de toutes ses recettes, inscription des dépenses correspondantes d'amortissement et d'exploitation, etc.). Cependant, cet objectif se heurte ici à des considérations d'ordre technique (le principe de l'unicité de caisse conduirait à des lenteurs importantes) et politique (la collectivité française engage dans la coopération des fonds publics pour lesquels elle doit rendre compte).

En réalité, le contrôle n'échappe pas à la mairie de Porto-Novo. La SERHAU ne juge pas de l'opportunité des projets et n'ordonne pas les paiements. **Il n'y a donc pas substitution**. C'est simplement une organisation qui sécurise et simplifie les circuits financiers. Le fait que le maire soit ordonnateur des paiements **respecte la légitimité de l'institution communale**. Il n'y a donc pas d'impératif à le modifier aujourd'hui pour des raisons de cohérence. Par contre, il peut être amené à évoluer dans l'avenir en fonction de l'évolution des contraintes et des choix (négociation d'un compte annexe au Trésor public dévolu uniquement à la coopération, création d'un fonds de développement territorial...).

Ce choix peut être questionné sur son **efficacité**, et il l'est clairement. En effet, si les **modalités et les circuits financiers** qui en découlent sont **rigoureux et décrits précisément**, dans les faits, les porteurs de projet ne les connaissent pas ou mal, les dossiers sont traités en mairie avec des **délais très longs**. Le dispositif est donc fortement critiqué par de très nombreux acteurs, qui ont eu à subir, à un moment ou à un autre, des difficultés de paiement ou de remboursement de frais.

Néanmoins, en fin d'évaluation, aucun partenaire ne voulait revenir sur ce choix. De fait, il peut être maintenu car sous réserve d'un audit que ce travail d'évaluation n'avait pas à mener, il apparaît que la SERHAU ne fait qu'appliquer les règles qui ont été convenues. Et elle pâtit elle-même des lenteurs de décaissements puisqu'elle est rémunérée par un pourcentage sur ces décaissements. Le problème est beaucoup plus lié à la **position de la direction des Affaires financières et économiques de la**

mairie, dont c'est normalement la fonction, mais qui n'est pas impliquée comme elle le devrait dans le traitement et la responsabilité des dossiers.

Illustration des dysfonctionnements par les dossiers en instance de paiement

- Convention Santé : le remboursement des frais de visa aux sages-femmes à l'occasion de leur mission à Cergy-Pontoise en 2007 n'a pas été réglé.
- Convention spécifique relative au projet de développement numérique : les indemnités de formations n'ont pas été payées.
- Convention spécifique relative au projet de développement culturel (Valorisation du patrimoine) : le stagiaire n'a pu être payé alors qu'il a effectué son stage il y a 2 ans.

Extrait d'un rapport de mission Octobre 2010

Ce qu'il faut revoir se situe à deux niveaux :

- Modifier certaines règles manifestement incohérentes (si un stagiaire doit rendre un rapport trimestriel, et ne peut percevoir son salaire qu'au vu du rapport, cela entraîne qu'il reçoit effectivement son salaire par trimestre)
- Positionner la maîtrise et la responsabilité des dossiers à la DAFE, ce qui lui permettra en outre d'assurer le suivi des sommes affectées aux actions par la mairie, donc de faire apparaître dans le budget de la commune les dépenses qu'elle va ou a engagées dans le cadre de la coopération (au moment de l'analyse des dossiers, les rapports financiers de la SERHAU-SA ne permettaient pas de voir la contribution de Porto-Novo).
- Responsabiliser les chefs de projet sur le suivi de leur budget pour qu'ils connaissent à tout moment les moyens à leur disposition et donc leur capacité d'action.

Sur l'**efficience** : la fonction d'appui à la maîtrise d'ouvrage prévue dans la convention a conduit à une augmentation du taux de rémunération de la SERHAU de 3,5 à 5%. Cette fonction a été peu mobilisée, il paraît donc logique de supprimer cette clause. D'autant plus que ce type de fonction requière des temps d'intervention très variables, et qu'il est préférable, quitte à lui réserver une somme, de procéder par bons de commande.

Enfin, en termes de **pertinence**, il est recommandé de **dissocier les mécanismes** relevant des deux champs différents de la coopération. Autant le dispositif peut être reconduit – avec les améliorations indiquées plus haut – pour les **actions de type institutionnel** portées par la mairie, autant il serait utile de prévoir – sur le même type de schéma et avec la même rigueur - des modalités distinctes pour les **actions portées par les acteurs du territoire** (cf. recommandations). Cela permettrait de leur donner plus d'autonomie et de responsabilité, et les projets gagneraient en **souplesse** et en **rapidité d'exécution**. D'autant qu'il existe déjà dans les faits plusieurs types de circuits financiers puisque la CACP verse directement certaines sommes aux acteurs de son territoire.

Des acteurs que cette lourdeur décourage : la convention « Chantier d'insertion informatique » prévoyait que le projet devait être porté par le CAEB. Après le démarrage du projet, il ne s'est plus impliqué. Cela lui semblait difficile de porter le projet sans maîtriser le circuit financier.

Dans les deux cas, les partenaires de la coopération décentralisée pourraient demander à la SERHAU de rédiger un **manuel de procédures** et de former les personnes / structures concernées²².

Globalement, les enjeux sont en effet dans l'efficacité des dispositifs financiers et dans l'obtention d'une meilleure **traçabilité**.

²² La Mairie de Porto-Novo a formulé cette demande aux évaluateurs lors de la restitution à chaud de février. Mais cela ne relève pas du tout de leur mission.

QUATRIEME PARTIE - ANALYSE DE LA STRATEGIE DE LA COOPERATION

Une coopération pertinente qui peut butter sur des différences de visions et de positionnements

La pertinence regarde dans quelle mesure les objectifs de la coopération correspondent aux attentes des bénéficiaires, aux besoins du pays, aux priorités globales, aux politiques des partenaires et des bailleurs de fonds. Elle doit donc s'intéresser à la fois à la manière dont la coopération a répondu aux attentes de Cergy-Pontoise et de Porto-Novo.

La coopération est ciblée sur des thématiques à enjeux et ancrée dans les politiques publiques de la ville de Porto-Novo

Les objectifs et les axes de coopération ont été clairement posés au départ, signe qu'il y a eu un vrai dialogue dans la négociation de la convention en 2004. Ils ont été confirmés par les nouveaux élus de Porto-Novo en 2008, qui ont validé l'ensemble, à l'exception d'actions de développement économique initialement intégrées dans la convention sur le développement urbain.

Ce dialogue, fondé sur un bilan de la période précédente, a permis de retenir de grandes orientations qui donnent à la stratégie de coopération une très bonne pertinence pour Porto-Novo car l'approche cible des **thématiques** assez lourdes **où les enjeux de la ville sont forts**, qu'il s'agisse d'urbanisme, de développement de l'agriculture urbaine, de santé ou de réseaux d'eau et d'assainissement.

Les conventions sectorielles qui **ancrent la coopération dans les politiques publiques de la ville**, viennent renforcer cette pertinence. La présentation des actions et des résultats a bien montré que :

- la ville de Porto-Novo sait ce qu'elle veut et où elle va. Même si elle le partage peu avec ses partenaires comme on le verra plus loin, elle a des politiques publiques assez claires et solides (santé), ou alors innovantes, pour partie en construction (développement agricole) pour partie en émergence (numérique),
- **la coopération contribue à renforcer les capacités de la ville à les mettre en œuvre** en contribuant au montage et à la réalisation de projets qui posent des jalons concrets de ces politiques. Elle joue un rôle intéressant, parce que ces **actions permettent aussi d'affiner la conception de ces politiques**. En effet, les projets sont élaborés sur la base d'idées parfois floues, mais sous tendues par des intuitions et visions, et ce sont les actions qui permettent de les préciser, de les tester et de les réajuster, donc de dessiner progressivement des politiques publiques locales, susceptibles de devenir relativement consistantes (déjà net dans le secteur de la santé) si elles sont bien pilotées.

Cergy-Pontoise doit formuler ses attentes

Le chapitre sur les résultats montre que la coopération produit des **effets multiples pour Cergy-Pontoise**. Mais comme ses **attentes** ne sont **pas formulées explicitement**, il est **difficile d'affirmer** que la **stratégie** de coopération est **pertinente pour la Communauté d'agglomération et son territoire**.

On peut postuler qu'elle l'est, mais cela reste à confirmer par la Communauté d'agglomération elle-même.

Ce postulat repose sur les intentions et les attentes de nombreuses collectivités locales françaises engagées dans une relation de coopération décentralisée²³. Il s'agit le plus souvent de donner des clefs aux acteurs de l'institution et du territoire pour mieux comprendre **le monde, élargir leur vision, prendre du recul**, percevoir que les relations internationales sont marquées aujourd'hui par des relations d'interdépendance. Avec un impact potentiel sur leur **capacité à mieux se positionner**,

²³ Cette partie s'inspire notamment d'éléments du « Guide pratique et méthodologique. Améliorer la qualité d'une politique publique de coopération décentralisée » publié par l'ADF avec l'appui du MAEE et du F3E en juin 2008

en responsabilité et en citoyen : sur leur territoire de vie (ce qui suppose notamment de savoir qui fait quoi, de connaître le rôle des élus et des institutions), dans leur travail, sur les enjeux mondiaux (comme l'eau, le réchauffement climatique,...). Les **publics** concernés peuvent être les **jeunes** générations de différents milieux sociaux (étudiants et jeunes en insertion), les **actifs** qui exercent aussi bien dans la collectivité locale que dans les organisations locales de la société civile : établissements d'enseignement, de formation et d'insertion qui sont au contact des jeunes, structures sanitaires, établissements et acteurs culturels,... D'autant qu'aujourd'hui, les **citoyens**, les **entreprises**, les **étudiants** sont de plus en plus demandeurs d'une ouverture internationale. Offrir une réponse à cette demande constitue sur certains territoires un réel enjeu.

La coopération décentralisée est aussi une façon **d'exprimer des valeurs** de solidarité, de droits de l'Homme, de dialogue entre les peuples, de culture de paix, de francophonie. Dans le concept de développement durable et dans le cadre des **agendas 21** – la CACP en a élaboré un - **l'éducation** à l'environnement, au développement et à la solidarité internationale est un axe majeur.

Sur un plan professionnel, la coopération internationale positionne les acteurs du territoire en tant qu'experts, permet à des groupes du territoire français de **questionner et de valoriser ses pratiques**. Au sein de la collectivité et de ses services, c'est un outil de **mobilisation des ressources humaines** (mobilisation interne et cohésion des équipes ; valorisation de l'expertise des agents). La coopération décentralisée prend ici un rôle de **formation** : l'agent en charge d'un projet questionne sa pratique et la façon dont elle s'intègre dans d'autres pratiques de la collectivité et élabore un discours clair afin de transmettre au mieux son expertise. Il est également confronté aux pratiques du partenaire, ce qui lui permettra de revenir au travail quotidien avec de nouvelles idées et l'expérience du partenaire de coopération.

Si ces objectifs sont ceux de la CACP, alors la coopération avec Porto-Novo est non seulement pertinente, mais elle aussi cohérente et efficace pour Cergy-Pontoise.

Si ce ne sont pas ses objectifs, ou pas seulement, un **passage de l'implicite à l'explicite** est nécessaire, pour la collectivité locale elle-même, pour ses services qu'ils soient parties prenantes ou en interrogation, pour les acteurs locaux associés, et enfin pour ses partenaires de Porto-Novo qui s'interrogent et dont certains expriment le souhait que la coopération soit utile aussi pour Cergy-Pontoise, afin **d'équilibrer la relation**.

Deux dimensions n'ont pas été évoquées plus haut mais sont souvent constitutives de relations de coopération décentralisée : la coopération peut être un outil intéressant pour la **transversalité** inter-directions et interservices. C'est aussi un vecteur de renforcement de **l'identité** du territoire et **d'intégration** dans des territoires ouverts aux flux migratoires.

Un **niveau** possible mais **plus ambitieux** consiste à fixer des objectifs à la coopération qui résonnent avec les **enjeux stratégiques majeurs** de son territoire, afin que la coopération décentralisée apporte une plus value à ses politiques publiques. A Cergy-Pontoise, on peut potentiellement y placer le développement urbain, l'enseignement supérieur, la culture, l'équilibre habitat – emploi, les migrations pendulaires ...

Il y a aussi des questions qui peuvent faire l'objet de « **sujets communs** » entre élus et collectivités locales, comme le lien entre élus et techniciens, et entre institution et territoire, gouvernance locale, etc.

Le champ est largement ouvert et dépend des volontés de part et d'autre.

