

GRAND LYON

F3E

**ETUDE D’EVALUATION PORTANT SUR LE PARTENARIAT DE
COOPERATION PORTO-NOVO/GRAND-LYON ET LYON**

Rapport Général

**Mamadou Sembene
Ousmane Orou-Toko**



Novembre 2009

Remerciements

La mission d'évaluation remercie chaleureusement toutes les personnes qui ont contribué au bon déroulement de cette évaluation.

Nos vifs remerciements pour tous les partenaires en France (Lyon, Paris) et au Bénin (Porto-Novo et Cotonou), qui nous ont témoigné leur grande disponibilité et ont porté un intérêt particulier à cette évaluation. La mission d'évaluation reste marquée par leur mobilisation ainsi que leur engagement personnel dans cette belle manifestation de solidarité qu'est la coopération décentralisée entre Porto Novo, le Grand Lyon et la ville de Lyon.

Liste des sigles et abréviations

ACAT	Associations communales d'accueil touristiques
ANCB :	Association Nationale des Communes du Bénin
CADR	Cadre de concertation des acteurs de développement de Rhône Alpes
CCO	Communauté des Communes de l'Ouémé
CDTO	Comité de Développement Touristique de l'Ouémé
CET	Centre d'Enfouissement Technique
CIFAL	Centre International de Formation des Acteurs Locaux
DAT	Délégation à l'aménagement du territoire
DPC	Direction du patrimoine culturel
DRI	Direction des Relations Internationales
DST	Direction des services techniques
EPA	Ecole du Patrimoine Africain
EPCI	Etablissement public à caractère intercommunal
F3E	Fonds pour la Promotion des Etudes préalables, Etudes transversales, Evaluations
PACTE :	Programme d'Appui aux Collectivités Territoriales
PDM	Partenariat pour le Développement Municipal
PGUD	Projet de Gestion Urbaine Décentralisée
PNDCC	Projet National de Développement Conduit par les Communautés
PNUD :	Programme des Nations Unies pour le Développement
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'Education, la Science et la Culture
VUCP	Association Villes Unies contre la pauvreté
SCAC	Service de Coopération et d'Action Culturelle
ACDIL	Association pour la Coopération et le Développement des Initiatives Locales
MAEE	Ministère des Affaires Etrangères et Européennes en France

TABLE DES MATIERES

Liste des sigles et abréviations	3
PARTIE I	6
CONTEXTE DE L'ÉVALUATION	6
I. Rappel du contexte général de l'évaluation	7
1 - Le contexte de la décentralisation au Bénin	7
2 - La coopération décentralisée franco-béninoise	8
3 - Le partenariat Grand Lyon, Lyon et Porto-Novo	9
II. L'évaluation du Grand Lyon Porto-Novo	10
1. Rappel des attentes et objectifs de l'évaluation	10
2. Méthodologie et déroulement de l'évaluation	11
PARTIE II	15
PRESENTATION ET ANALYSE DES ORIENTATIONS	15
GENERALES DU PARTENARIAT PORTO-NOVO, GRAND	15
LYON ET LYON	15
I. Le partenariat Grand Lyon Porto-Novo : Plus 15 années de coopération technique	16
1. Historique de la coopération : les grandes dates	16
2. L'évolution de la coopération	17
3. L'évolution des objectifs de la coopération	19
3.1 – Le passage d'une logique d'appui matériel à l'engagement de programmes de coopération	19
3.2 - Des axes d'intervention en évolution et s'inscrivant dans une perspective d'appui à la décentralisation	
3.3 - Des objectifs de coopération globalement partagés au Nord et au Sud	
3.4 - Des objectifs de coopération globalement partagés au Nord et au Sud	20
4 - Des moyens financiers limités au regard des ambitions affichés par la coopération	22
PARTIE III	24
BILAN ET ANALYSE DES ACTIONS	24
I. Des actions davantage centrées sur un appui « soft » par rapport à la réalisation d'actions concrètes sur le terrain.	25
1. Les échanges de compétences entre techniciens	25
1.1 - Les missions d'expertise à Porto-Novo des techniciens du Grand Lyon et de la ville de Lyon	25
1.2 - Les stages de formation à Lyon des techniciens de Porto-Novo	26
1.3 – Les effets des actions d'échanges de compétences	26
2. L'envoi de matériels	28
2.1 - Contexte	28
2.2 - Constats et analyse	28
2.3 - Perspectives	29

3. Les actions dans les domaines du Tourisme et du patrimoine	30
3.1 - L'appui au développement touristique de l'Ouémé	30
3.2 La coopération dans le domaine du patrimoine	37
3.3 – L'amorce de la coopération dans le domaine de la gestion des déchets	42
PARTIE IV	45
ANALYSE DES STRATEGIES, DES MODALITES	45
D'INTERVENTION ET DU DISPOSITIF DE LA COOPERATION	45
I. Les stratégies et modalités d'intervention de la coopération	46
1. Le dispositif institutionnel	46
1.1 - Le pilotage d'ensemble et le suivi de la coopération	46
2. L'animation et l'opérationnalisation de la coopération	48
3. Les outils contractuels	51
PARTIE V	54
ANALYSE DES PERSPECTIVES D'EVOLUTION	54
DE LA COOPERATION	54
I. La question de l'extension du champ géographique de la coopération	55
1. L'articulation entre Porto-Novo et la CCO dans la coopération	55
- Principaux constats et analyse	55
2. L'échelle d'intervention pertinente de la coopération	58
II. Les orientations de la coopération	60
1. Améliorer le dispositif d'animation de la coopération au Nord et au Sud	60
2. Relever le défi de la participation des populations et des acteurs de la société civile du Nord et du Sud dans la coopération	60
3. Articuler la logique d'appui institutionnel « soft » avec des actions concrètes sur le terrain	61
4. Engager des actions d'éducation et sensibilisation au développement au Nord.	62
III. L'articulation avec les autres partenaires de coopération de Porto-Novo	63
1. Mieux articuler la coopération décentralisée avec les interventions d'autres partenaires à Porto-Novo	63
2. Expérimenter la mise en place de coopération triangulaire décentralisée	64
PARTIE VI	65
RECOMMANDATIONS	65
1. Privilégier des approches d'intervention permettant de renforcer la décentralisation	66
2. Recentrer les efforts de la coopération sur Porto-Novo, tout en maintenant la dynamique communautaire sur l'Ouémé	66
3. Favoriser des interventions s'inscrivant dans une logique de développement territorial	67
4. Positionner la coopération décentralisée comme un levier de mobilisation des partenariats techniques et financiers	68
5. Réorganiser le dispositif de pilotage et de suivi de la coopération	69
6. Améliorer l'information et la communication sur la coopération	72

PARTIE I
CONTEXTE DE L'ÉVALUATION

I. Rappel du contexte général de l'évaluation

1 - Le contexte de la décentralisation au Bénin

Les récentes transformations survenues depuis le début des années 1990 ont conduit dans la plupart des pays du Sud à une ère de démocratisation, une démocratie renforcée par une dynamique décentralisatrice. De nombreux pays africains en général, et au sud du Sahara en particulier, ont engagé des réformes de l'organisation de l'Etat et de la vie publique en adoptant notamment des politiques de décentralisation.

Au Bénin, cette dynamique décentralisatrice a permis, à partir de 2003 d'organiser des élections locales qui ont vu émerger des conseils communaux (organes délibérants) dirigés par des maires élus comme de nouvelles figures de l'autorité publique locale à côté des administrations au niveau central et déconcentré. Les communes, appellation consacrée pour désigner les seules collectivités locales décentralisées, ont vu un accroissement de leurs responsabilités qui témoignent à priori d'un renforcement de la décentralisation dans la logique du désengagement de l'Etat et de l'administration locale. C'est aux élus locaux qu'il revient d'assurer le développement local qui doit forcément passer par la mobilisation des ressources locales, la formation des acteurs locaux et la mise en place d'infrastructures sociales de base.

Pour une gestion participative du développement, il est apparu nécessaire de renforcer les capacités de maîtrise d'ouvrage des institutions locales et susciter chez les populations une participation plus accrue aux diverses activités à la base.

En l'absence de transfert réel des compétences et des moyens financiers et en raison de la persistance de l'emprise des pouvoirs centraux sur les finances et la fiscalité locale et sur les aides et financement étrangers, les circonscriptions administratives précédant l'avènement des communes, ont recouru à la solidarité des collectivités étrangères, plus nanties et plus expérimentées en matière de gestion des affaires publiques locales. Ainsi bien qu'il n'existait pas encore de collectivités décentralisées, les autorités locales d'alors n'ont pas hésité à engager leur circonscription administrative dans des relations de coopération décentralisée sans réel fondement juridique au plan national.