Des visions différentes qui appellent à un dialogue plus poussé

Le questionnement sur la pertinence peut être poussé plus loin si l'on s'intéresse de plus près à la notion de besoins. On peut en effet regarder l'adéquation des actions par rapport aux besoins exprimés ou aux besoins supposés ou perçus. Ce débat traverse inévitablement les relations entre des acteurs français et des acteurs africains. Car la réponse détermine des positionnements différents par rapport au partenariat, qui sont très bien décrits et analysés dans le document de

capitalisation publié conjointement en 2009 par le PAD-Maroc²⁴, CUF et le F3E²⁵ intitulé « *Accompagner les collectivités territoriales du sud dans la gouvernance de leur territoire. Comment la coopération décentralisée peut-elle renforcer les capacités de maîtrise d'ouvrage des collectivités partenaires ? Enseignements tirés d'une capitalisation d'expériences* ».

La démarche de la **CACP** est très respectueuse de l'autonomie de son partenaire, et **se positionne plutôt en réponse aux besoins exprimés**, par l'apport d'expertises ciblées. En cela elle est en phase avec le positionnement de la mairie de **Porto-Novo** qui **se préserve d'une intrusion directe dans son fonctionnement et ses décisions fondamentales**. Ce n'était pas forcément le cas au début de la période étudiée, mais semble assez manifeste avec la nouvelle municipalité et prend du relief. Porto-Novo affirme son statut de capitale, son statut d'institution autonome et construit sa dynamique et ses partenariats de façon très affirmée. Elle **utilise les expertises** que peuvent lui apporter les acteurs de Cergy-Pontoise, qui de ce fait se sentent parfois « instrumentalisés ».

Mais la **CACP se veut également force de proposition et a aussi un positionnement implicite, qui s'intéresse plus globalement à la construction et au développement de l'institution municipale**. Si elle est tout à fait volontaire pour mettre l'expertise de la Communauté d'agglomération et des acteurs du territoire au service de Porto-Novo, elle peut souhaiter aussi une action assez globale portant sur les différentes dimensions de l'institution et de son rôle de maître d'ouvrage. Cette vision est justifiée par ce qu'est la Communauté d'agglomération, son histoire et son ampleur. Mais avec le **risque** que la représentation qui en découle devienne un « modèle » et pèse sur la coopération.

Ces différences de positionnement / de vision ne sont pas forcément problématiques en soi, elles peuvent créer des tensions dynamiques, à condition qu'elles soient exprimées et débattues. En l'absence de discussion, les écarts se creusent. C'est ce qui est en train de se passer dans cette coopération, et que le projet Eau illustre de manière un peu caricaturale.

Ces différences appellent des discussions sur les positionnements mais aussi des **ajustements** de la part des deux partenaires, où chacun gagnerait à **être plus pragmatique** : la CACP en acceptant - sur les projets « lourds » - des approches progressives qui apportent la bonne expertise au bon moment et la ville de Porto-Novo en prenant acte que sa capacité de maîtrise d'ouvrage butte sur des limites organisationnelles et techniques.

Une cohérence générale satisfaisante qui peut s'améliorer

Une référence plus systématique aux grandes orientations permettrait d'aller plus loin dans l'atteinte des objectifs généraux et des axes prioritaires

Les objectifs des conventions sectorielles sont assez en phase avec les objectifs généraux et les axes prioritaires, ce qui crée une base saine pour avoir une stratégie d'intervention cohérente. Dans le passage des objectifs à l'action, il y a une complémentarité de fait entre les deux collectivités locales, dans les processus d'identification et de montage de projet, qui joue ensuite favorablement pour la cohérence de la coopération dans ses différentes dimensions.

Les idées et les pistes d'action sont proposées soit par le DPDC ou le maire de Porto-Novo en lien avec les politiques publiques de la ville, soit par la chargée de mission de Cergy-Pontoise qui connaît maintenant très bien PN. Elles sont discutées de façon approfondie entre eux. Il n'y a donc pas de décalage avec les besoins. Ensuite, elles semblent en grande partie structurées à Cergy-Pontoise, où la chargée de mission apporte beaucoup de temps, de soin et de méthode à construire des projets cohérents, à mobiliser des acteurs compétents et à les appuyer dans leur préparation et leur réflexion. Ce travail et la **rigueur méthodologique** qui le sous-tend permet d'obtenir en général des **projets bien construits** et des actions en cohérence avec les objectifs. Les conventions sectorielles et le bilan le montrent. Parallèlement, les réunions du groupe de travail animé par la CACP donnent une forte **cohérence** aux actions respectives des différents acteurs, qui se traduit également dans l'action

²⁴ Projet d'accompagnement du processus de décentralisation marocain

²⁵ Le F3E - Fonds pour la promotion des Etudes préalables, des Etudes transversales et des Evaluations – regroupe des ONG et des collectivités territoriales françaises engagées en coopération pour le développement. Sa mission est de les aider à améliorer la qualité de leurs interventions, notamment en les accompagnant dans leurs démarches d'études.

à Porto-Novo : on ne voit pas de situation où un acteur mènerait ses projets sans se préoccuper de ce que font les autres. Au contraire, on a vu qu'il existe des **synergies** intéressantes comme celle qui s'est mise en place dans le chantier d'insertion informatique, entre les objectifs sectoriels des projets de développement numérique et de santé.

Cependant, la comparaison entre objectifs montre que les **grandes orientations** générales ne sont **pas encore assez utilisées comme référence pour l'action**. Les responsables de la coopération vérifient systématiquement que les actions correspondent aux orientations. Mais cette vérification pourrait être poussée plus loin, car lorsqu'on regarde cet aspect dans le détail, on voit en fait quatre types de conventions :

- Celles qui formulent explicitement un ou plusieurs objectifs opérationnels qui correspondent à un objectif général ou aux axes structurants (la plus exemplaire à cet égard est la convention développement urbain par rapport aux axes structurants, mais c'est également le cas de la convention Eau sur les politiques publiques et l'amélioration des conditions de vie)
- Celles qui affichent des objectifs opérationnels liés à un objectif général ou aux axes structurants, mais de façon floue (appui institutionnel)
- Celles qui ne font pas le lien, alors que les intentions existent (développement numérique ou santé par rapport aux politiques publiques)
- Les conventions où il n'y a ni contribution ni intention d'alimenter des politiques publiques comme les chantiers école et d'insertion, alors qu'ils pourraient être pensés comme dispositifs d'une politique publique d'insertion à Porto-Novo.

Il serait possible de valoriser davantage les actions et de leur donner une efficacité accrue : en passant en revue chaque objectif et axe structurant de la convention générale, en s'interrogeant sur la capacité du projet à y contribuer, et en formulant chaque fois que possible des objectifs spécifiques, qui n'avaient pas forcément été pensés initialement, mais qui conduiraient le projet à générer des effets plus importants en lien avec chacune des orientations majeures.

Une orientation trop exclusive sur des dimensions politiques et territoriales

Dans la ligne de ce qui a été exposé sur la pertinence, l'analyse de cohérence s'appuie aussi sur la **grille de lecture** construite dans le cadre de la capitalisation PAD Maroc – CUF – F3E, qui donne des repères intéressants sur la **capacité de maîtrise d'ouvrage** des collectivités locales. Même si la coopération décentralisée entre Cergy-Pontoise et Porto-Novo ne fait pas référence à cette notion, elle est inévitable et on peut d'ailleurs la « lire entre les lignes ». En outre, cette grille de lecture est utilisée ici comme outil de diagnostic, mais peut être un **bon support de dialogue pour expliciter les enjeux, les intérêts et les objectifs de chaque partie** pour retrouver une relation de qualité.

Elle propose de s'appuyer sur les quatre dimensions de la maîtrise d'ouvrage (page suivante)

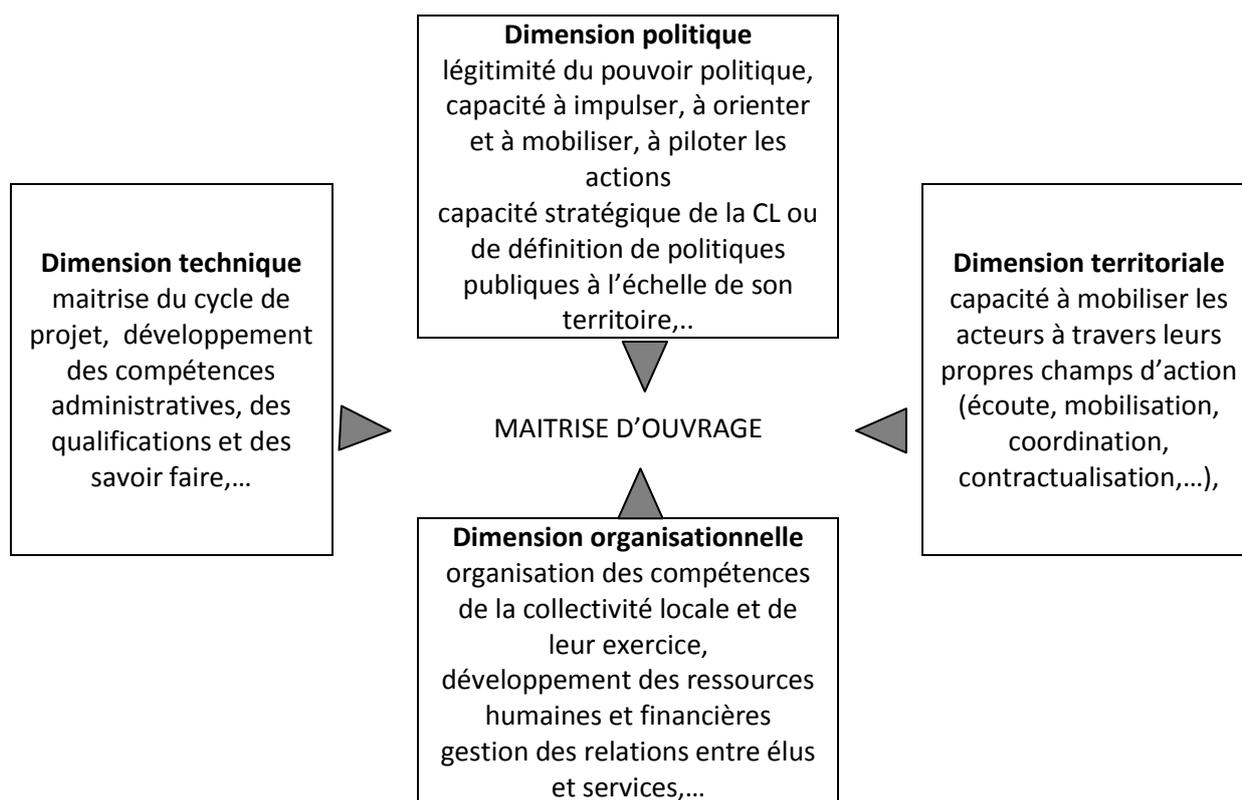
La coopération CACP/PN est fortement orientée sur les dimensions politique et territoriale.

- Avec de très bons résultats sur la dimension politique car Porto-Novo s'en empare
- Avec des résultats assez contrastés sur la dimension territoriale, car la ville a tendance à s'y inscrire au cas par cas, procédant avec les acteurs de son territoire comme avec les acteurs de Cergy-Pontoise, et recourant aux compétences qu'ils peuvent lui apporter. Cependant, si la mobilisation reste sectorielle, elle n'est pas forcément ponctuelle, comme en témoignent les instances mises en place sur le développement agricole ou la santé, ou encore le début de concertation sur la formation en informatique.

C'est sur le développement urbain et les Ateliers ouest africains que l'ambition est la plus forte, et représente une amorce de gouvernance locale où le dialogue entre la collectivité locale et les organisations de la société civile peut enrichir les politiques publiques.

Cette **orientation sur les dimensions politique et territoriale** est **intéressante et originale**, les coopérations décentralisées ayant plus souvent à tendance à se focaliser sur le technique : formation des cadres, échanges d'expérience, etc. et à laisser le politique dans l'implicite. Mais il est nécessaire de **s'assurer que les capacités organisationnelles et techniques sont suffisamment solides** et que l'administration municipale est en mesure d'opérationnaliser ces politiques publiques. La coopération peut aussi contribuer à renforcer ces capacités.

Or dans la coopération entre Cergy-Pontoise et Porto-Novo, le lien ne semble pas suffisamment travaillé.



Le volet d'appui institutionnel est déconnecté des autres projets

Ce volet a été lancé au démarrage de la nouvelle convention, mais s'est arrêté assez vite. Et surtout, il a été pensé en tant que tel. S'il pouvait constituer un bon préalable, favorable à la connaissance mutuelle entre les deux institutions, il perd une partie de son sens s'il **n'est pas « accroché » à des actions conjointes**.

Le tableau suivant, construit pour situer les objectifs sectoriels à la fois sur les quatre dimensions de la MO et sur leurs « cibles » potentielles (la ville de Porto Novo, la Communauté d'agglomération de Cergy-Pontoise et leurs liens) montre que les actions d'appui institutionnel couvraient une bonne part du spectre possible. Mais les objectifs étaient formulés de façon parfois floue. Par exemple (c'est également vrai pour d'autres conventions opérationnelles qui proposent des échanges entre acteurs) viser « l'amélioration des pratiques » sans préciser de quelles pratiques il s'agit.

Cibles	Collectivité locale			Relations CL acteurs	Acteurs	Populations
Dimensions	Organ ^{le}	Technique	Politique	Territoriale		
Porto-Novo						
Liens entre les deux territoires						
Cergy-Pontoise						

Ensuite, l'appui institutionnel n'apparaît plus dans les conventions sectorielles. Si on les examine de la même manière, on constate en outre qu'elles abordent rarement l'ensemble des dimensions. Ce n'est évidemment jamais une obligation ni forcément une nécessité, mais les parties précédentes – bilan, instruments et résultats – ont montré que **la mise en œuvre des projets a souvent rencontré des difficultés et des longueurs qui trouvent en partie leur explication dans des insuffisances organisationnelles et techniques de la collectivité locale.**

Si la mairie de Porto-Novo valide ce constat et souhaite aller plus loin dans le renforcement des capacités de ses services – ce que le maire a exprimé dans l'entretien d'octobre - les deux partenaires pourront **donner plus de cohérence et de force à leurs actions** en examinant plus systématiquement, lors de l'identification et du montage des projets, les dimensions à prendre en compte et les **activités de renforcement** à prévoir à ces niveaux. Dans ce cas, les appuis institutionnels peuvent être **appuyés sur la mise en œuvre des actions** et **orientés** de façon plus précise **sur les fonctions liées** : référents élus et techniques des projets.

Les tableaux qui suivent sont donnés à titre d'illustration. Ils confirment que :

- **les liens entre les deux collectivités et territoires font rarement l'objet d'objectifs explicites** : c'est uniquement le cas des collaborations entre acteurs de l'enseignement / de la formation en informatique
- **des objectifs sont rarement énoncés pour Cergy Pontoise.**

Développement urbain

Cibles	Collectivité locale			Relations CL acteurs	Acteurs	Populations
	Organ ^e	Technique	Politique			
Porto-Novo						
Liens CP/PN						
Cergy Pontoise						

Développement numérique

Cibles	Collectivité locale			Relations CL acteurs	Acteurs	Populations
	Organ ^e	Technique	Politique			
Porto-Novo						
Liens CP/PN						
Cergy Pontoise						

Projet Eau et assainissement

Cibles	Collectivité locale			Relations CL acteurs	Acteurs	Populations
	Organ ^e	Technique	Politique			
Porto-Novo						
Liens CP/PN						
Cergy Pontoise						

Chantier d'insertion informatique

Cibles	Collectivité locale			Relations CL acteurs	Acteurs	Populations
	Organ ^e	Technique	Politique			
Porto-Novo						
Liens CP/PN						
Cergy Pontoise						

Chantiers d'insertion

Cibles	Collectivité locale			Relations CL acteurs	Acteurs	Populations
	Organ ^e	Technique	Politique			
Porto-Novo						
Liens CP/PN						
Cergy Pontoise						

Projet Santé

Cibles	Collectivité locale			Relations CL acteurs	Acteurs	Pop
	Organ ^e	Technique	Politique			
Porto-Novo						
Liens CP/PN						
Cergy Pontoise						

Développement agricole

Cibles	Collectivité locale			Relations CL acteurs	Acteurs	Populations
	Organ ^e	Technique	Politique			
Porto-Novo						
Liens CP/PN						
Cergy Pontoise						

Effacité

Malgré les efforts de rigueur méthodologique déployés pour le montage des projets, il existe un certain nombre de biais qui nuisent à l'efficacité de la coopération : le projet de développement numérique a montré que l'établissement de partenariats hâtifs pouvait conduire à l'échec. Les calendriers beaucoup trop optimistes obligent à des re négociations, les relations à distance posent des problèmes de réactivité et de continuité des échanges, **le manque de suivi conjoint ne permet pas de faire un réel pilotage.**

Ces points ont été suffisamment développés pour qu'il ne soit pas nécessaire d'y revenir, sauf à rappeler que quelques éléments d'organisation et de management de projet seraient tout à fait indispensables :

- Désignation de chefs de projet et définition des modalités de pilotage technique à PN
La ville a recruté fin 2010 une personne (sur les deux prévues) pour renforcer le Service de coopération, ce qui devrait lui permettre de s'impliquer de façon plus soutenue et plus pro active. Pour que cet effort porte tous ces fruits, une condition complémentaire est nécessaire : il faut attribuer la responsabilité de chaque projet de façon explicite à un « chef de projet » clairement identifié par tous à la mairie et sur le territoire, doté d'un cahier des charges précis, ayant des compétences en rapport avec ses objectifs et qui change le moins souvent possible.
-
- Amélioration du dispositif de suivi évaluation
Le dispositif de suivi évaluation est à améliorer, avec une plus grande structuration et systématisation des informations sur les évolutions des projets. Au cours de la période écoulée, il est probable que le manque d'information en provenance de Porto-Novo ait gêné ce suivi systématique. La mise à plat régulière des bilans serait utile pour rectifier le tir, non seulement en termes de calendrier comme cela est fait (ex du projet Eau où les comptes rendus font état de re programmations régulières) mais en termes d'approche. Et elle alimenterait utilement et concrètement les temps communs (missions annuelles) pour tirer les enseignements et alimenter le pilotage politique pour le moment trop informel.

Durabilité

L'ancrage des actions dans les politiques publiques de PN est favorable à une pérennité des actions. D'autre part, des liens et des dynamiques d'échanges se sont construits à CP qui vont au delà de la coopération. Par contre, les différences de positionnement entre les institutions partenaires peuvent remettre en question la coopération elle-même, d'autant que s'y ajoutent des **différences de vision sur la conduite des relations et des échanges.**

A cet égard, les acteurs majeurs de la CACP accordent de l'importance à la **qualité de la relation**, et qui s'exprime par le respect d'un certain nombre de valeurs d'accueil et de considération mutuelle, le respect des engagements, des règles et des méthodes qui fondent l'efficacité et la confiance. Ils s'intéressent à la ville, à ses évolutions, à ses initiatives et ont du mal à comprendre que leurs interlocuteurs de Porto-Novo ne partagent pas plus spontanément les informations sur ce qu'ils entreprennent. Avec la préoccupation de ne pas perdre la cohérence de la coopération et de ne pas se retrouver dans un rôle étriqué de bailleur de fonds.

Ce sentiment déjà évoqué d'être instrumentalisés génère des **interrogations** sur la perception de la réciprocité à PN, leur volonté d'approfondissement des échanges et la confirmation de la relation.

A Porto-Novo, les enjeux énormes et les problèmes aigus nécessitent de travailler sur de multiples fronts à la fois, qui expliquent que la ville ait besoin de plusieurs partenaires. En outre, comme ville capitale, elle est en prise avec des stratégies et négociations politiques avec l'Etat et les acteurs

nationaux. Cette situation complexe et exigeante l'amène à être plutôt centrée sur **l'utilité de la relation et l'obtention de résultats concrets**. Les personnes rencontrées pendant l'évaluation ont affirmé de façon assez unanime une grande satisfaction de la coopération avec Cergy-Pontoise.

Leurs propos traduisent en partie cette vision :

- bonne base posée par prédécesseurs
- volonté de cohérence de CACP
- garde fou pour les études
- dynamisme, personnes compétentes
- travaille pour l'avenir de Porto-Novo

Mais plusieurs se focalisent aussi sur la qualité de la relation :

- Inscrite dans la durée : fidélité
- personnes engagées
- dimension humaine forte
- se soucient de notre vécu quotidien

Pour autant, ils ne comprennent pas ce besoin de partager « toute l'information » (ce qui n'est pas la demande de la CACP), qu'ils interprètent comme une exigence d'exclusivité, qui n'est plus d'actualité : « pendant des années tout le monde à Porto-Novo en entendant "coopération" pensait forcément "Cergy-Pontoise", mais cette période est révolue ». Et de leur côté aussi, « la confiance s'érode » du fait de ce qui est parfois perçu comme une "intrusion" de la CACP dans le contexte administratif de la coopération.

Les deux points de vue sont légitimes et "entendables". Mais les perceptions parfois assez négatives, sur ces questions comme sur celles qui touchent au positionnement et à l'opérationnel, confirment la **nécessité de plus de dialogue** et de prise en compte des contraintes, attentes, besoins de l'autre, acceptation des différences.

La réciprocité, idéal ou défi ?

De nombreux éléments de l'évaluation militent pour que chacun exprime plus clairement sa vision de la coopération :

- Pourquoi il coopère, ce qu'il en attend pour son institution et pour son territoire (positionnement)
- Quelles sont les dimensions prioritaires qui l'intéressent et celles sur lesquelles il ne souhaite pas d'intervention de la coopération
- Comment il souhaite que soient organisés les dispositifs de coopération et le pilotage des actions
- Quelles sont ses attentes dans la relation : respect des engagements, respect des personnes, liberté des échanges, cordialité, sens de l'accueil,...

Sur les premiers points, l'effort sera peut-être plus important pour la CACP, qui dans le cadre de la convention qui s'achève, ressent un certain nombre d'insatisfactions, mais en partie parce qu'elle n'a pas suffisamment exprimé, et probablement pas suffisamment travaillé, ses attentes.

Il est encore courant dans les programmes de coopération décentralisée de considérer qu'elle sert avant tout aux collectivités locales des pays en développement, et de se « contenter » au nord de faire œuvre de solidarité et de tenter de partager les expériences avec le grand public, à travers des actions de sensibilisation et d'éducation au développement. Mais cette posture devient de plus en plus difficile. Les **exigences de rigueur** imposée par la/les crises poussent les institutions publiques à **se recentrer** sur des missions qui touchent leurs administrés. Cette tendance est renforcée en France par les **réformes** en cours de la **fiscalité locale** et des collectivités locales, qui accentuent la tendance à la **baisse de leurs ressources**. Ces deux mouvements poussent depuis quelques années les collectivités du nord à réclamer de la « réciprocité » dans leurs relations de coopération décentralisée, mais force est de constater qu'elles ont **beaucoup de mal à mettre du concret derrière ce terme**. Pourtant, les élus qui s'inscrivent dans des réseaux internationaux de collectivités

locales soulignent qu'à travers leurs échanges, ils constatent qu'ils sont confrontés aux mêmes problèmes dans la gestion de leurs institutions et le développement de leurs territoires. Il serait donc logique que ces **problématiques partagées** leur permettent de trouver un intérêt réciproque dans une relation de coopération.

La CACP, qui a l'intuition que la coopération pourrait aller plus loin et enrichir ses politiques publiques, est tout à fait dans cette mouvance. Mais c'est plus facile à dire qu'à faire.

Cela tient à la nature même de la CACP, qui assure des fonctions importantes pour les habitants et leur quotidien, mais qui constate une distance à combler – les habitants connaissant surtout leurs communes et peu, voire pas, les structures intercommunales comme la Communauté d'agglomération. Un versant de la réforme des collectivités locales va permettre à terme de **rapprocher les intercommunalités des populations** avec des élections fléchées pour les conseillers communautaires. La CACP peut **anticiper** ces changements et les **accompagner** par un travail de **pédagogie** auquel la coopération décentralisée peut contribuer.

Trois thématiques paraissent intéressantes de ce point de vue : **l'eau, la santé et l'insertion**. Toutes n'ont pas obtenu des résultats satisfaisants lors de la convention soumise à l'évaluation. Mais un déplacement dans la façon de considérer le sujet peut éventuellement permettre de rebondir.

L'idée est de mettre à plat les situations et de mettre en parallèle les modes opératoires et les questions qui se posent de part et d'autre. Simplement et sans jugement. C'est une première étape, mais qui permettrait peut-être de mieux se connaître et se comprendre. Si les échanges sont fait en profondeur (par exemple sous forme de conférence où chaque partie présente le sujet tel qu'il est abordé et traité dans son contexte) sans penser à priori que la coopération est destinée à résoudre les problèmes de Porto-Novo, ils seront beaucoup plus ouverts et laisseront s'exprimer les situations, les difficultés, les étonnements naissant des différences. Et ouvriront la voie à de nouvelles hypothèses de coopération.