En posant le principe de libre administration des collectivités territoriales, la Constitution béninoise du 11 décembre 1990 donne aux communes la possibilité d'entretenir des relations de coopération tant avec les communes à l'intérieur du pays que les communes étrangères. A l'extérieur, les communes béninoises peuvent nouer des relations avec les communes étrangères ou organisations internationales dans le cadre de la coopération décentralisée. Dès lors les bases sont posées pour la mise en place d'un cadre législatif et réglementaire de la coopération décentralisée.

2 - La coopération décentralisée franco-béninoise

La coopération décentralisée est un mode de coopération récent et en plein essor. Cette nouvelle approche de développement apparaît comme un instrument efficace des partenaires techniques et financiers dans les communes.

Au Bénin, la coopération décentralisée a longtemps évolué sans un réel cadre juridique. Les circonscriptions administratives, bien que ne disposant pas de la personnalité juridique, ont noué avec plusieurs partenaires du Nord comme du Sud des relations de partenariat sous diverses formes.

Certaines coopérations se limitaient simplement à des dons de manuels scolaires et de matériels de santé ou sont carrément en veilleuse.

Pour d'autres, bien plus nombreuses, outre l'appui aux communautés de base, les actions découlant de ce type de coopération, contribuaient à l'amélioration de la formation du personnel, à une meilleure mobilisation des ressources locales et à une modernisation de la gestion urbaine.

Cependant la coopération décentralisée a souffert au Bénin de plusieurs maux qui ont empêché son épanouissement. L'absence d'un cadre institutionnel qui fédère les acteurs de la coopération décentralisée autour d'une politique nationale en la matière, le manque de personnel qualifié pour gérer le partenariat au niveau des circonscriptions administratives et surtout la très forte mobilité des acteurs ont longtemps constitué un frein à ce type de partenariat.

L'avènement des communes a permis d'enregistrer des avancées notables dans le domaine de la coopération décentralisée.

D'abord sur le plan institutionnel, une politique nationale de coopération décentralisée a été adoptée et une commission nationale de la coopération décentralisée a été installée.

Sur le plan opérationnel, dans la plupart des communes, la coopération décentralisée a pris une dimension importante dans le dispositif d'accompagnement et de financement du développement local. En tenant compte des nouvelles missions des communes, les actions de coopération prennent en compte les domaines de la planification urbaine, du développement économique local et des services urbains en plus du soutien institutionnel aux communes.

Aujourd'hui, la constitution de réseaux de collectivités locales et la création d'associations nationales de collectivités locales pouvant déboucher sur des formes prometteuses de coopération décentralisée contribuent à crédibiliser les autorités locales comme des acteurs pertinents de la coopération surtout sous sa forme décentralisée.

C'est dans ce contexte que la commune de Porto-Novo, hier circonscription administrative, aujourd'hui collectivité locale entretient depuis plus d'une décennie des relations de partenariat avec plusieurs collectivités du Nord comme du Sud, dont la Coopération décentralisée avec la Communauté urbaine de Lyon qui démarrera réellement en 1999.

3 - Le partenariat Grand Lyon, Lyon et Porto-Novo

Les prémices de la coopération entre la commune de Porto-Novo et la Communauté Urbaine de Lyon telle qu'elle se présente aujourd'hui, sont à rechercher dans la politique globale de coopération décentralisée développée par cette dernière avec les capitales francophones de l'Afrique subsaharienne. Réduit au départ à de simples échanges de coopération autour des services urbains à travers des appuis techniques et de l'aide à l'équipement, le partenariat entre la commune de Porto-Novo et la Communauté Urbaine de Lyon et la ville de Lyon a pris une autre dimension en évoluant vers la mise en œuvre de programmes de coopération, ceci à partir de 1997 avec la signature d'abord d'une déclaration d'intention, puis d'une première convention de coopération pour la période 2000-2002.

L'avènement de nouvelles autorités locales à la tête de la municipalité de Porto-Novo a constitué un tournant important dans l'évolution de la coopération décentralisée avec le Grand Lyon. Une nouvelle convention de coopération a été signée en 2004 pour la période 2005-2007. Ce nouveau programme a ouvert le champ à de nouvelles thématiques telles que la planification urbaine, le développement économique local, le tourisme et le patrimoine.

L'espace d'intervention de la coopération Grand Lyon, Lyon et Porto-Novo a également changé avec l'évolution du contexte institutionnel et la création de la Communauté des Communes de l'Ouémé (CCO). Le souci de plus d'efficacité a amené les communes environnantes à créer autour de la capitale béninoise, une structure intercommunale, la Communauté des Communes de l'Ouémé (CCO). L'enjeu étant de faire face, à la forte croissance urbaine qui pose des problèmes (en termes d'aménagement et gestion du territoire) dont les solutions dépassent les seules préoccupations de la ville de Porto-Novo.

La création de la CCO et son implication dans la coopération ont aussi amené les collectivités locales lyonnaises (Grand Lyon, Lyon) à associer d'autres partenaires au Nord pour accompagner cette intercommunalité naissante. C'est ainsi que l'association Villes Unies contre la pauvreté créée par les villes de Lyon, Genève (Suisse) et Bamako (Mali) est mobilisée pour accompagner les actions de coopération avec la CCO.

L'étude évaluation de la coopération entre Porto-Novo et le Grand Lyon s'inscrit donc dans un contexte de décentralisation où les nouvelles autorités locales élues, en charge des communes ou des structures intercommunales (à l'image de la CCO), constituent des acteurs institutionnels légitimes et crédibles aux yeux des partenaires du Nord. Le regain de démocratie et de décentralisation constitue pour la coopération décentralisée un atout très important au regard de la confiance qui s'établit entre acteurs ayant à charge la gestion des affaires locales.

II. L'évaluation du Grand Lyon/Porto-Novato

1. Rappel des attentes et objectifs de l'évaluation

Pour les commanditaires, l'étude évaluation constitue une étape dans le processus de coopération qui doit leur permettre notamment de :

- valider et orienter les différents choix de coopération établis au cours de ces dernières années ;
- bénéficier d'un éclairage sur la préparation de la future convention de partenariat ;
- avoir formulé des propositions de partenariats techniques et financiers à mettre en œuvre.

Elle est également l'occasion d'esquisser des propositions d'articulation et de synergies entre les principaux partenaires de Porto-Novato que ce soit la coopération décentralisée (Communauté d'agglomération de Cergy, Association internationale des maires francophones), ou la coopération bi et multilatérale (France, Allemagne, Brésil Banque mondiale via le PGUD) autour d'initiatives concrètes (cadre de dialogue et de concertation ou programme concerté).

Sept (07) objectifs principaux sont fixés à l'étude évaluation :

- Décrire et analyser les objectifs des différents partenaires dans le cadre de la coopération;
- Décrire et analyser les actions et les méthodes mises en œuvre ;
- Mesurer si les actions engagées ont permis d'atteindre les objectifs visés à Porto-Novato et à Lyon, en particulier ceux liés au développement local ;
- approfondir les principes et les modalités de coopération entre les deux territoires ;
- valider les nouvelles orientations qui vont dans le sens de l'élargissement du champ géographique de la coopération ;
- examiner les dynamiques ou les possibilités de convergence et d'articulation entre les différents partenariats noués par la ville de Porto-Novato à l'international ;
- Apprécier les possibilités d'actions futures à mettre en place.

L'étude évaluation doit par ailleurs déboucher sur la formulation de recommandations à différents niveaux :

- la conception de la coopération par les différents partenaires ainsi que les approches d'intervention;
- l'extension du partenariat à une entité administrative plus large (CCO ou autre territoire intercommunal retenu par les autorités publiques) ;
- les nouveaux champs de coopération à prendre en compte (développement économique local, aménagement du territoire, renforcement des capacités organisationnelles et fonctionnelles des instances et services de la mairie, etc.) ;
- les choix stratégiques à réaliser et des partenariats techniques et financiers à établir ;
- l'organisation du suivi des plans de travail pour améliorer la consommation à bonne date des ressources mobilisées ;
- l'organisation de la communication à Lyon comme à Porto-Novato avec les différents acteurs pour une plus large implication des habitants dans le partenariat.

2. Méthodologie et déroulement de l'évaluation

La mission d'évaluation a été articulée autour d'un travail d'analyse bibliographique, la visite des actions sur le terrain et la réalisation d'une série d'entretiens semi directif (individuel et en groupe) auprès des principaux partenaires et acteurs impliqués dans la coopération décentralisée entre le Grand Lyon et Porto-Novo. Un accent particulier a été mis sur les entretiens avec les différentes catégories d'acteurs, en l'absence d'actions concrètes à visiter sur le terrain. Au total plus d'une cinquantaine d'acteurs ont été rencontrés à travers les entretiens et les séances de restitution à la fois en France et au Bénin.