Pourquoi préjuger en effet que la CACP peut aider Porto-Novo en matière d'adduction d'eau mais n'a rien à en attendre ? N'y a-t-il en France aucune question sur la gestion de la ressource en eau ? De même en matière de santé, l'échange peut aller au-delà des pratiques entre professionnels et poser la question de la santé publique de manière plus ouverte. Est-ce que CP a déjà partagé avec PN ses questionnements à ce sujet, par exemple sur la prévention, la gestion des ressources, les restrictions budgétaires et leurs conséquences sur les façons de travailler des personnels de santé, donc sur la qualité de l'accueil ? Est-ce que ce ne sont pas des sujets sur lesquels une institution comme la CACP peut provoquer le débat, y compris en son sein ou avec la société civile de son territoire ?

Si des collectivités locales françaises acceptent de mettre des questions de société en débat sur leur territoire, en profitant des échanges avec des collègues étrangers qui ont des difficultés dans les mêmes domaines, d'ordre différent certes, cela peut revivifier le débat public. Mais cela suppose une manière totalement différente d'aborder la coopération : non comme un devoir de solidarité internationale, mais comme un geste politique fort qui fait bouger les lignes chez soi.

Les relations entre acteurs institutionnels de la coopération

Entre la CACP et les communes de son territoire

Sur le territoire de la Communauté d'agglomération de Cergy-Pontoise, trois communes entretiennent des relations de coopération décentralisée avec des collectivités étrangères :

- Cergy avec Thiès au Sénégal et Saffa en Palestine ;
- Eragny sur Oise avec l'arrondissement de Nongr-Maasom de la commune d'Ouagadougou au Burkina Faso ;
- Vauréal avec la commune de Kétou au Bénin.

La coopération décentralisée de ces villes a essentiellement commencé par une coopération d'aide au développement, construite autour de la mise en place d'actions visant à résoudre des problèmes dans les villes partenaires. Elle commence à évoluer vers une coopération d'appui institutionnel aux villes partenaires visant le renforcement de leurs compétences et leur rôle de maîtrise d'ouvrage.

A ce jour, chaque commune de l'agglomération met en œuvre sa politique de coopération sans articulation avec les autres communes, même s'il s'agit souvent de problématiques proches ou partagées. Les chargés de mission coopération décentralisée se connaissent et se sont réunis deux à trois fois en 2007 et 2008 pour échanger sur leurs programmes respectifs. Ils ont mis en place une formation sur la coopération décentralisée rassemblant des agents de leurs différentes collectivités. Ces échanges étaient animés par la chargée de mission RI de l'agglomération. Faute de temps cette expérience ne s'est pas poursuivie. Mais des échanges bilatéraux se poursuivent et des actions conjointes sont menées :

- participation de la CACP à une réunion de réflexion pour la mise en place d'un chantier d'insertion à Thiès,
- organisation de la restitution des Ateliers d'urbanisme en lien avec la ville de Cergy
- visite de l'agglomération commune à l'ensemble des délégations présentes à Cergy-Pontoise pendant la SSI 2010
- participation au conseil consultatif des relations internationales mis en place par Eragny.

Ces initiatives sont intéressantes. Elles pourraient aller plus loin si les élus en voient l'intérêt, avec une conférence de projet régulière (tous les deux ans ?), rigoureusement préparée, tournante entre les collectivités, pour faire le point sur les évolutions et les acquis de leurs relations. A plus court terme et de manière plus opérationnelle, un **dispositif de formation et d'accompagnement des acteurs** engagés dans ces coopérations décentralisées pourrait aussi être réfléchi entre la CACP et les communes de son territoire.

Entre les partenaires de coopération de Porto-Novo

Le Grand Lyon dans le cadre de sa coopération avec Porto-Novo a simultanément réalisé des actions importantes et complémentaires en matière d'urbanisme :

- Assistance à la candidature de Porto-Novo pour son inscription au patrimoine mondial de l'UNESCO,
- Organisation d'un séminaire sur le développement touristique,
- Restauration de la maison Migan, bâtiment de style afro-brésilien siège de la Maison du patrimoine et du tourisme,
- Création de deux postes de coordinateur du tourisme.

Quelques actions communes ont été menées : organisation d'un salon sur le tourisme juste avant la première session des Ateliers en 2005, pour avoir une convergence d'acteurs ; participation des services de l'urbanisme du Grand Lyon aux sessions des Ateliers en 2009 et 2010, accueil des volontaires dans les services avant leur prise de poste.

Sur les enjeux urbains à Porto-Novo, les actions menées par les deux collectivités montrent une convergence d'analyse et une bonne complémentarité des interventions des deux collectivités françaises. La CACP s'est investie pendant un moment sur le dossier UNESCO, mais s'est retirée ensuite pour laisser la main à Lyon, qui a une meilleure plus value sur le sujet, étant elle-même inscrite au patrimoine mondial.

Si Porto-Novo s'empare du nouveau concept de « paysage urbain historique » et le place au cœur de sa démarche d'élaboration et de mise en œuvre de son nouveau Plan Directeur d'Urbanisme, sous le parrainage de l'Unesco, cette approche pourrait faire l'objet d'un intéressant partenariat tripartite entre Porto-Novo, Cergy-Pontoise et Lyon / Grand Lyon.

PERSPECTIVES ET RECOMMANDATIONS

Poursuivre en tirant les enseignements

A l'issue de cette évaluation et de ce « passage au crible » des multiples facettes de la coopération, il peut sembler difficile de se forger une opinion sur son avenir. **Le maire de Porto-Novo veut développer cette coopération** dont il trouve que le développement urbain et les Ateliers ouest africains sont « le meilleur fruit ». Il est également positif sur le projet santé et sur le chantier d'insertion informatique qu'il souhaite pérenniser, accorde beaucoup d'importance à l'adduction d'eau dont sont encore privés 12 quartiers de la ville. Il a des idées fortes sur la culture et pense par exemple que Cergy-Pontoise peut lui apporter son expérience pour créer un théâtre municipal. Enfin le renforcement du service de Coopération décentralisée est à l'ordre du jour, ce qui peut rassurer les acteurs de Cergy-Pontoise qui manifestent une usure importante face à la répétition des problèmes d'organisation.

Il nous paraît important de poursuivre cette coopération. L'inscription dans la durée est un gage de bonne connaissance mutuelle des personnes et des institutions, de bonne connaissance du contexte de Porto-Novo, de bonne connaissance des acteurs et de leurs capacités. **Une relation de cette nature et des actions de cette ampleur sont long à construire.** Il est donc préférable de **tirer les enseignements** de la période écoulée et de bien recadrer le partenariat plutôt que de renoncer. D'autant que Porto-Novo a pris des mesures pour mieux gérer ses coopérations qui effectivement se multiplient (recrutement évoqué plus haut pour le service coopération, sous un jeune chef de service qui sera davantage responsabilisé). Une autre évolution est en cours et va se mettre en place en 2011 : sur le plan politique c'est la première adjointe et non plus le maire qui sera l'interlocutrice de la CACP. Ce qui donne l'opportunité de **faire davantage reposer la future coopération sur les espaces institutionnels**, et de **bien discuter** de la **vision**, des **conditions** du **pilotage politique** (dialogue entre les deux collectivités locales, mais aussi mobilisation des élus dans chacune d'elle) et des **attentes** vis-à-vis du pilotage technique et des processus décisionnels.

La prochaine convention serait à prévoir sur une durée courte, si possible synchronisée avec la fin des mandats municipaux, de façon à faire une évaluation (même interne) sans attendre trop longtemps.

Assurer les préalables

- La première chose à faire est de se mettre d'accord sur les constats, et notamment tout ce qui perturbe les relations (dysfonctionnements, mais aussi perception mutuelle des intentions et des attitudes) de façon à lever les malentendus. Un échange sur le projet Eau et les décalages de vision qui ont perturbé sa mise en œuvre fait également partie de ces préalables (en veillant à y associer un acteur incontournable, la direction régionale de la SONEB). Ces mises au point ouvriront la possibilité de poser le cadre global sur des bases saines.
- Il est ensuite nécessaire d'apurer la situation financière en réglant les sommes restant dues à certains porteurs de projet et en obtenant de la SERHAU SA des comptes clôturés validés par les deux parties.

Au niveau stratégique

Poser le cadre global

Les deux institutions partenaires sont invitées à renouer un vrai dialogue politique et à expliciter leurs visions respectives, leurs attentes, leur positionnement dans la coopération et le sens qu'elles donnent à la relation. Cela suppose qu'au préalable, chaque institution fasse cet effort de formulation en interne, qui peut s'avérer plus difficile à Cergy Pontoise.

Si la communauté d'agglomération a l'intuition que la coopération peut aller plus loin en termes de problématiques partagées, elle n'a pas encore clairement exprimé ce que sa demande de réciprocité peut recouvrir de concret. Les résultats obtenus donnent déjà des réponses, l'amélioration de l'équilibre de la relation peut suggérer un niveau d'ambitions plus élevé. Cela peut aller jusqu'à fixer à la coopération des objectifs qui résonnent avec les enjeux majeurs de son territoire, comme le développement urbain, la culture, l'équilibre habitat-emploi, les migrations pendulaires,... ou à identifier puis travailler ensemble des questions qui constituent des « sujets communs », soit au niveau sectoriel (eau, insertion, santé), soit au niveau institutionnel (lien entre élus et techniciens, lien entre institution et territoire, gouvernance locale, etc.). D'autres coopérations décentralisées s'interrogent et cherchent à construire de nouveaux types de relation. Cergy Pontoise et Porto Novo pourraient ouvrir la voie sur cette dynamique.

Du côté de Porto-Novo, qui multiplie les partenariats de coopération internationale avec des collectivités françaises, nord américaines, brésiliennes,... il est également souhaitable de préciser ce que sont ses attentes spécifiques pour la relation avec Cergy Pontoise. Cela lui permettra de cibler et de valoriser au mieux chaque coopération en faisant jouer les complémentarités. Il est important également que Porto-Novo dise si elle souhaite ou non des actions de renforcement de ses capacités de maîtrise d'ouvrage dans les domaines techniques et organisationnels.

En miroir de l'expression des attentes, chaque collectivité locale doit aussi faire le point sur les éléments qui lui paraissent superflus ou gênants et clarifier les limites qu'elle souhaite poser.

Ce travail interne de chaque collectivité locale est important pour elle-même, mais a bien sûr vocation à être partagé et traduit dans les objectifs d'une nouvelle convention de coopération qui en sortirait plus équilibrée.

Sérier les thématiques selon leur nature et leur maturité

La convention générale a été déclinée en 12 conventions sectorielles. Autant dire que la coopération est dense. Tous les secteurs qui ont été concernés dans les années 2004-2010 n'ont pas nécessairement à être maintenus. Certains sujets peuvent sortir de la coopération si Porto-Novo est prête à reprendre les actions en toute autonomie. Des thèmes nouveaux seront peut-être identifiés. En tout état de cause, les domaines de coopération que Cergy Pontoise et Porto-Novo décideront de mener peuvent l'être dans des dynamiques différentes selon leurs objectifs, leur état d'avancement et les apports possibles de chaque acteur partie prenante.

La priorité est de mener à bonne fin le projet d'adduction d'eau et d'assainissement dans le quartier de Dowa. Il est important de mettre d'abord l'accent sur la réalisation des travaux et les dispositifs de branchements sociaux avec la SONEB. Ce verrou étant levé, les deux collectivités pourront concevoir les mécanismes de gestion liés à la pérennité des moyens d'investissement de la ville (fonds Eau).

Le développement urbain, domaine privilégié de la coopération, est aussi celui qui donne à Porto-Novo, les résultats les plus significatifs. Un axe majeur pour l'avenir sera d'affirmer la présence de la CACP aux côtés de Porto Novo dans ce domaine, au moment de la mise en place des Ateliers ouest africains d'urbanisme et de la conception d'un projet urbain novateur. L'ambition de ces projets et leur dimension d'innovation sont extrêmement fortes et vont constituer des défis lourds pour la Direction des Services Techniques de Porto-Novo. Un « compagnonnage stratégique » serait nécessaire pour lui permettre de monter progressivement en compétences et en responsabilité. Cela

signifie à la fois une inscription dans le long terme, des appuis de la CACP et des Ateliers, mais aussi un retour pour ces derniers qui pourraient ainsi vivre avec Porto-Novo l'expérimentation de ce nouveau concept de « paysage urbain historique » et partager les apprentissages.

Dans le domaine de la santé, les volets institutionnels du projet qui n'ont pas encore aboutis : projet d'établissement et démarche qualité, peuvent être repositionnés comme les moteurs de cette coopération sectorielle. Cela permettrait de donner aux actions la dimension qui leur a manqué, à savoir d'une part l'implication des décideurs pour ancrer les changements dans les structures, d'autre part de construire les démarches d'échanges professionnels et de formation dans une logique d'accompagnement en soutien à ces changements.

Enfin, l'insertion et la culture représentent des domaines très ouverts où beaucoup de choses sont possibles, tant dans le cadre institutionnel que dans une démarche portée par la société civile. En matière d'insertion, la construction de réponses aux besoins considérables à Porto Novo peut s'appuyer sur des acteurs pertinents et performants des deux côtés, qui ont commencé à tisser des liens forts. Cette dynamique et la construction d'une politique publique ambitieuse en la matière s'enrichiraient avec la participation du PLIE de Cergy Pontoise, qui peut y apporter une plus value en matière d'assemblage d'acteurs, d'actions et de dispositifs. Dans le domaine culturel, la richesse historique et artistique de Porto Novo constitue un terreau d'action très fertile qui peut être valorisé et organisé avec l'appui des établissements culturels de Cergy Pontoise. Ces deux domaines sont d'autant plus intéressants qu'ils peuvent apporter une valeur ajoutée au projet urbain et y trouver en retour des opportunités d'expression et d'action. Travailler les synergies leur donnerait des possibilités de s'enrichir mutuellement.

Articuler

Entre thématiques

Les synergies possibles notées à l'instant peuvent en effet enrichir mutuellement les projets urbains, insertion et culture. Différents leviers peuvent être explorés : marchés publics inclusifs, prolongation de la participation des artistes aux sessions des Ateliers, manifestations et actions de mise en valeur de la ville, etc.

Entre coopérations

Si la ville décide de s'emparer du nouveau concept de « paysage urbain historique » dans le cadre de sa démarche d'élaboration et de mise en œuvre de son nouveau Plan Directeur d'Urbanisme, sous le parrainage de l'Unesco, il serait opportun de construire un partenariat tripartite entre Porto-Novo, Cergy Pontoise et Lyon / Grand Lyon. En effet, Lyon coopère déjà avec Porto Novo sur les questions de patrimoine et le montage de son dossier d'inscription au patrimoine de l'humanité, et peut apporter son expérience, puisque la ville y est elle-même inscrite.

Cette optique ouvrirait en outre des pistes pour créer ou donner plus de consistance aux liens que Porto Novo a tissés avec une autre capitale partenaire de Lyon, Ouagadougou et, par association, de faire le lien entre la CACP et une ville de son territoire, Eragny sur Oise, qui entretient une coopération décentralisée avec un arrondissement de la capitale du Burkina Faso.

Au niveau du territoire de Cergy-Pontoise, les liens peuvent également être renforcés avec la coopération Cergy – Thiès, puisqu'il y a déjà deux thèmes en commun : les Ateliers et un chantier d'insertion informatique.

Sur le plan des dynamiques entre acteurs du territoire, les échanges et les temps communs qui existent déjà entre délégations pendant la Semaine de la Solidarité internationale sont à maintenir, et il serait judicieux de proposer aux communes de mutualiser les activités de formation mises en place pour les acteurs (voir infra).

Piloter

Un pilotage politique élargi dans chaque collectivité

L'inscription institutionnelle de la coopération décentralisée est formalisée, elle respecte les prérogatives des collectivités locales et les textes et règles qui leur sont applicables. Chaque partenaire a mobilisé entre 2004 et 2010 des moyens considérables sur le plan technique, humain et financier. Et la coopération est pilotée par des élus majeurs de part et d'autre qui se rencontrent au moins une fois l'an lors de leurs missions officielles. Cependant, la coopération gagnerait à associer et mobiliser plus largement les élus de chaque collectivité. En premier lieu les élus en charge des politiques publiques touchées par la coopération décentralisée (présidents de commissions à PN, vices présidents des quatre commissions à la CACP) de façon à faire un lien plus clair et solide entre les politiques publiques de chaque institution. Cette recommandation paraît d'autant plus nécessaire à Porto-Novo que les actions de la convention 2004-2010 ont vraiment soutenu - et parfois servi de terreau d'expérimentation - aux politiques publiques de la ville. Mais elle est applicable à la CACP également, à fortiori si la réflexion sur les attentes et la réciprocité font émerger des thématiques liées aux politiques publiques de l'agglomération.

Un comité de pilotage politique paritaire

Malgré les rencontres annuelles, l'instance de pilotage politique de la coopération n'a pas toujours joué son rôle, se concentrant parfois sur des questions trop techniques et opérationnelles.

Il est important que ce pilotage politique reprenne sa vraie place, en lien avec un pilotage technique distinct. Composé des deux exécutifs et associant les élus mobilisés dans chaque collectivité, il peut se tenir alternativement sur l'un ou l'autre site. Son rôle, à recentrer sur les grandes orientations, étant d'analyser les évolutions du contexte de chaque partenaire et des actions en cours, de traiter les questions de nature stratégique et de valider les propositions du comité de pilotage technique sur les programmes d'actions annuels et les budgets des conventions, avant leur présentation aux instances décisionnaires des deux collectivités locales.

Pour assurer une concertation optimale et une fluidité dans la décision, il est nécessaire que les comités paritaires de pilotage techniques et politiques se réunissent chaque année de façon alternative chez l'un ou l'autre des partenaires et que les réunions techniques et politiques s'enchaînent sur intervalle très court.

Au niveau opérationnel

Maintenir et renforcer la « discipline » des conventions

Sur la période écoulée, les engagements ont été formalisés dans des documents officiels toujours signés par les deux collectivités et le cas échéant par les acteurs impliqués (conventions sectorielles). Ces documents très construits comprenaient l'ensemble des clauses nécessaires, avec des informations précises sur l'action, son financement et les engagements de chaque signataire. Ce cadre institutionnel est un élément important et positif à maintenir. Quelques éléments pourront les renforcer :

- Maintenir une relecture systématique de la convention générale lors de la formulation des projets et conventions sectoriels et vérifier plus systématiquement que dans les projets, des objectifs ont été formulés chaque fois que possible en référence aux grandes orientations
- Vérifier régulièrement pour chaque projet (au début et à chaque bilan annuel par exemple) que les quatre dimensions de la maîtrise d'ouvrage de la ville de Porto-Novo ont été prises en considération et que des actions de renforcement ont été envisagées et négociées pour les référents élus et techniques des projets
- Formuler des résultats attendus pour préciser les objectifs et guider la construction des activités
- Utiliser les conventions comme support des échanges et du pilotage technique
- Impliquer plus en amont les acteurs du territoire de Porto-Novo dans leur préparation.

Organiser et piloter

Les actions sont soutenues par des dispositifs opérationnels et des services qui fonctionnent différemment à Cergy Pontoise et à Porto-Novo. Le mécanisme d'accompagnement et de coordination des acteurs mis en place à la CACP apporte une plus value importante qui conduit à suggérer une initiative du même type au Bénin. Par ailleurs, plusieurs dysfonctionnements constatés dans les modes opératoires nécessitent des ajustements.

Consolider les fonctions de coordination

Les dynamiques et partenariats de coopération décentralisée des deux collectivités s'élargissent. Il paraît donc difficile de maintenir une relation de cette envergure sans apporter de renforts sur certaines fonctions et tâches. A défaut, cela risquerait de pénaliser la qualité des actions. C'est particulièrement vrai à Porto-Novo qui, on l'a vu, diversifie régulièrement ses partenariats, mais aussi à Cergy-Pontoise où la chargée de mission a dorénavant une deuxième coopération décentralisée à construire et animer, et une fonction élargie à l'économie sociale et solidaire.

Désigner des « chefs de projets » sectoriels à la mairie de Porto-Novo

Pour que les rythmes de mise en œuvre des actions s'améliorent et que la communication soit plus rapide et facile entre les deux collectivités locales, il sera important de mieux identifier le rôle, la fonction et les responsabilités des différents interlocuteurs impliqués dans l'opérationnel, et de structurer de façon explicite les circuits et les processus de décision.

La solution qui paraît la plus appropriée est la désignation de « chefs de projet sectoriels » dans chaque structure. Responsables de la mise en œuvre et de la qualité des actions de leur domaine de compétence, ils seront en relation avec les chefs de projet / référents thématiques désignés dans l'autre collectivité locale.

Quelques règles complémentaires sont indispensables pour que l'information circule :

- Prévoir des réunions régulières de ces chefs de projet avec le service Coopération auxquels ils transmettent des comptes-rendus périodiques.
- Expliciter leurs liens avec les élus en charge de la politique publique concernée (commission, élu référent)
- Organiser la passation des dossiers en cas de changement d'affectation

La prise en compte de cette fonction de chef de projet pour la coopération décentralisée dans l'organisation des services permettra d'accorder aux actions (préparation, mise en œuvre, suivi, rapports, concertation) le temps nécessaire. Si un suivi des temps effectivement consacré est mis en place, il permettra en outre de vérifier l'adéquation des moyens aux ambitions (cf. recommandation précédente), de mesurer l'efficacité des actions et des dispositifs, et de renseigner les budgets en termes de valorisation.

Clarifier les rôles et modalités de fonctionnement du comité de pilotage technique paritaire

Composé des deux responsables des relations internationales / de la coopération qui associent et mobilisent de chaque côté régulièrement les « chefs de projets » en charge des dossiers sectoriels, le comité de pilotage technique aura pour mission de préparer les décisions du comité de pilotage politique. Il aura donc à organiser, coordonner et contrôler l'exécution des décisions après les délibérations des deux institutions. Et également de rendre compte à ces instances politiques en s'appuyant sur un dispositif de suivi évaluation.

Pour donner toute sa place à la coopération décentralisée comme politique publique et assurer sa cohérence avec les autres politiques dans chaque collectivité, ces comités techniques pourront mener des travaux sur une base élargie à des moments (une fois par an au minimum, davantage selon les besoins). Ils associeront alors les directeurs généraux / adjoints / en charge des politiques publiques concernées par les projets de coopération décentralisée.

Recadrer les dispositifs financiers

Les deux collectivités locales ont choisi de faire appel à un comptable assignataire pour les fonds dépensés au Bénin, notamment pour obtenir des délais de décaissement plus rapides que par le Trésor public. Ce choix ne pose pas de problème relativement à la légalité ni à la légitimité de l'institution communale car le contrôle n'échappe pas à la mairie de Porto-Novo, qui reste juge - avec la CACP - de l'opportunité des projets et ordonnateur des paiements. Les modalités et les circuits financiers qui en découlent ont été rigoureusement décrits dans une convention tripartite spécifique et rigoureusement appliqués. Mais ils étaient mal connus des acteurs et mal maîtrisés dans les services de la mairie, ce qui a entraîné des délais très longs de mise à disposition des moyens et de remboursement de frais. Le dispositif, bien que fortement critiqué par les acteurs, devrait être maintenu car il sécurise et simplifie la gestion des fonds. Par contre, des ajustements sont indispensables :

- La SERHAU pourra être maintenue dans son rôle de comptable assignataire mais sa fonction possible d'appui à la maîtrise d'ouvrage incluse forfaitairement dans la précédente convention devra à l'avenir être traitée de manière distincte et sur bon de commande.
- La Direction des Affaires financières et économiques de la mairie de Porto Novo doit absolument être mise en responsabilité sur les dossiers
- Quelques règles manifestement incohérentes sont à revoir.

Par ailleurs, pour simplifier les procédures et remettre de la souplesse dans la mise en œuvre des actions, il pourrait être intéressant de prévoir un système d'avance en dessous d'un seuil à déterminer et de dissocier les mécanismes pour les actions menées entre organisations de la société civile. Une réflexion sur la construction de modalités spécifiques n'empêchant pas de garder le même type de schéma général (SERHAU) et la même rigueur que pour les actions institutionnelles.

Enfin, les collectivités faciliteraient la tâche de leurs services et des acteurs de la coopération si au début de la nouvelle phase, elles passaient commande à la SERHAU de la rédaction de manuels de procédures pour chaque dispositif. Cela permettrait de donner une information claire aux acteurs qui connaîtraient leur rôle dans les circuits de gestion (responsables des relations internationales / de la coopération, chefs de projet sectoriels, acteurs des territoires). Un ou des temps de formation des acteurs sur ces manuels de procédures leur donnerait une efficacité encore accrue.

Construire un dispositif de suivi-évaluation de la coopération

Les outils de suivi et d'évaluation de la coopération sont peu formalisés, tant au plan technique qu'au plan financier : il n'a pas de véritables rapports d'activités, peu d'indicateurs de suivi, que ce soit par secteur ou globalement. Ainsi, les acteurs ne sont pas poussés à s'interroger sur ce qu'ils cherchent à atteindre et ne perçoivent pas qu'ils ont des comptes à rendre sur leurs actions et les résultats. Le suivi au fil du dialogue ne suffit pas pour alimenter l'analyse et la prise de décision, que ce soit au niveau technique ou politique, dans chaque collectivité locale et entre elles. Il est donc recommandé de prévoir un temps de travail des comités de pilotage technique sur cet aspect dès le début de la nouvelle convention qui portera sur quatre points :

- L'amélioration des circuits d'échanges de documents et rapports
- La définition de critères et indicateurs de suivi – évaluation des actions
- La définition de modalités de collecte et de traitement des informations permettant de renseigner les indicateurs
- La définition des rythmes de production des informations

Le comité de pilotage technique est l'instance qui doit assurer l'analyse des données. Il pourrait utilement les valoriser en élaborant des notes de synthèse pour les instances de pilotage de la coopération.