Une proposition de calendrier prévisionnel a été arrêtée au cours de la première phase combinée de cadrage et de terrain à Lyon, tenant compte des impératifs du Grand Lyon en termes de délai, avec notamment l'organisation de la phase de restitution provisoire de l'étude pour fin juin et la restitution définitive pour la 2ème quinzaine de septembre.

La mission d'évaluation s'est globalement déroulée en quatre phases :

1) Une première phase combinée de cadrage et de terrain en France

Elle s'est déroulée du 04 au 12 mai 2009, et a été articulée autour de différents points :

- Une première séance de travail avec le service des relations internationales (chef de projet) ;
- Une réunion de cadrage de la mission qui a mobilisé essentiellement les acteurs de la ville de Lyon et du grand Lyon (service relations internationales, agence d'urbanisme, direction du patrimoine) et le consultant chef de mission de l'ACDIL. Le chargé de mission du F3E n'a pas pu être présent pour des raisons de santé. La réunion a permis d'échanger sur les grandes lignes du cadre de l'évaluation et de la méthodologie proposée par l'évaluateur (ACDIL) et le calendrier de l'évaluation.
- Une série de rencontres avec les principaux acteurs de la ville Lyon et du Grand Lyon impliqués dans la coopération avec Porto-Novo (élus et techniciens).

Cette phase a été ponctuée par un échange à chaud en fin de mission avec le service relations internationales (chef de projet) et l'élu adjoint chargé de la coopération décentralisée. Le consultant a également fait un bref passage au F3E, pour finaliser les aspects administratifs de l'évaluation (signature de la convention de prestation) et faire un rapide point du déroulement de la mission à Lyon.

2) Une phase de préparation de la mission terrain à Porto-Novo

La mission préparatoire a été effectuée en deux temps, avec deux déplacements réalisés par le consultant national béninois, de Cotonou à Porto-Novo, entre fin mai et début juin 2009,

Un premier déplacement a été effectué le 27 mai 2009, mais n'a malheureusement rien donné comme résultat, puisque le Directeur des Relations internationales qui avait convenu du rendez vous avec l'expert national béninois, n'a pas pu le respecter. Ce qui fait que le déplacement a été organisé pour rien.

Lors du deuxième déplacement organisé le 4 juin 2009, l'expert béninois qui n'a été reçu qu'après plusieurs heures d'attente n'a pas eu le temps matériel pour échanger avec le Responsable du service coopération.

3) La phase de terrain au Bénin

Elle s'est déroulée du 7 au 17 juin 2009, avec des rencontres à la fois à Cotonou et Porto-Novo :

- Démarrage des entretiens à Cotonou avec une série de partenaires institutionnels (SCAC, Ambassade de France, Association Nationale des Communes du Bénin) et d'acteurs anciennement impliqués dans la dynamique de la coopération à Porto-Novo et aujourd'hui appelés à d'autres fonctions à Cotonou.
- Poursuite à Porto-Novo, avec une première rencontre avec le maire de la commune pour recueillir son point de vue sur les enjeux de l'évaluation, l'appréciation de ce qui a été fait, sa perception et sa vision sur les orientations et perspectives d'évolution de la coopération.
- Organisation d'une série d'entretiens avec les différents acteurs au sein de la commune (élus et techniciens) et au plan local (Préfecture, EPA, maison du patrimoine, alliance pour la promotion du patrimoine, etc.).
- Organisation d'une deuxième série d'entretiens à Cotonou avec différentes institutions (SERHAU SA, PDM, Délégation de la commission européenne, projet PACTE, projet PNDCC, etc.).
- Organisation en fin de mission d'un point à chaud de l'évaluation avec le maire, échange avec le Directeur de cabinet, puis avec le Directeur de la coopération décentralisée.

4) La phase de restitution

La phase de restitution a été organisée en 2 étapes :

Les rencontres de restitution provisoire à Lyon et Porto-Novo :

- Une rencontre de restitution provisoire a été organisée en France (Lyon), le 30 juin 2009, en présence des principaux partenaires, Ville de Lyon et Grand Lyon (élu en charge de la coopération, Direction des relations internationales, Agence d'urbanisme, Service propreté, mission patrimoine) et de représentants du F3E. Elle a permis au Chef de mission de l'évaluation de présenter à la fois la démarche d'ensemble de l'étude et les principaux résultats et d'échanger avec les participants.
- Une restitution provisoire des résultats de l'évaluation à aussi été réalisée à Porto-Novo, le 23 octobre 2009 par l'expert national béninois, en présence de près d'une trentaine de personnes représentant la mairie de Porto-Novo (élus, techniciens) et des partenaires.

La rencontre de restitution finale à Porto-Novo.

Elle s'est tenue le 26 novembre 2009 et a réuni l'ensemble des partenaires et acteurs de Porto-Novo et du Grand Lyon impliqués dans la dynamique de la coopération décentralisée entre les deux territoires.

Les premiers constats sur le déroulement et l'exécution des premières phases de l'évaluation :

Sur le contexte de l'évaluation :

L'évaluation se réalise dans un contexte institutionnel en pleine mutation au Bénin caractérisé notamment par :

- La jeunesse du processus de décentralisation, le Bénin en est à sa deuxième mandature pour les élections locales ;
- A Porto-Novo, la municipalité est dirigée par un nouveau maire, Monsieur Moukaram OCENI, depuis une année ;
- La Communauté de communes de l'Ouémé (CCO), qui est un des partenaires institutionnels importants de la coopération Grand Lyon/Porto-Novo, a également changé de président, puisqu'elle est dirigée maintenant par le maire d'Adjarra, succédant à l'ancien maire de Porto-Novo qui en assurait la Présidence jusqu'en décembre 2008;
- Au niveau de l'organisation administrative, l'Etat est en train d'expérimenter de nouvelles formes d'intercommunalité avec la création de « *Pays* » considérés comme de nouveaux « *territoires de développement* »; dans le cas du département de l'Ouémé, à côté de la CCO, il a été créé deux nouvelles entités, la « basse vallée de l'Ouémé » et le « pays goun » ; Se posent donc plusieurs interrogations: Quelles incidences de ce bouleversement institutionnel sur la coopération décentralisée (quelle échelle d'intervention géographique, prendre en compte ? Quel positionnement et quelle modalité de contractualisation ? Avec quel territoire?
- Un projet de loi sur l'intercommunalité est en cours d'adoption par les pouvoirs publics ;

Sur les enjeux de l'évaluation :

- L'évaluation constitue une étape importante qui conditionne le renouvellement de la convention 2005-2007, qui fait l'objet de l'évaluation.
- Elle est réalisée à un moment particulier, en fin de parcours de l'exécution du programme 2005-2007, donc plus d'une année après la fin de la convention triennale de coopération entre Porto-Novo, Grand Lyon et Lyon.
- Elle constitue un moment de bilan des actions réalisées dans les différents domaines, avec un accent particulier sur le volet patrimoine ; mais est surtout considérée comme une occasion pour les partenaires de réfléchir ensemble sur quel nouveau programme et quel nouveau projet de coopération mettre en place.
- L'évaluation doit analyser en particulier comment fonctionnent les relations de coopération entre les partenaires du Nord et du Sud au plan institutionnel et opérationnel ; en particulier leur façon d'agir dans la mise en œuvre des actions sur le terrain (articulation, transversalité).

- L'évaluation doit enfin et surtout mettre l'accent sur les perspectives d'évolution de la coopération décentralisée Porto-Novo, Grand Lyon et Lyon notamment à différents niveaux : l'extension du champ géographique de la coopération ; Les orientations et axes de coopération ; l'articulation avec les autres partenaires de coopération.

Sur le déroulement :

La mission d'évaluation s'est globalement bien déroulée et l'équipe a apprécié très positivement l'accueil et la disponibilité des différents acteurs rencontrés, notamment en France et au Bénin.

Sur le déroulement, l'équipe d'évaluation a rencontré des difficultés pratiques sur le terrain (organisation des phases terrain et de restitution notamment à Porto-Novo), ce qui a pour conséquence de rallonger les délais de l'étude. Si la phase de terrain en France a été bien organisée, l'équipe d'évaluation déplore le fait que cela n'a pas été le cas à Porto-Novo. En effet, elle n'a pas trouvé un répondant réel sur qui s'appuyer, en l'absence d'implication effective de la Direction de la coopération décentralisée.