S'appuyer sur le dispositif pour mieux communiquer sur la coopération

Un dispositif de suivi évaluation bien utilisé et valorisé aurait aussi l'avantage de fournir des informations qui permettraient de communiquer sur la coopération. Il semble en effet important de lui donner une plus grande visibilité sur chaque territoire, d'afficher ses résultats concrets qui sont mal connus et ainsi d'affirmer le professionnalisme et l'efficacité de la coopération.

Consolider l'implication des acteurs des deux territoires

Renforcer les instruments et dispositifs d'appui aux acteurs sur les deux territoires

Cette efficacité et ce professionnalisme peuvent d'ailleurs être renforcés avec la mise en place de mécanismes qui soutiennent les acteurs dans leurs démarches et leur donnent des compétences complémentaires utiles.

- En premier lieu, il serait intéressant que Cergy Pontoise et Porto-Novo puissent partager ce qu'ils font et les outils qu'ils utilisent pour l'accompagnement des acteurs.
- Deux modules de formations seraient à créer (pouvant être sous traités) sur les sujets critiques :
 - méthodologie de projet, y compris une sensibilisation à l'approche sociologique de la stratégie des acteurs dans la conduite de projet.
 - préparation à l'interculturel.
- Pour leur permettre de mener une réflexion conjointe en amont des projets, ils pourraient construire collectivement un outil d'analyse de la pertinence et de la cohérence des projets,
- Pour renforcer les liens, la capacité à travailler ensemble et la confiance mutuelle, les services de coopération chercheront à organiser chaque fois que possible des actions d'appui et de formation conjointement :
 - entre Cergy-Pontoise et Porto-Novo lors des missions de construction des partenariats et des projets
 - entre la CACP et les communes du territoire

Favoriser une plus grande implication des acteurs portonoviens

La coopération peut probablement encore élargir sa dimension territoriale en mobilisant (ou remobilisant) sur les deux territoires des acteurs prêts à s'impliquer dans ces grands chantiers ou dans des actions conjointes de société civile à société civile. A condition de veiller à favoriser l'expression des initiatives et des propositions. Au cours de la période écoulée, le service de coopération de Porto-Novo n'a pas mis en place des temps de concertation avec les acteurs de la société civile impliqués dans la coopération. Une nouvelle phase de coopération pourrait être l'occasion de créer ce dispositif et de mettre en place un « groupe de travail » qui associe les principaux acteurs mobilisés. Si la mairie n'en a pas le temps, une organisation structurée et compétente de la place peut aussi jouer le rôle de coordination et d'animation. Ce serait d'autant important à l'avenir que le nombre d'acteurs augmente, et que leurs champs d'actions se diversifient. C'est un levier essentiel pour faire jouer les synergies entre secteurs, faire émerger des idées et initiatives nouvelles, enrichir les regards et les expériences, diffuser l'information largement dans la ville.

Donner de l'autonomie aux actions qui sont montées et conduites à leur initiative

Même s'il est bien entendu que les acteurs des territoires participent à une entreprise plus large, et que dans le cadre de la coopération ils ont des comptes à rendre à leurs institutions, il serait intéressant d'imaginer un cadre spécifique pour ces actions et de créer des mécanismes où ces acteurs disposent d'une plus grande autonomie d'action et d'organisation. Cela permettrait de donner plus de souplesse et de réactivité sur certains projets, une plus grande capacité d'innovation et de démultiplication.

Pour ce faire, une réflexion est à mener avec ces organisations. Elle devra sans doute se faire par étapes. Les éléments clefs sont de vérifier leur intérêt, d'imaginer des mécanismes possibles, d'identifier leurs besoins (par exemple organe de coordination). Cette réflexion devra aboutir également à la définition de règles claires en matière de circulation de l'information :

- en amont sur la vérification de cohérence de leurs actions avec la politique de coopération décentralisée institutionnelle (conventions)
- En aval des actions, sur les modalités selon lesquelles ils rendront compte aux deux collectivités locales
- Sur l'ensemble de la dynamique, par leur intégration dans le dispositif global de concertation.

ANNEXES

Annexe 1 - Extraits des Termes de Référence

1- Origine de la demande

La ville de Porto-Novo et la Communauté d'agglomération de Cergy-Pontoise sont en partenariat depuis 1995. Elles ont réalisé en 2003 un bilan des actions de coopération décentralisée. En 2004, elles ont renouvelé leur accord en intégrant dans la convention le principe d'une évaluation externe. Elles souhaitent ainsi dès le départ faire appel à un regard extérieur pour avoir du recul sur la stratégie de coopération mise en place, le dispositif de mise en œuvre et les actions entreprises, tout cela dans une logique d'amélioration continue et dans la perspective de la définition d'une nouvelle convention.

De plus, la convention générale a été prolongée trois fois en raison de nombreux retards pris dans la mise en œuvre des projets. L'évaluation permettra de mieux comprendre les raisons de ses retards pour améliorer le dispositif de mise en œuvre.

Par ailleurs, le programme a été cofinancé par le Ministère des Affaires Etrangères. L'évaluation permettra donc de rendre compte des actions réalisées.

Cette évaluation est la première évaluation externe du partenariat.

2- Présentation des attentes des commanditaires

L'évaluation couvrira la période 2004-2010 et devra permettre d'apprécier de manière qualitative et quantitative les résultats obtenus au cours de la période. Le projet d'évaluation s'inscrit dans une démarche de progrès en vue de la mise en place du prochain programme de coopération. L'année 2010 permet d'achever les différents projets en cours non achevés.

Le Cahier des clauses techniques particulières a été élaboré par la Communauté d'agglomération de Cergy-Pontoise sur la base de rencontres avec les différents acteurs de la coopération.

Une première réunion s'est tenue à Cergy-Pontoise avec les services et structures cergypontaines impliqués dans le projet. Trois réunions ont été organisées à Porto-Novo en présence de la collectivité française. La première avec les chefs de services de la ville de Porto-Novo, la seconde en présence des acteurs portonoviens impliqués dans le partenariat, la dernière avec des conseillers municipaux présidents de commission de la ville de Porto-Novo. Ces différentes rencontres ont permis d'aboutir à la formulation d'attentes précises et de questions évaluatives par l'ensemble des acteurs

L'évaluation devra répondre aux attentes suivantes :

1. Analyser les attentes de chacun des acteurs dans le partenariat afin qu'ils partagent des objectifs communs ;
2. Analyser le dispositif de mise en œuvre et les résultats du programme afin de proposer des pistes d'amélioration ;
3. Renforcer la cohérence du programme sur les deux territoires
4. Examiner les possibilités de convergence avec des partenaires de la ville de Porto-Novo comme le Grand-Lyon, l'AIMF ;
5. Développer une approche prospective
 - Examiner la possibilité de construire des projets plus ambitieux et leurs conditions de mise en œuvre tout en laissant une place importante à des projets d'échanges qui font vivre le partenariat de territoire à territoire ;
 - Examiner des perspectives nouvelles en lien avec les évolutions institutionnelles en cours au Bénin et qui permettrait de nourrir les politiques publiques de la Communauté d'agglomération ;
 - Etudier la possibilité de développer des projets communs avec des communes de Cergy-Pontoise et leurs partenaires de coopération décentralisée.

Annexe 2 - Déroulement de l'évaluation

Liste des personnes rencontrées en phase de cadrage (octobre 2010)

- Moukaram OCENI, Maire de Porto-Novo
- Serge AHOUANVOEDO, Directeur de la Prospective, du Développement et de la Coopération de la ville de Porto-Novo
- Blandine FAUCON DIENE, chargée de mission Relations Internationales à la CACP
- Philippe Di Loreto, responsable Afrique, Direction des Relations internationales Lyon/Grand Lyon.

Liste des personnes présentes au comité de pilotage de cadrage (03/11/2010)

CACP	Rose-Marie SAINT-GERMES AKAR	Vice-présidente de la CACP en charge de l'Economie solidaire et de la coopération internationale
CACP	Blandine FAUCON DIENE	Chargée de mission Relations internationales
Ville de Porto-Novo	Serge AHOUANVOEDO	Directeur de la Prospective, du Développement et de la Coopération
F3E	Lilian PIOCH	Chargé de mission

Liste des personnes rencontrées en France du 8 au 24 novembre 2010 (29)

(dont 9 entretiens téléphoniques)

Vue d'ensemble		
CACP	Rose-Marie SAINT-GERMES AKAR	Vice-présidente de la CACP en charge de l'Economie solidaire et de la coopération internationale
CACP	Olivier DUBOSC	Directeur du Pôle Développement Economique
CACP	Blandine FAUCON-DIENE	Chargée de mission Relations internationales
CUF	Constance KOUKOUI Sarah SCHONFELD	Chargée de mission Chargée de mission
Ville de Cergy	Christel TCHAEGLÉ	Responsable du service Développement durable, Egalité et Coopération internationale
Ville de Vauréal	Stéphanie BURG	Responsable de la coopération décentralisée
Ville d'Eragny	Sandrine BELLEINGUER Houlaye DEME	Directrice de l'accueil et des loisirs des habitants
Courdimanche	Elvira JAOUEN	Maire
Projet Développement urbain		
CACP	Luc RAIMBAULT	Directeur général adjoint
CACP	Sylvie BURGUIERE	Directrice adjointe du Pôle Organisation de l'espace et du paysage
Ateliers	Nicolas DETRIE	Directeur des Ateliers Internationaux de Maîtrise d'œuvre Urbaine de Cergy
VP	Emmanuelle BERNY	Ex Volontaire urbaniste de 2006 à 2008 (Lyon)

Projet Développement agricole		
ISTOM	Marc OSWALD	ISTOM
ISTOM	Marie CONTEUR	Ancienne étudiante
Projet pilote Eau et assainissement		
CACP	Véronique LORTHIOS Djamel NEDJAR	Chef de projet cycle de l'eau Directeur du Pôle territorial de Viones Grand centre
AIMF	Jean-Pierre DAVID	Expert eau – Entretien téléphonique
Projet de développement numérique		
ITIN	Laurence GASQUET	Responsable des projets internationaux
CACP	Jean-Alain THIEBAUD	Ancien Directeur du pôle systèmes d'information
Chantiers d'insertion		
Incite Formation	Fred DUBOIS Fil SAMOELA	Directeur Chargé des multimédias
PLIE	William AMERY	Directeur Convergences emploi
Projet Santé		
CHRD	Anne LEFEVRE	Sage femme cadre supérieur Centre Hospitalier René Dubois de Pontoise
CHRD	Stéphanie DAUCE	Sage femme
IFSI	Jeanne Marie CHEVILLOTTE	Formatrice

Forum CACP sur le développement urbain à Porto-Novo (19/11/2010)

Liste des personnes rencontrées au Bénin du 29/11 au 11/12/2010 (35)

Vue d'ensemble		
Ambassade de France	Clotilde NEELS	Chargée de la coopération décentralisée - volontaire international
Ministère des affaires étrangères	Fiacre ADONON	Directeur Adjoint de la coopération décentralisée et de l'action humanitaire au Ministère des affaires étrangères et de l'Intégration Africaine
Ministère de la Décentralisation	Pauline ASSOGBA	Directrice de la coopération décentralisée
Préfecture Ouémé	François HOUSSOU	Préfet des Départements de l'Ouémé et du Plateau
France Volontaires	Ratsimba LOVASOA	Délégué national
SERHAU	Gilles SINTONDJI	Directeur des Affaires Financières
Ville de Porto-Novo	Moukaram OCENI	Maire (rencontré en phase de cadrage)
Ville de Porto-Novo	Colette HOUETO	1 ^{ère} adjointe (rencontrée après la restitution du rapport provisoire)
Ville de Porto-Novo	Jocelyne ZINSOU	Présidente de la Commission Développement communautaire et Coopération décentralisée
Ville de Porto-Novo	Joachim Florès Vignon APITHY	Secrétaire général
Ville de Porto-Novo	Serge AHOUANVOEDO	Directeur de la Prospective, du Développement et de la Coopération

Ville de Porto-Novo	Kamal Dine TIDJANI	Chef du service coopération décentralisée
Ville de Porto-Novo	Romain ZANNOU	Directeur des Affaires Financières et Economiques
Ville de Porto-Novo	Abdou Aziz CHITOU	Chef du service Budget et Comptabilité
Ville de Porto-Novo	Bernard DOSSOU	Ancien Maire
Développement urbain		
Ville de Porto-Novo	Valère ACHIA	Président de la Commission des Affaires Domaniales
Ville de Porto-Novo	Joseph AHISSOU	Ancien DSO
Développement urbain et projet Eau		
Ville de Porto-Novo	Daniel ZINSOU HOUNKPEVI	Directeur des Services Techniques
Ville de Porto-Novo	Roméo HOUSSOU	Ingénieur Génie civil, chargé du Projet de Développement Urbain.
Ville de Porto-Novo	Antoine VOLLET	Volontaire du progrès - urbaniste.
Projet pilote Eau et assainissement sur le quartier de Dowa		
SONEB	Raoufou A. MALIKI	Directeur Régional de Porto-Novo (Ouémé Plateau)
Projet de Développement numérique et de chantier d'insertion informatique		
Ville de Porto-Novo	Fadil LIADI	Chef du Service Informatique et des TIC
Ville de Porto-Novo	Adoubou DJAMIOU	Président de la Commission Communication et TIC
Equipement et maintenance (EM)	Hyppolite NOUNAHON	Directeur général
EM	Apollinaire BEHANZIN	Formateur
CAEB	Paul LOKO	Directeur
Ong 2i Market	Juste	Formateur
Projets d'insertion		
Centre Songhaï	Léonce SOSSOU	Responsable Partenariats
Projet Santé		
Ville de Porto-Novo	Barthélémy GODONOU	Directeur des Services à la Population
Ville de Porto-Novo	François AHLONSOU	Conseiller Municipal, Président de la Commission des Affaires Sociales et de la Culture
Ville de Porto-Novo	Abdoul Anziz El Hadj AMOUSSA	Ex Chef du service Affaires sociales et santé
Centre Hospitalier de l'Ouémé et du Plateau (CHDO-P)	Abdou Razaki SALAMI	Ancien Directeur
CHDO-P	Alice ADEBIAYE FAGBOHOUN	Médecin chef Pédiatrie
CHDO-P	Gisèle Léa TOUTCHE HOUNNOU	Contrôleur d'action sanitaire
DDS-OP	Anne Marie MIKPONHOUE	Chef de service Soins infirmiers et obstétricaux

Liste des personnes présentes lors des différentes restitutions

Restitution à chaud à Cergy-Pontoise (25/11/2010)

CACP	Rose-Marie SAINT-GERMES AKAR	Vice-présidente de la CACP en charge de l'Economie solidaire et de la coopération internationale
CACP	Blandine FAUCON DIENE	Chargée de mission Relations internationales
CACP	Luc RAIMBAULT	Directeur général adjoint
CACP	Sylvie BURGHIERE	Pôle organisation de l'espace et paysages
Ateliers	Nicolas DETRIE	Directeur des Ateliers Internationaux de Maîtrise d'œuvre Urbaine de Cergy-Pontoise
ISTOM	Marc OSWALD	ISTOM
CACP	Véronique LORTHIOS Djamel NEDJAR	Chef de projet cycle de l'eau Directeur du Pôle territorial de Vionnes Grand centre
Incite Formation	Fred DUBOIS	Directeur
Espace CESAME	Rachel TANGUY	Educatrice, chef de service
Association des béninois de France	Emmanuel AHOUANMENO	Ancien Président

Restitution à chaud à Porto-Novo (10/12/2010)

Ville de Porto-Novo	Serge AHOUANVOEDO	Directeur de la Prospective, du Développement et de la Coopération
VPN	Kamal Dine TIDJANI	Chef du service coopération décentralisée
VPN	Valère ACHIA	Président de la Commission des Affaires Domaniales
VPN	Daniel ZINSOU HOUKPEVI	Directeur des Services Techniques
VPN	Roméo HOUSSOU	Ingénieur Génie civil, chargé du Projet de Développement Urbain.
VPN	Antoine VOLLET	Volontaire du progrès - urbaniste.
VPN	Fadil LIADI	Chef du Service Informatique et des TIC
VPN	Grégoire NOUDAIKPON	Géographe, chargé gestion des déchets. Service Environnement
SONEB	Raoufou A. MALIKI	Directeur Régional de Porto-Novo (Ouémé Plateau)
Ong 2i Market	Juste	Formateur
Equipement et maintenance (EM)	Hyppolite NOUNAHON	Directeur général

Restitutions du rapport provisoire à Cergy-Pontoise

Le 13/01/2011

CACP	Rose-Marie SAINT-GERMES AKAR	Vice-présidente de la CACP en charge de l'Economie solidaire et de la coopération internationale
CACP	Blandine FAUCON DIENE	Chargée de mission Relations internationales
CACP	Luc RAIMBAULT	Directeur général adjoint
F3E	Lilian PIOCH	Chargé de mission

Le 25/03/2011

CACP	Jean-Christophe BAUDOIN	Directeur général des services
CACP	Luc RAIMBAULT	Directeur général adjoint
CACP	Olivier DUBOSC	Directeur du Pôle Développement Economique
CACP	Blandine FAUCON DIENE	Chargée de mission Relations internationales

Le 01/06/2011 – Restitution aux acteurs

CACP	Rose-Marie SAINT-GERMES AKAR	Vice-présidente de la CACP en charge de l'Economie solidaire et de la coopération internationale
CACP	Luc RAIMBAULT	Directeur général adjoint
CACP	Blandine FAUCON DIENE	Chargée de mission Relations internationales
ISTOM	Marc OSWALD	ISTOM
CACP	Djamel NEDJAR	Directeur du Pôle territorial de Viones Grand centre
Incite Formation	Fred DUBOIS	Directeur
PLIE	William AMERY	Directeur Convergences emploi
Association des béninois de France	Emmanuel AHOUANMENO	Ancien Président
Ville de Cergy	Christel TCHAEGLÉ	Responsable du service Développement durable et Coopération internationale
CACP	Aurélié MICHAUD	Juriste

Restitution du rapport provisoire à Porto-Novo (03/02/2011)

Ville de Porto-Novo	François AHLONSOU	Conseiller Municipal, Président de la Commission des Affaires Sociales et de la Culture
VPN	Serge AHOUANVOEDO	Directeur de la Prospective, du Développement et de la Coopération
VPN	Kamal Dine TIDJANI	Chef du service coopération décentralisée
VPN	Daniel ZINSOU HOUKPEVI	Directeur des Services Techniques
VPN	Jean KPOTON	Assistant Service Urbanisme
VPN	Roméo HOUSSOU	Ingénieur Génie civil, chargé du Projet de Développement Urbain.
VPN	Antoine VOLLET	Volontaire du progrès - urbaniste.
VPN	Grégoire NOUDAIKPON	Géographe, chargé gestion des déchets. Service Environnement
VPN	Fadil LIADI	Chef du Service Informatique et des TIC
VPN	Hubert ABIKANLOU	Cellule de la Communication
VPN	Docteur BELLO	Coordonnateur Réseau Santé Famille communautaire
SERHAU	Maroufath TADE	Comptable
SONEB	Basile GAMOVO	Chef du service technique à la Direction Régionale
Ong 2i Market	Marc-Aurel HOUDJOHON	Président
CAEB	Paul LOKO	Directeur

Restitution du rapport final à Porto-Novo – du 25 au 27 juillet 2011.

Réunion de restitution aux instances décisionnelles le 25/07

Ville de Porto-Novo

Moukaram OCENI	Maire
Colette HOUETO	Première adjointe
Serge AHOUANVOEDO	Directeur de la Prospective, du Développement et de la Coopération
Kamal Dine TIDJANI	Chef du service coopération décentralisée
Heulèche TOGNONMEGNI	Service coopération décentralisée

Délégation de la CACP

Rose-Marie SAINT-GERMES AKAR	Vice-présidente de la CACP en charge de l'Economie solidaire et de la coopération internationale
Luc RAIMBAULT	Directeur général adjoint
Olivier DUBOSC	Directeur du Pôle Développement Economique
Blandine FAUCON-DIENE	Chargée de mission Relations internationales

Réunion de restitution aux acteurs le 26/07 (47 participants)

Ville de Porto-Novo	Moukaram OCENI	Maire
Ville de Porto-Novo	Colette HOUETO	Première adjointe
Ville de Porto-Novo	Jocelyne ZINSOU	Présidente de la Commission « Coopération décentralisée et développement communautaire »
Ville de Porto-Novo	François AHLONSOU	Conseiller Municipal, Président de la Commission des Affaires Sociales et de la Culture
Ville de Porto-Novo	Abdou Akim RADJI	Chef d'Arrondissement (1°)
Ville de Porto-Novo	Bienvenue AGOSSOU	Chef d'Arrondissement (4°)
Ville de Porto-Novo	Amin ADJILEYE	Conseiller municipal
Ville de Porto-Novo	Bernard MEDETONOU	Conseiller municipal
Ville de Porto-Novo	NASSIROU	Conseiller municipal
Ville de Porto-Novo	Kamal RAHIMY	Chef du protocole
VPN DPDC	Serge AHOUANVOEDO	Directeur de la Prospective, du Développement et de la Coopération
VPN DPDC	Kamal Dine TIDJANI	Chef du service coopération décentralisée
VPN DPDC	Heulèche TOGNONMEGNI	Service coopération décentralisée
VPN DPDC	Fadil LIADI	Chef du Service Informatique et des TIC
VPN DPDC	Nadia DOHOU	SPPSE/DPDC
VPN DPDC	O. Basile DAGBOZOUNKOU	DPDC
VPN DST	Roméo HOUSSOU	Ingénieur Génie civil, chargé du Projet de Développement Urbain.
VPN DST	Antoine VOLLET	Volontaire du progrès - urbaniste.
VPN DST	Razaki OLOUHOUNLADE	Chef Service Bâtiments DST
VPN RSFC	Docteur BELLO	Coordonnatrice Réseau Santé Famille Communautés
VPN DSP	Barthélémy GODONOU	Directeur des Services à la Population
VPN DAFE RFU	Euphrem ZANNOU	Chef Service Registre Foncier Urbain / DAFE
VPN DAFE RFU	Kemilou KELANI	Registre Foncier Urbain/DAFE

VPN DAFE SC	Abdou Aziz CHITOU	Chef Service Comptabilité / DAFE
VPN DAFE RH	Aliou TIDJANI	Chef Service RH
VPN DAFE RH	Laurinda AOUSSOU DOSSOU	Service RH
VPN CC	Hubert ABIKANLOU	Cellule de la Communication
VPN CC	Sylvestre HACHA	Cellule de la Communication
VPN SAC	Eulalie SORBI	Chef Service Secrétariat Administration Centrale
VPN SEC	Gafarou ALOUHOU	C/SEC
CEMAAC	Richard Lys HOUNSOU	Directeur
CAEB	Paul LOKO	Directeur
CEG AGBOLOU	LADANI S. ADENIYI GAFARI	Directeur
DDS-OP	Anne Marie MIKPONHOUE	Chef de service Soins infirmiers et obstétricaux
France Volontaires	Louis KOUDAMILORO	
SCAC Cotonou	Cyril BOUTROU	Chargé de mission coopération décentralisée
SERHAU SA	Seïdou IMOROU MAKO	Directeur Général
SERHAU SA	Gilles SINTONDJI	Directeur Administratif et Financier
SONEB	A. Raoufou MALIKI	Directeur Régional
CACP	Rose-Marie SAINT-GERMES AKAR	Vice-présidente de la CACP en charge de l'Economie solidaire et de la coopération internationale
CACP	Luc RAIMBAULT	Directeur général adjoint
CACP	Olivier DUBOSC	Directeur du Pôle Développement Economique
CACP	Blandine FAUCON DIENE	Chargée de mission Relations internationales
CACP	Clément PAIROT	Stagiaire
Ateliers de Cergy	Antoine PLANE	Directeur adjoint

Réunion de prospective et planification avec les instances décisionnelles le 27/07

Ville de Porto-Novo

Colette HOUETO	Première adjointe
Jocelyne ZINSOU	Présidente de la Commission « Coopération décentralisée et développement communautaire »
Serge AHOUANVOEDO	Directeur de la Prospective, du Développement et de la Coopération
Kamal Dine TIDJANI	Chef du service coopération décentralisée
Heulèche TOGNONMEGNI	Service coopération décentralisée
Abdou Aziz CHITOU	Chef Service Comptabilité - Direction des Affaires Financières et Economiques