Ainsi, la phase préparatoire à Porto-Novo a été escamotée du fait principalement de l'indisponibilité de la Direction de la coopération décentralisée ; aucun débat de fonds n'a pas pu être initié en amont de la mission terrain avec son Directeur pour préciser les enjeux de l'évaluation et préparer dans de bonnes conditions son exécution sur le terrain. Elle a juste permis au consultant national béninois d'échanger sur le calendrier des rencontres souhaitées par l'équipe d'évaluation avec les acteurs locaux pour la phase terrain, prévue entre le 7 et le 17 juin 2009 ; Calendrier qui du reste n'a pas été organisé.

De même, les difficultés survenues à Porto-Novo, dans l'organisation de la rencontre de restitution provisoire des résultats de l'évaluation ont eu des incidences sur la finalisation et la remise du rapport définitif de l'évaluation et la programmation de la rencontre de restitution finale. Ainsi, ont été décalées la finalisation et la remise du rapport de l'évaluation (prévue pour fin juillet), de même que l'organisation de la restitution finale de l'évaluation qui était prévue pour la 2^{ème} quinzaine de septembre 2009, à Porto-Novo.

Malgré ces difficultés, la mission d'évaluation s'est bien déroulée et l'équipe composée de 2 experts mobilisés par l'ACDIL (Mamadou SEMBENE, chef de la mission et Ousmane OROU-TOKO), a pu s'organiser sur place, grâce à l'appui de la plupart des acteurs rencontrés au Bénin et en France qui se sont rendus disponibles et ont fortement manifesté leur intérêt au processus de l'évaluation. Les deux experts ont travaillé ensemble puis séparément entre juin et novembre 2009.

PARTIE II

**PRESENTATION ET ANALYSE DES ORIENTATIONS
GENERALES DU PARTENARIAT PORTO-NOVO, GRAND
LYON ET LYON**

I. Le partenariat Grand Lyon Porto-Novo : Plus 15 années de coopération technique

1. Historique de la coopération : les grandes dates

Les grandes dates de la coopération Grand Lyon Porto-Novo

- **1997** : Signature d'une déclaration d'intention de coopération lors de la visite d'un Vice Président du Grand Lyon à Porto-Novo
- **Fin 1999** : Signature de la 1^{ère} convention de coopération a été établie pour la période 2000 – 2002.
- **2001** : Réalisation de l'Etude sur la Réhabilitation du patrimoine historique de Porto-Novo par l'EPA et l'EAMAU qui a servi de base pour lancer la coopération dans le domaine du patrimoine
- **Novembre 2002** : Engagement de la Ville de Lyon via la Direction du Patrimoine et participation à une mission d'évaluation du projet de candidature pour l'inscription du site historique de Porto-Novo sur la liste du patrimoine mondial
- **Octobre 2004** : Validation du principe d'intercommunalité par les communes de l'Ouémé/ premier diagnostic /construction d'une méthode avec l'appui de l'Agence d'urbanisme du Grand Lyon
- **Décembre 2004** : Signature de la 2^{ème} convention triennale de coopération Grand Lyon/Porto-Novo pour la période 2005-2007.
- **Juin 2005** : Naissance de la Communauté de Communes de l'Ouémé (CCO) regroupant les neuf communes du Département de l'Ouémé ; Formation d'un groupe technique intercommunal (GTI) ; Choix du tourisme intégré comme un des axes de développement du territoire de l'Ouémé
- **Novembre 2005** : Organisation d'un séminaire sur le « Développement touristique intégré de l'Ouémé », réflexion sur les réalités touristiques de la région à partir d'un premier diagnostic du territoire.
- **Juin 2006** : Présentation des conclusions du séminaire sur le « Développement touristique intégré de l'Ouémé » à la CCO et validation d'une méthodologie permettant d'activer la phase opérationnelle.
- **Juin 2007** : Signature de la convention de partenariat de 2 ans entre l'association Villes Unies contre la Pauvreté (VUCP), Communauté de communes de l'Ouémé et Grand Lyon.
- **Juillet 2007** : Installation officielle de la mission développement touristique par la CCO.
- **Septembre 2007** : Inauguration de la « Maison du patrimoine et du tourisme ».
- **Novembre 2007** : Organisation d'un nouveau temps de rencontre avec la CCO, le « rendez-vous partenarial du tourisme ».
- **Décembre 2009** : Mission exploratoire d'un technicien du service des déchets du Grand Lyon, à la demande de la commune de Porto-Novo, en vue du démarrage du volet « gestion des ordures ménagères » de la coopération.

2. L'évolution de la coopération

La coopération entre le Grand Lyon et Porto-Novo fait suite à plusieurs sollicitations adressées par les autorités locales de Porto-Novo.

L'engagement de la coopération Grand Lyon/Porto-Novo s'inscrit dans le cadre plus général de la politique de la coopération décentralisée initiée par le Grand Lyon depuis 1993, avec un certain nombre de capitales africaines (Ouagadougou, Bamako, Lomé), avec notamment un double enjeu :

- favoriser des échanges en coopération autour de la thématique des services urbains, via des appuis techniques et l'aide à l'équipement ;
- renforcer la notoriété du Grand Lyon et de la ville de Lyon, en développant des liens avec des capitales francophones ouest-africaines.

La coopération entre le Grand Lyon et Porto-Novo a démarré en 1997, à la suite à la signature d'une déclaration d'intention de partenariat entre les deux collectivités locales lors de la visite à Porto-Novo d'un Vice Président du Grand Lyon.

Elle a été engagée sur la base des demandes exprimées par la ville de Porto-Novo dans le cadre de l'exécution du programme de développement urbain de la ville réalisé lors de la première phase du Programme de développement urbain décentralisée (PGUD1).

A son démarrage, la coopération entre le Grand Lyon et Porto-Novo a suivi la même logique d'intervention développée dans les autres capitales ouest africaines partenaires de Grand Lyon, notamment :

- un accent mis sur la thématique des services urbains, en particulier la propreté et la voirie ;
- un mode opératoire privilégiant les échanges et le croisement d'expertise en services techniques du Nord et du Sud et la mise à disposition d'équipements sous forme de dons.

Au départ réduite à de simples échanges de coopération autour des services urbains à travers des appuis techniques et de l'aide à l'équipement, le partenariat entre la commune de Porto-Novo et la Communauté Urbaine de Lyon et la ville de Lyon a pris une autre dimension en évoluant vers la mise en œuvre de programmes de coopération, avec la signature d'abord d'une première convention de coopération pour la période 2000-2002, qui sera suivie par la signature d'une seconde convention couvrant la période 2005-2007).

Le partenariat Grand Lyon/Porto-Novo a fait l'objet de plusieurs conventions triennales (trois au total), définissant les domaines d'intervention de la coopération, les engagements des partenaires parties prenantes et les modalités d'organisation et de mise en œuvre.

Les deux premières conventions sont les conventions de base qui formalisent la relation de coopération décentralisée entre le Grand Lyon et la ville de Porto-Novo.

- La première convention a été conclue par le Grand Lyon avec les autorités administratives locales de Porto-Novo (Chef de circonscription administrative). Son exécution a

bénéficié d'un cofinancement du MAEE, mais cela n'a pas été le cas pour le programme d'action de la deuxième convention.

- La deuxième convention a été signée par le Grand Lyon avec la première équipe municipale élue, suite aux premières élections locales de décembre 2003, et se caractérise par deux faits majeurs : i) elle a été ratifiée dans un contexte nouveau de décentralisation, ii) et elle a été élargie à une nouvelle thématique, celle du patrimoine, en plus des thématiques déjà identifiées dès la 1^{ère} convention, comme la planification urbaine, le développement économique local et le tourisme. Elle n'a pas été présentée pour cofinancement au MAEE. Notons enfin que le Grand Lyon envisage l'introduction d'un dossier de cofinancement au MAEE pour l'exécution du programme d'actions de la future convention triennale de coopération.
- La troisième convention constitue une convention spécifique de partenariat avec l'Association Villes Unies contre la pauvreté (VUCP). Elle a été signée en juin 2007 par le Grand Lyon et la communauté de communes de l'Ouémé pour une durée de 2 années pour soutenir certains volets de la coopération (patrimoine, tourisme) dans une perspective de développement économique de la région.

Plus globalement, l'avènement de nouvelles autorités locales à la tête de la municipalité de Porto-Novo a constitué un tournant important dans l'évolution de la coopération décentralisée avec le Grand Lyon. En effet, depuis l'organisation des premières élections municipales en décembre 2003, au Bénin, une équipe municipale élue a pris le relais de l'administration déconcentrée de l'Etat qui dirigeait jusqu'alors la circonscription urbaine de Porto-Novo, avec à sa tête un chef de circonscription. Les dernières élections locales d'avril 2008, ont débouché sur un renouvellement de l'exécutif local élu de Porto-Novo, avec l'élection d'un nouveau maire.