Délégation de la CACP

Rose-Marie SAINT-GERMES AKAR	Vice-présidente de la CACP en charge de l'Economie solidaire et de la coopération internationale
Luc RAIMBAULT	Directeur général adjoint
Olivier DUBOSC	Directeur du Pôle Développement Economique
Blandine FAUCON-DIENE	Chargée de mission Relations internationales

Réunion sur la situation financière le 27/07

VPN DPDC	Serge AHOUANVOEDO	Directeur de la Prospective, du Développement et de la Coopération
VPN DPDC	Heulèche TOGNONMEGNI	Service coopération décentralisée
VPN DAFE		
SCAC Cotonou	Cyril BOUTROU	Chargé de mission coopération décentralisée
SERHAU SA	Seïdou IMOROU MAKO	Directeur Général
SERHAU SA	Gilles SINTONDJI	Directeur Administratif et Financier
CACP	Rose-Marie SAINT-GERMES AKAR	Vice-présidente de la CACP en charge de l'Economie solidaire et de la coopération internationale
CACP	Olivier DUBOSC	Directeur du Pôle Développement Economique
CACP	Blandine FAUCON-DIENE	Chargée de mission Relations internationales

Réunion à l'ANCB le 27/07

VPN DPDC	Heulèche TOGNONMEGNI	Service coopération décentralisée
ANCB	Cyril BOUTROU	Chargé de mission coopération décentralisée
CACP	Rose-Marie SAINT-GERMES AKAR	Vice-présidente de la CACP en charge de l'Economie solidaire et de la coopération internationale
CACP	Olivier DUBOSC	Directeur du Pôle Développement Economique
CACP	Blandine FAUCON-DIENE	Chargée de mission Relations internationales

Annexe 3 - Liste des documents consultés

Général

- Convention générale de coopération décentralisée 2004-2007 entre la ville de Porto-Novo et la Communauté d'agglomération de Cergy-Pontoise
- Convention relative à la gestion des fonds et à la mission d'assistance conseil 2004-2007 entre la ville de Porto-Novo, la Communauté d'agglomération de Cergy-Pontoise et la SERHAU-SA
- Rapport de Gestion des fonds de la SERHAU-SA en date du 31/08/2010
- Demande de cofinancement adressé au MAEE au titre de l'année 2007
- Bilan intermédiaire du programme prévu pour 2007
- Convention programme concerté Bénin (délibération du 12 décembre 2006)
- Guide pratique de la coopération décentralisée Cergy-Pontoise Porto-Novo
- Newsletters
- Sites internet de la Communauté d'agglomération de Cergy-Pontoise et de la ville de Porto-Novo
- Document de présentation de la Communauté d'agglomération de Cergy-Pontoise
- Rapport 2009 de la Communauté d'agglomération de Cergy-Pontoise

Renforcement institutionnel

- Convention spécifique « Renforcement des capacités de gestion de la ville de Porto-Novo en matière de développement urbain » (délibération du 23 juin 2009)
- Documents de préparation et rapports des missions en France des élus et fonctionnaires de la ville de Porto-Novo et de la SERHAU-SA :
 - Voyage d'étude des élus de Porto-Novo à Cergy-Pontoise - Ateliers sur le fonctionnement administratif et l'intercommunalité - Juin 2005
 - Voyage d'étude des élus de Porto-Novo à Cergy-Pontoise - Ateliers sur les finances locales - Juin 2006
 - Rapport de mission en France de la SERHAU-SA de juin - juillet 2007

Développement Urbain

- Convention spécifique « Renforcement des capacités de gestion de la ville de Porto-Novo en matière de développement urbain » (délibération du 30 juin 2006)
- Convention spécifique « Renforcement des capacités de gestion de la ville de Porto-Novo en matière de développement urbain » (délibération du 23 juin 2009)
- Synthèse de la session des Ateliers organisée en 2005 à Porto-Novo sur « Identité et image pour une ville capitale harmonieuse et attractive »
- Synthèse de la session des Ateliers organisée en 2009 sur « L'aménagement des berges de la lagune de Porto-Novo, Un projet fondateur pour une éco-capitale africaine du XXIème siècle »
- Synthèse de la session des Ateliers organisée en 2010 sur « la valorisation durable de berges lagunaires en milieu urbain : le cas d'un nouveau quartier Lokpodji »

Développement Agricole

- Convention spécifique : « Elaboration du programme intégré de développement de l'agriculture urbaine à Porto-Novo » (délibération du 27 juin 2008)
- Convention spécifique : renforcement des capacités d'intervention de la ville de Porto-Novo en matière de développement agricole (Délibération du 16 février 2007)
- Diagnostic technico –économique de la filière tomate a Porto-Novo par Camille Filippi et Boris Gbodogbe
- Diagnostic territorial des activités de maraichage et états des lieux des bas-fonds de la commune

de Porto-Novo au Bénin par Marie Conteur et Colette Noutai

- Mémoire de fin d'étude « enjeux de la sécurisation d'un droit d'usage du foncier urbain « Agricole » pour le maraîchage urbain et périurbain porto-novien » de Marie Conteur, Etudiante de la promotion 94 à l'ISTOM
- Programme de développement intégré de l'agriculture urbaine à la ville de Porto-Novo

Projet pilote Eau et assainissement du quartier Dowa

- Convention spécifique : Projet pilote d'adduction d'eau potable et d'assainissement du quartier DOWA à Porto-Novo (Délibération du 16 février 2007)
- Rapports de mission
- Comptes rendus de réunion
- Etude juridique définissant les relations entre la mairie et la SONEB dans le domaine de l'eau
- Etude sociale et économique du projet d'adduction d'eau potable et assainissement du quartier DOWA dans le 5^{ème} arrondissement de Porto-Novo
- Convention mairie de Porto-Novo - SONEB

Insertion

- Convention spécifique « Organisation d'un chantier école Espaces verts » (délibération du 24 février 2006)
- Convention spécifique « Organisation d'un chantier école Menuiserie »
- Convention spécifique : « Projet de développement numérique du territoire de la ville de Porto-Novo » : mise en place d'un chantier-école permanent informatique (délibération du 27 juin 2008)
- Rapports de mission
- Bilan du chantier d'insertion informatique pour le Fonds Social Européen
- Publication d'INCITE sur le chantier d'insertion informatique

Numérique

- Convention spécifique : « Projet de développement numérique du territoire de la ville de Porto-Novo » (Délibération du 16 février 2007)
- Rapports de mission
- Schéma directeur de développement numérique de la ville de Porto-Novo
- Bilan réalisé par l'ITIN

Santé

- Convention spécifique relative au projet santé (délibération du 28 juin 2005)
- Travail de fin d'étude – Diplôme d'Etat d'infirmier – IFSI de Pontoise – Préparation pour réussir la rencontre avec le patient en Afrique Promotion 2006-2009
- Rapports de mission
- TDR et programme de la formation Qualité de janvier 2011

Culture et patrimoine

- Convention spécifique : « Projet de développement culturel et valorisation du patrimoine de la ville de Porto-Novo : préfiguration d'une médiathèque à Porto-Novo » (délibération du 22/02/08)

Annexe 4 – Atteinte des objectifs des conventions sectorielles

LEGENDE	A : atteint	C : en cours	P : partiel	N : non atteint	nd = non disponible
APPUI INSTITUTIONNEL					
• Améliorer la compréhension du rôle d'un élu en vue de l'amélioration des politiques publiques de VPN	A				
• Développer les échanges entre élus et cadres dans un objectif d'amélioration des pratiques	A				
• Favoriser la compréhension mutuelle de l'organisation institutionnelle des deux territoires			P		
• Renforcement des capacités techniques et humaines des collectivités béninoises en contribuant à la formation des élus et agents sous forme d'échanges de pratiques (Programme concerté)	A				
DEVELOPPEMENT URBAIN					
• Renforcer les services de la Ville de Porto-Novo sur les questions de DU	A				
• Accompagner la Ville de Porto-Novo dans la définition et la mise en œuvre de son projet urbain et de son projet de préservation et de valorisation du patrimoine architectural et naturel	A				
• Contribuer à l'amélioration des pratiques professionnelles de part et d'autre.			P		
DEVELOPPEMENT AGRICOLE					
• Doter la ville de PN d'outils lui permettant de mettre en place un dispositif d'accompagnement de porteurs de projets économiques dans le domaine de l'agriculture et de l'agroalimentaire		C			
• Initier un partenariat entre la ville de Porto-Novo, les départements de géographie et d'agronomie de l'Université d'Abomey-Calavi et le Centre Songhaï (ce dernier n'est pas impliqué)		C			
• Doter la Ville de Porto-Novo d'un programme intégré de développement de l'agriculture urbaine	A				
• Mobiliser des stagiaires / jeunes professionnels de CP et PN autour d'un projet de coopération qui leur permettra d'acquérir des compétences techniques et un savoir-faire pour leur future insertion professionnelle	A				
• Permettre à l'ISTOM de s'inscrire dans un projet de territoire de l'agglomération de CP					nd
PROJET EAU ET ASSAINISSEMENT					
• Renforcer la capacité d'implication de la VPN dans le domaine de l'eau et de l'assainissement	A				
• Favoriser la mise en place d'une dynamique de concertation entre les différents acteurs impliqués dans la gestion de l'eau et de l'assainissement à Porto-Novo	A				
• Contribuer à l'amélioration de la desserte en eau potable et de l'assainissement de la VPN				N	
• Favoriser une meilleure compréhension des enjeux mondiaux de l'eau à CP				N	

INSERTION				
• Mobiliser des jeunes de CP et de PN autour d'un projet de solidarité qui leur permettra de dépasser les représentations qu'ils ont les uns des autres, de gagner de l'assurance et d'acquérir des compétences techniques en vue de leur future insertion professionnelle			P	
• Améliorer les conditions d'étude des écoliers de Porto-Novo par la construction de mobiliers pour les établissements scolaires de Porto-Novo	A			
• Améliorer les conditions de vie des populations de PN par la création et l'aménagement d'un espace public.	A			
DEVELOPPEMENT NUMERIQUE				
• Mobiliser des étudiants de CP et de PN pour la mise en place d'applications informatiques au profit de la Ville de PN afin de leur permettre d'acquérir des compétences techniques et un savoir-faire dans un contexte international en vue de leur future insertion professionnelle ;	A			
• Développer l'esprit d'entreprise chez les étudiants cergypontois et portonoviens ;				Nd
• Initier un partenariat entre la ville de Porto-Novo, l'USAM, le Centre Songhaï et le ONG 2i autour des nouvelles technologies de l'information et de la communication ;		C		
• Dynamiser le potentiel en matière d'enseignement supérieur de la Ville de Porto-Novo ;			N	
• Contribuer à la mise en place d'un partenariat entre l'USAM et l'ITIN qui pourrait se concrétiser par la mutualisation de cours, des échanges d'enseignants, la création d'un co-diplôme .			N	
CHANTIER D'INSERTION INFORMATIQUE				
• Initier un partenariat entre la Ville de Porto-Novo, l'ONG 2i, la Société Equipement et Maintenance, le CAEB autour des nouvelles technologies de l'information et de la communication	A			
• Contribuer à la mise en place d'un partenariat entre INCITE-formation et l'ONG 2i (en fait avec EM) qui pourrait se concrétiser par la mutualisation de cours et des échanges de formateurs	A			
• Améliorer la qualité des soins à PN par l'équipement des CCS en matériel informatique		C		
SANTE				
• Améliorer le fonctionnement des structures sanitaires de la VPN et leur articulation entre elles	A			
• Favoriser l'amélioration des pratiques professionnelles de part et d'autre	A			
• Développer la connaissance mutuelle des réalités socio-sanitaires de chacun des pays	A			

Annexe 5 - Synthèse du bilan financier 2004-2010 remis par la CACP

Projets	TOTAL	Apports des porteurs de projet (estimés)	Versé par CACP aux porteurs de projet	Autres participation CACP estimation			TOTAL CACP
				financière (restauration - billet d'avion)	Valorisation du temps de travail	Nb de jours	
Appui institutionnel	6 601		5 000	551	1 050	7	6 601
Santé	26 717	8 900	17 000	817			17 817
Chantier école	117 709	105 891	11 000	817			11 817
Dev urbain	166 541	85 000	43 250	26 741	11 550	77	81 541
Dev agricole	15 330		15 330				15 330
Eau	13 936	5 000		2 786	6 150	41	8 936
Dev numérique	46 401	32 481	13 020		900	6	13 920
Chantier informatique	36 826	22 576	14 250				14 250
Culture	10 903			8 503	2 400	13	10 903
FOTONOVO	8 560		8 560				8 560
Economie	817			817			817
Délégations	19 284			18 984	300	2	19 284
Suivi	139 881			13 881	126 000	1 000	139 881
SSI	11 165			11 165			11 165
	620 672	259 848	127 410	85 064	148 350	1 146	360 824