Cette nouvelle situation institutionnelle avec la décentralisation a entraîné des évolutions dans le partenariat avec notamment :

- **L'ouverture de nouvelles formes de relation de « collectivité à collectivité » entre le Grand Lyon et Porto-Novo**, avec des enjeux nouveaux en terme de renforcement des capacités de maîtrise d'ouvrage pour la nouvelle équipe municipale de Porto-Novo (élus et techniciens) afin de lui permettre d'assurer efficacement la gestion communale et d'apporter des réponses concrètes aux préoccupations des populations en terme d'amélioration du cadre et des conditions de vie.
- **L'élargissement des domaines de coopération à de nouvelles thématiques** telles que la planification urbaine, le développement économique local, le tourisme et le patrimoine.
- **L'espace d'intervention de la coopération Grand Lyon, Lyon et Porto-Novo a également évolué avec la création de la Communauté des Communes de l'Ouémé (CCO)**. Le souci d'une plus efficacité a amené les communes environnantes à créer autour de la capitale béninoise, une nouvelle structure intercommunale, la Communauté des Communes de l'Ouémé (CCO). L'enjeu étant de faire face, à la forte croissance urbaine qui pose des problèmes (en termes de d'aménagement et gestion du territoire) dont les solutions dépassent le seul territoire de la ville de Porto-Novo.

- La création de la CCO et son implication dans la coopération ont aussi amené les collectivités locales lyonnaises (Grand Lyon, Lyon) à **associer d'autres partenaires au Nord pour accompagner cette intercommunalité naissante**. C'est ainsi que l'association Villes Unies contre la pauvreté créée par les villes de Lyon, Genève (Suisse) et Bamako (Mali) est mobilisée pour accompagner les actions de coopération avec la CCO.

Considérée comme une coopération de collectivité à collectivité, le partenariat Grand Lyon/Porto-Novo entre aujourd'hui dans une nouvelle phase de maturité avec une volonté des partenaires de passer un nouveau cap qui passe par le renouvellement de la convention de coopération (qui a expiré depuis décembre 2007) et l'élaboration de façon concertée et participative d'un programme d'actions qui permettent aux différents niveaux d'acteurs impliqués de travailler de façon plus efficace, en synergie avec les autres partenaires intervenant à Porto-Novo et sur un territoire d'intervention maîtrisé.

3. L'évolution des objectifs de la coopération

3.1 – Le passage d'une logique d'appui matériel à l'engagement de programmes de coopération

Depuis la signature en 1997, de la déclaration d'intention de partenariat entre le Grand Lyon et Porto-Novo, jusqu'à l'engagement de la dernière convention triennale de coopération décentralisée (2005-2007), le partenariat entre les deux collectivités locales est progressivement passé d'une logique d'appui matériel à la demande, de façon ponctuelle, à l'engagement d'un véritable programme de coopération articulé autour d'enjeux de développement du territoire de Porto-Novo puis de son interland (le Département de l'Ouémé).

Ainsi, à la suite de la mise en œuvre de la première convention de coopération 2000-2002, les deux collectivités partenaires ont convenu de renouveler et de redynamiser leur coopération par la signature d'une nouvelle convention fin décembre 2004. L'ambition affichée à Porto-Novo, comme sur le territoire du Grand Lyon est de répondre aux objectifs suivants :

- *« identifier ensemble les besoins des territoires partenaires et élaborer, par une réflexion et des moyens communs, des stratégies et projets de développement améliorant les conditions de vie du plus grand nombre,*
- *valoriser les acteurs, leur savoir et leur savoir-faire et s'enrichir mutuellement,*
- *favoriser une plus grande implication des acteurs locaux au développement de leur territoire et accompagner les systèmes de gouvernance locale participative,*
- *contribuer au rayonnement international des territoires partenaires par la valorisation de leurs compétences et de leurs spécificités ».*

3.2 – Une coopération basée surtout sur une logique d'échanges de savoir faire

La coopération décentralisée Grand Lyon Porto-Novo s'inscrit essentiellement dans une logique d'échanges de compétences entre techniciens des deux collectivités et d'appui au renforcement des capacités d'actions (au plan humain et matériel) de la commune de Porto-Novo.

C'est une coopération de collectivité à collectivité qualifiée plutôt de « municipaliste », puisque reposant avant tout sur la mobilisation des services propres du Grand Lyon et de Porto-Novo.

Trois principes d'actions servent de lignes directrices et de fondements à cette coopération :

- i) Le compagnonnage institutionnel par des échanges d'expertises techniques ;
- ii) L'approfondissement de compétences métiers des techniciens de Porto-Novo par des stages d'immersion dans les services du Grand Lyon et de la ville de Lyon ;
- iii) l'aide au fonctionnement des services de la ville de Porto-Novo par l'envoi de divers matériels réformés.

3.3 - Des axes d'intervention en évolution et s'inscrivant dans une perspective d'appui à la décentralisation

Le champ d'action couvert par les différentes conventions concerne des domaines de compétences communs aux deux collectivités locales. Il a évolué entre la 1^{ère} et la 2^{ème} convention et est actuellement articulé autour de différents axes d'intervention qui s'inscrivent dans une perspective d'appui à la jeune collectivité locale de Porto-Novo :

- la planification urbaine,
- le développement économique,
- la voirie, la signalisation lumineuse et les espaces publics,
- la propreté, la collecte et le traitement des déchets,
- le patrimoine.

La dernière convention signée n'imposait pas une limitation des domaines d'intervention et prévoyait la possibilité pour les deux collectivités locales de « *décider de la mise en place d'actions de coopération dans d'autres domaines de compétences communautaire ou municipale, si le besoin s'en faisait sentir* ».

Pour les actions, dont le domaine de compétences relève du niveau municipal, le Grand Lyon s'est engagé à faire appel et mobiliser les services des communes du Grand Lyon. Cela a été effectivement le cas pour le volet patrimoine de la coopération qui a bénéficié de l'expertise de la mission patrimoine de la ville de Lyon.

3.4 - Des objectifs de coopération globalement partagés au Nord et au Sud

D'une manière générale, les objectifs affichés dans le cadre du partenariat sont partagés au Nord et au Sud par les partenaires. Les acteurs rencontrés sur le terrain estiment en outre que les objectifs de la coopération Grand Lyon/Porto-Novo, sont en phase avec les orientations politiques au plan local et national.

L'analyse de la perception des objectifs de la coopération et de leur évolution laisse apparaître plusieurs constats :

- Une volonté des collectivités locales partenaires, de faire en sorte que leur coopération i) prenne appui sur les attentes et préoccupations des bénéficiaires qui sont d'abord les élus, le personnel technique de la mairie, acteurs de premier plan qui conduisent la gestion des affaires locales et expriment dans le cadre de ce partenariat des besoins à satisfaire sur la base de leur plan de développement communal ; puis les populations de Porto-Novo et environ qui in fine profitent des retombées de la coopération ; ii) et respectent les orientations nationales de part et d'autre. Dans le cas du Bénin, si les collectivités locales sont autorisées à entretenir des relations de coopération avec des collectivités locales étrangères, il n'en demeure pas moins que l'Etat a un droit de regard sur le contenu de cette coopération afin de s'assurer d'une part, que les actions de partenariat sont conformes aux stratégies sectorielles définies par le Gouvernement et veiller d'autre part, au développement harmonieux des communes.
- Un effort a été fait par les collectivités locales partenaires (Grand Lyon, Lyon, Porto-Novo) pour impliquer l'ensemble des acteurs concernés (élus, services techniques, services publics) au Nord et au Sud dans la définition des orientations, la priorisation, la planification des actions et la définition des engagements et responsabilités de chaque partie (contractualisation). Toutefois, cet effort de « co-construction » du projet de coopération a été très peu partagé au Sud, où les différents acteurs locaux communaux ou autres ont été très peu associés au processus par la Direction de la coopération décentralisée.
- Pour les acteurs du Nord comme au Sud, la dynamique de coopération engagée est perçue de façon positive et les objectifs fixés en terme, d'échanges de compétences entre techniciens des deux collectivités et d'appui au renforcement des capacités d'actions (au plan humain et matériel) de la commune de Porto-Novo, constituent un bon socle pour organiser durablement les relations de coopération entre le Grand Lyon et Porto-Novo.
- Des craintes sont néanmoins exprimées sur le fait que la relation de coopération perd un peu de son dynamisme et a besoin de se renouveler au regard des blocages et pesanteurs perçus sur le terrain à Porto-Novo ; lesquels blocages et pesanteurs sont principalement liés au fait que la coopération est insuffisamment animée, partagée et approprié par les différents acteurs locaux (au niveau de la mairie) qui sont pour la plupart très peu au fait de ce qui se passe.

Au regard de ces constats, deux propositions majeures sont formulées concernant l'orientation de la coopération :

- D'une part, la nécessité de i) **traduire les engagements pris par la coopération par la réalisation d'actions concrètes et lisibles sur le terrain**, notamment dans le domaine du tourisme, du patrimoine ii) et de **concilier les impératifs de planification dans le temps des actions de développement avec l'urgence de la résolution des préoccupations des populations de Porto-Novo en terme de services urbains** (cas du traitement des déchets), dans des délais plus courts. Et comme l'ont souligné la plupart des élus locaux

de Porto-Novo, leur mandat est de « courte durée », et ils ont besoin que la coopération décentralisée leur permette d'apporter des réponses concrètes et immédiates aux préoccupations de leurs administrés.

- D'autre part, le besoin d'engager une réflexion entre partenaires du Nord et du Sud, sur la façon **d'opérer un équilibre permettant de prendre en compte à la fois les enjeux d'appui à la structuration de la mairie de Porto-Novo et le renforcement des initiatives de la société civile** sur le terrain. En effet, sur un certain nombre de préoccupations (gestion des déchets, appui aux initiatives de développement culturel et touristique), les entretiens de l'équipe avec les élus, présidents de commissions techniques et avec certains cadres de la mairie de Porto-Novo révèlent un réel besoin de prendre en compte dans les programmes de partenariat, les organisations non gouvernementales ou autres associations qui s'investissent dans les actions de développement local à Porto-Novo. Celles-ci sont parfois porteuses d'initiatives innovantes et il appartient aux autorités municipales de les fédérer et de créer davantage de synergie avec les actions communales.

4 - Des moyens financiers limités au regard des ambitions affichées par la coopération

L'analyse des budgets de la coopération laisse apparaître des engagements financiers d'un montant global de 155 400 euro, soit un peu plus de 100 millions de FCFA environ, prévus dans le cadre de la dernière convention triennale 2005-2007.

Ces engagements financiers couvrent les coûts de réalisation des trois (3) principaux axes d'intervention de la coopération à savoir, les missions d'expertise des techniciens du Grand Lyon et de la ville de Lyon à Porto-Novo, les stages de formation des personnels de la ville de Porto-Novo à Lyon et l'envoi de matériels. Le tableau ci-après présente de façon synthétique les engagements financiers prévus au cours de la convention triennale 2005-2007.

Rubriques	Coût unitaire	Total/année	Total/3 année	%
Mission d'expertise des techniciens Grand Lyon, Lyon à Porto-Novo	5 300	21 200	63 600	41
Stage des personnels de Porto-Novo à Lyon	3 000	12 000	36 000	23
Envoi matériel		18 600	55 800	36
TOTAL		51800	155 400	100

Un projet a fait l'objet d'un financement spécifique, en dehors de la convention triennale ; il s'agit du projet de réhabilitation de la Maison Migan et de mise en place du dispositif « Maison du Patrimoine et du Tourisme » qui a été réalisée grâce à un financement de 63 500 euro, soit X FCA. Ce financement est constitué des contributions de l'association, Villes Unies contre la

pauvreté -VUCP (23 500 euro), du Grand Lyon (20 000 euro) et de Culture 2000¹ (20 000 euro). Des contributions étaient attendues de la Communauté de communes de l’Ouémé (CCO) et de la ville de Porto-Novo mais n’ont pas pu être mobilisées.

Tableau 2 : Synthèse des contributions projet maison du patrimoine et du Tourisme	
Partenaires	Contribution en euro
CULTURE 2000	20 000
GRAND LYON	20 000
VUCP	23 500
Total	63 500

L’analyse du financement de la coopération Grand Lyon Porto-Novo suscite 3 remarques principales :

- Les **collectivités locales du Nord (Grand Lyon et Lyon) ont globalement respecté leurs engagements** ;
- Des **stratégies ont été développées en terme de mobilisation de ressources financières additionnelles** et ont abouti à l’engagement d’autres partenaires dans le financement des projets de la coopération : Culture 2000 pour le volet Patrimoine et VUCP pour les volets patrimoine et tourisme.
- **Des difficultés subsistent dans la mobilisation de la contribution financière des partenaires institutionnels sud** (ville de Porto-Novo, CCO) ; Selon la plupart des acteurs rencontrés la mairie de Porto-Novo et la CCO n’ont pas respecté leurs engagements financiers vis-à-vis de la coopération.

En perspective, il apparaît fondamental de faire respecter le principe de la contribution financière des partenaires du sud pour tout projet engagé dans la coopération. C’est un principe nécessaire qui peut aider notamment à responsabiliser davantage les partenaires locaux et à améliorer la gouvernance financière locale du programme de coopération.

¹ Culture 2000 est un programme européen

PARTIE III
BILAN ET ANALYSE DES ACTIONS

I. Des actions davantage centrées sur un appui « soft » par rapport à la réalisation d'actions concrètes sur le terrain.

Les actions réalisées au cours de l'exécution de la convention de coopération décentralisée pour la période 2005-2007, concernent essentiellement des échanges de compétences entre techniciens du Grand Lyon de Porto-Novo et parfois de l'Ouémé dans les domaines des services urbains, du Patrimoine et du Tourisme.

1. Les échanges de compétences entre techniciens

1.1 - Les missions d'expertise à Porto-Novo des techniciens du Grand Lyon et de la ville de Lyon

Conformément aux dispositions des différentes conventions et pour assurer la bonne conduite des différents volets de la coopération, plusieurs missions de cadres lyonnais ont été organisées pour accompagner la ville de Porto-Novo dans la réalisation de ses projets.

Les missions d'expertise ont été l'occasion principalement de :

- Accompagner la mise en œuvre des différents projets : le projet de réhabilitation du patrimoine historique de Porto-Novo et d'inscription sur la liste du patrimoine mondial de l'Unesco, la réalisation du Projet de développement touristique intégré dans l'Ouémé et le projet de gestion des déchets.
- Assurer le suivi et l'évaluation des différents volets de la coopération sur le terrain.

Les différentes missions organisées ont toutes fait l'objet de rapports écrits transmis à la ville de Porto-Novo et disponible à la Direction des relations internationales (DRI) du Grand Lyon et de la ville de Lyon. Le tableau ci-après présente les différentes missions lyonnaises au cours de la période 2004-2005.

La dernière convention triennale 2005-2007, prévoyait la réalisation de quatre missions d'expertise des techniciens du Grand Lyon et de la ville de Lyon par année ; ce qui fait un total de 12 missions sur la durée de la convention. Pour chaque mission d'un expert du Grand Lyon et de la ville de Lyon, il était prévu la prise en charge des coûts suivants : les salaires et charges sociales, les contributions aux frais de structure ainsi que les frais de déplacement et de séjour. Ce coût est estimé à 5300 euro par expert.

De façon globale, on peut relever que les partenaires lyonnais ont assuré les missions d'expertise qui étaient programmées, avec à chaque fois la mobilisation d'un moins 2 techniciens par mission. Des missions communes aux différents services du Grand Lyon et de la ville de Lyon ont pu également être organisées (DRI, Agence d'urbanisme, mission patrimoine, Direction de la propreté, Direction de la Voirie). La durée des missions a varié entre 8 à 13 jours. Au total 4 services du Grand Lyon et de la ville de Lyon ont pu être mobilisés entre 2005 et 2008 (Cf. en Annexe 6 : synthèse des missions des cadres lyonnais à Porto-Novo)

L'Agence d'urbanisme du Grand Lyon a été la structure la plus mobilisée, à raison de 2 missions de 10 jours par an, pour accompagner les autorités locales de Porto-Novo et de l'Ouémé dans la réflexion sur le développement de leur territoire et la création des conditions d'une approche d'aménagement globale. Ainsi, un appui important a été apporté pour la structuration d'une politique de développement touristique (Cf. infra bilan des actions dans le domaine du tourisme P.30).

La mission patrimoine de la ville de Lyon, a pu également réaliser deux missions par année, qui ont permis d'entamer la réflexion sur le dossier de candidature Unesco et surtout de jeter les bases concrètes d'une opérationnalisation de ce dossier, via l'expérimentation d'une action pilote de réhabilitation du patrimoine du site historique de Porto-Novo qui a débouché sur la création de la « maison du patrimoine et du tourisme » de la ville.

1.2 - Les stages de formation à Lyon des techniciens de Porto-Novo

Sur la base de la convention 2005-2007, il était également prévu l'accueil de techniciens de la ville de Porto-Novo à Lyon et dans les communes du Grand Lyon afin d'y effectuer des stages de formations techniques. Ainsi, quatre stages de formation d'une durée de 15 jours à Lyon étaient prévus par année ; ce qui fait un total de 12 stages sur la durée de la convention, soit sur trois années.

Les partenaires avaient convenu pour chaque stage de formation, la prise en charge des frais de stage, des charges salariales des formateurs pendant le stage et des frais de déplacements et de séjour ; le coût de chaque stagiaire étant estimé à 3000 euros.

Par ailleurs, pour chaque stage de formation le stagiaire était tenu de réaliser un rapport remis au Grand Lyon et disponible au niveau de Porto-Novo.

Globalement, en ce qui concerne les stages des techniciens de Porto-Novo à Lyon, il n'a pas été possible pour la mission d'évaluation de confirmer si des déplacements de techniciens (en dehors de ceux du Directeur de la coopération décentralisée de Porto-Novo) ont été organisés sur la période considérée par l'évaluation (2005-2009). L'équipe d'évaluation n'a donc pas pu quantifier le nombre de stages effectués dans le Grand Lyon, en l'absence d'informations précises (termes de référence, rapports de stage, etc.). Toutefois, de la 1^{ère} convention (2000-2002) jusqu'en 2005, des techniciens de la ville de Porto-Novo et d'autres communes de l'Ouémé (principalement Avrankou) ont effectivement été accueillis à Lyon et dans les communes du Grand Lyon afin d'y effectuer des stages de formations techniques. Les différents stages ont fait l'objet de rapports écrits, selon certains bénéficiaires rencontrés.

1.3 – Les effets des actions d'échanges de compétences

De l'avis des différents partenaires les actions d'échanges de compétences initiées, ont eu des effets très positifs en termes de : i) appui institutionnel et de renforcement des capacités de la ville de Porto-Novo, ii) et d'ouverture et de développement de l'esprit d'échanges et de coopération au niveau des collectivités partenaires du Nord.

En effet, la mobilisation et le croisement des expertises entre le Nord et le Sud a permis notamment de :

- Apporter un appui technique et méthodologique aux missions thématiques qui ont été créés dans le domaine du Tourisme et du Patrimoine;
- Développer les capacités des techniciens du sud par des formations techniques ;
- Inscrire les techniciens lyonnais dans la logique d'échanges en coopération susceptible de les éclairer dans leurs pratiques au Nord ;
- Accompagner la structuration et la formalisation d'une dynamique intercommunale avec la création de la CCO ;
- Faciliter la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des projets de la coopération Grand Lyon/Porto-Novo, malgré les difficultés de fonctionnement rencontrées au sud.

Plus globalement, l'expertise mobilisée au cours de cette période a permis de conduire des projets de développement local à l'échelle communale et intercommunale.

A l'échelle de l'Ouémé, le processus engagé pour la mise en œuvre d'un projet de développement touristique intégré par la Mission du Tourisme a permis de tester une expérience pilote d'intercommunalité, avec le regroupement des neuf communes du département. Cette expérience pilote révèle qu'une réelle dynamique intercommunale de développement local est possible et mérite d'être soutenue (la CCO est une réalité et le tourisme peut constituer une porte d'entrée au regard des potentialités de la région). Le Grand Lyon qui dispose d'une expertise en matière d'intercommunalité a apporté son appui technique et financier pour la réalisation de ce projet.

Au niveau communal, le projet de création d'une Maison du patrimoine et du Tourisme à Porto-Novo a eu pour effet la prise de conscience par les autorités locales de la nécessité d'assurer la protection et la promotion du patrimoine historique de la ville.

De façon plus globale, les actions engagées avec l'appui du Grand Lyon ont permis à la ville de Porto-Novo de jouer un rôle de promoteur du développement local en particulier dans les domaines du tourisme, du patrimoine et du développement urbain et d'agir en concertation avec les acteurs de son territoire (en particulier l'Ecole du Patrimoine Africain -EPA), mais également de l'arrière-pensée (communes du département de l'Ouémé), ceci pour un développement harmonieux et durable de la région.

La capitalisation des deux projets par la ville de Porto-Novo a conduit les élus à i) transformer la « Mission Tourisme » en Office du tourisme de Porto-Novo, ii) et à mettre en place la « mission du patrimoine ». Ces deux outils qui cohabitent ensemble sont chargés d'animer la Maison du patrimoine et du tourisme de Porto-Novo, qui reste aux yeux des partenaires et populations locales, la réalisation la plus visible de la coopération décentralisée et est aussi considérée aujourd'hui, comme le symbole du partenariat entre le Grand Lyon et Porto-Novo, et un instrument de promotion de la ville au plan national et à l'étranger.

2. L'envoi de matériels

2.1 - Contexte

Dans le cadre de la convention de coopération le Grand Lyon s'était engagé à mettre à la disposition de Porto-Novo du matériel technique adapté aux projets.

Cet appui matériel du Grand Lyon à Porto-Novo a porté essentiellement sur l'envoi de matériel roulant (camions, véhicules légers) de matériel de signalisation (feux tricolores) et de matériels informatiques (ordinateurs).

Le Grand Lyon assure en amont la réhabilitation puis l'expédition du matériel par conteneur, tandis que la ville de Porto-Novo devait de son côté, une fois le matériel réceptionné, assurer son plein emploi, tenir à jour un inventaire, tout en veillant à l'entretien et à la maintenance.

Les partenaires avaient également convenu ensemble d'organiser un travail de suivi de l'utilisation des matériels envoyés, notamment au moment des missions des experts du Grand Lyon à Porto-Novo.

Enfin, une disposition de la convention prévoyait également la possibilité d'une suspension provisoire de l'envoi de matériel à Porto-Novo par le Grand Lyon, en cas « d'anomalies dans le fonctionnement » ; dans ce cas les partenaires s'engagent à rechercher ensemble les moyens pour pallier aux difficultés constatées.

2.2 - Constats et analyse

Le parc d'engins lourds de la Direction des services techniques (DST²) n'est pas encore à la hauteur des besoins d'intervention de la ville de Porto-Novo. Cependant l'apport du Grand Lyon a permis à la mairie d'avoir un minimum de matériel pour améliorer ses capacités d'intervention dans les domaines de la voirie et du ramassage des ordures ménagères.

Les feux tricolores installés dans cinq carrefours de la ville constituent une des actions les plus remarquables de ce partenariat dans le domaine de l'appui aux services urbains. En effet l'installation de feu tricolore constitue une mission obligatoire de la mairie dans les communes à statut particulier telle que Porto-Novo. L'acquisition de ces feux est une grande première dans la ville et cela a pu être fait grâce au partenariat avec le Grand Lyon. Toutefois, il faut reconnaître les difficultés de la mairie pour assurer l'entretien et la maintenance des feux tricolores

Dans le domaine du ramassage des ordures la réception de camions Benne à ordures ménagères (BOM), et l'arrivée prochaine de deux nouveaux camions BOM et d'un camion plateau vont permettre à la DST d'amorcer une politique de gestion des déchets de la ville de Porto-Novo.

Quelques interrogations apparaissent tout de même sur l'ensemble du matériel mobilisé dans le cadre du partenariat avec le Grand Lyon.

² Ex Direction des services opérationnels (DSO)

- **La première de ces interrogations est la question du choix des équipements à importer et leur adaptabilité aux réalités locales.**

De l'avis des cadres de la DST l'apport de Lyon a été vital dans la mesure où sans cette coopération, la ville de Porto-Novo n'avait pas les moyens pour s'équiper. Les équipements mobilisés, même s'ils ne sont pas suffisants, répondent tous aux besoins de la ville. La seule grande préoccupation est l'adaptabilité de ces équipements. Le niveau de technologie et le caractère sensible du matériel posent davantage de soucis au personnel de la DST.

- **La deuxième interrogation concerne l'entretien et la maintenance du matériel mobilisé**

Les plus grandes difficultés de la mairie dans ce volet de la coopération sont l'entretien et la maintenance des équipements mis à leur disposition. La DST ne dispose pas d'un garage pour l'entretien et la maintenance des engins. Elle ne dispose pas non plus de compétence pour le suivi du matériel. Cette situation a conduit à l'immobilisation d'un camion BOM (problème électronique). Il se pose également le problème de la gestion des pièces de rechanges. Aujourd'hui, à défaut de trouver les pièces de rechanges sur place, les pièces du camion BOM immobilisé servent de pièces de rechange pour les autres camions.

La mairie rencontre également des difficultés pour l'entretien et la maintenance des feux tricolores. Sur les cinq feux tricolores installés, seulement un seul carrefour bénéficie encore d'un système fonctionnel. La mairie, faute de compétence, a dû faire appel aux services d'un technicien local privé, qui a procédé à une adaptation du boîtier électronique pour faire fonctionner ce feu tricolore. Cette expérience mérite à notre avis d'être capitalisée pour aider la mairie à mieux faire face à la gestion des feux tricolores, dont l'achat des pièces de rechange (boîtier électronique) sont très lourds à supporter par le budget communal.

2.3 - Perspectives

Les perspectives en matière d'appui matériel et logistique prennent en compte les questions liées à la maintenance de la voirie, à la signalisation routière, à l'aménagement paysager et à la gestion des déchets. Ces perspectives se présentent sous plusieurs aspects.

- La poursuite de la mobilisation des équipements au profit de la mairie de Porto-Novo, sur la base de besoins très clairement identifiés, avec pour objectif à terme d'arriver à une autonomisation de la DST ;
- L'appui-conseil du Grand Lyon en matière d'acquisition du matériel neuf;
- La construction d'un garage pour la protection des équipements ;
- La formation des agents avec pour objectif majeur de constituer un pool de techniciens au sein de la DST pour assurer efficacement l'entretien et la maintenance des équipements. Ces formations doivent être décentralisées aux personnels d'exécution (mécaniciens et ouvriers) qui sont en contact direct avec les équipements ;
- L'organisation des échanges d'expériences entre Porto-Novo et Ouagadougou, pour voir comment la ville de Ouagadougou arrive à gérer les équipements offerts par le Grand Lyon ;
- Sur la question spécifique de la gestion des déchets, il faudra tenir compte de l'existant, notamment l'intervention du Programme de Gestion Urbaine Décentralisée

qui a consacré toute une composante à la gestion des déchets de la ville de Porto-Novo. L'articulation nécessaire doit être faite avec ce programme de sorte à n'intervenir que pour compléter et corriger ses insuffisances.

Enfin, il s'agira plus globalement d'inscrire la question de l'envoi de matériel dans le cadre de l'exécution des différents projets ; et de faire en sorte que ce soit un moyen d'accompagnement de la ville de Porto-Novo qui s'intègre dans un dispositif plus vaste permettant également d'apporter des appui-conseils aux partenaires locaux, les accompagner dans un processus de qualification et de développement de leurs compétences (formation), ceci à partir d'actions concrètes sur le terrain.

3. Les actions dans les domaines du Tourisme et du patrimoine

3.1 - L'appui au développement touristique de l'Ouémé

3.1.1 - Contexte

L'appui de la coopération Grand Lyon/Porto-Novo au développement touristique dans le département de l'Ouémé a été amorcé dès la création de la CCO, qui a choisi le tourisme comme un des axes centraux de structuration de la dynamique intercommunale. La mise en place de cette action intercommunale a été jugée la mieux à même de donner du grain à moudre à la CCO qui a bénéficié dès sa création d'un soutien ciblé d'un nouveau partenaire, Villes Unies contre la pauvreté.

Très vite un appui a été apporté par l'agence d'urbanisme du Grand Lyon pour la réalisation d'un diagnostic touristique de l'Ouémé, l'organisation de la concertation et de la réflexion entre les acteurs de la filière et l'appui à la définition d'une stratégie de développement touristique. La ville de Lyon, s'est ensuite engagée dans le soutien de la Communauté des Communes de l'Ouémé, pour la mise en œuvre d'une politique de promotion du tourisme sur son territoire ; ce qui s'est traduit par la signature d'une convention de partenariat avec l'association Villes Unies contre la Pauvreté, qui a décidé de soutenir sur deux ans cette politique de développement territoriale.

L'enjeu majeur, au cours de ces deux années que durait le contrat de partenariat avec VUCP, était de démontrer la pertinence pour les neuf communes de l'Ouémé d'agir ensemble à cette échelle et de rendre concret un projet de développement territorial, mais aussi de convaincre les bailleurs de fonds à intervenir en appui à la dynamique de développement territorial enclenchée avec la promotion touristique comme porte d'entrée.

Pour accompagner les activités de la mission tourisme des moyens financiers ont été accordés pour recruter un expert de haut niveau chargé d'animer et de rendre opérationnelle rapidement cette volonté politique, avec le soutien du Grand Lyon et de l'Agence d'urbanisme.

Depuis juin 2007, le volet développement touristique est donc animé par une « mission tourisme », composée, à l'origine par deux experts béninois, placés sous l'autorité du Président de la CCO. La mission a fonctionné avec les deux experts pendant six mois, et était chargée

d'impulser et de développer une offre touristique, via l'élaboration d'une stratégie générale de développement touristique de l'Ouémé et la proposition de produits touristiques.

Cette démarche s'est construite autour de plusieurs temps de rencontre, conçue à chaque fois comme des étapes de réflexion et de production partagées.

3.1.2 - Activités

L'agence d'urbanisme est l'acteur principal mobilisé par le Grand Lyon pour accompagner le volet développement touristique de la coopération avec Porto-Novo. La démarche d'intervention engagée sur le terrain, au-delà des travaux d'études réalisées, a été articulée autour de plusieurs temps de rencontres entre partenaires du Sud et du Nord, considérés comme autant de moment de « *réflexion et de production partagées* », qui ont abouti à l'élaboration d'un projet commun.

Le processus engagé a été jalonné par plusieurs temps forts d'activités :

- **L'appui à la mise en place d'une structure intercommunale à l'échelle du Département de l'Ouémé.** Cet appui a débouché sur la création en juin 2005, de la Communauté de communes de l'Ouémé (CCO), qui regroupe les neuf communes du Département ; avec le choix de la thématique du développement touristique comme une porte d'entrée pour impulser l'intercommunalité dans l'Ouémé.
- **L'appui à la réalisation d'un diagnostic touristique du département de l'Ouémé.** Il a été effectué sur le terrain à partir de 2005, par le responsable du groupe technique intercommunal de la CCO, par ailleurs responsable des services techniques de la mairie d'Avrankou, avec l'appui d'une stagiaire mise à disposition par le Partenariat pour le Développement Municipal (PDM). Ce travail de diagnostic a été ensuite amélioré en 2007, grâce à la mobilisation d'un stagiaire lyonnais par l'Agence d'urbanisme.
- **L'organisation d'un atelier sur les réalités touristiques de la région en novembre 2005.** Une centaine de participants représentant l'ensemble des acteurs concernés ont été mobilisés pendant deux jours. Le document de diagnostic touristique du territoire de l'Ouémé a servi de base pour l'animation de la réflexion au cours de l'atelier, avec l'appui d'un consultant international, expert sur les questions de développement touristique. Ce dernier a rédigé par la suite un premier document stratégique sur le développement touristique de l'Ouémé.
- **L'appui à l'installation officielle de la mission développement touristique.** Cette mission installée par les neuf maires de la CCO est composée, à sa création, de deux experts en développement touristique, l'un agissant comme conseiller technique auprès du Président de la CCO, l'autre étant chargé d'établir les produits et les circuits touristiques.
- **L'organisation en novembre 2007 d'un nouveau temps de rencontre « rendez-vous partenarial du tourisme ».** Cette rencontre a été l'occasion de présenter les orientations du document stratégique du projet de développement de l'Ouémé et les

premiers circuits touristiques. L'élaboration du document stratégique a bénéficié de l'appui d'un expert international spécialisé dans le domaine du tourisme, mobilisé par l'Agence d'urbanisme.

Depuis juin 2007, avec l'installation de la « Mission Tourisme », le projet de développement touristique intégré est entré dans une phase plus opérationnelle avec l'engagement d'un certain nombre d'activités :

- L'identification de sites touristiques,
- La réalisation d'une brochure des sites touristiques et d'un dépliant de circuits touristiques. Elle porte sur les premiers sites et circuits identifiés à l'échelle de l'Ouémé.
- L'approfondissement du diagnostic de 2005 et l'élaboration d'un document de stratégies de mise en œuvre du projet (pas encore opérationnel);
- La création et la mise en place par arrêté préfectoral d'un Comité de Développement Touristique de l'Ouémé (CDTO) ;
- La confection d'un répertoire des réceptifs hôteliers, musées, restaurants, bars-maquis, banques, etc. (en cours) ;
- L'identification de travaux d'aménagement à réaliser pour le renforcement des attraits des différents sites (forêts sacrées, etc.) et faciliter les accès par la route, la rivière et la lagune (points d'embarquement et de débarquement) ; Des fiches projets ont été réalisées pour les différents travaux d'aménagement.
- L'appui à la création des d'associations communales d'accueil touristique (ACAT) (processus amorcé) ;

3.1.3 - La mise en place de circuits touristiques pas encore opérationnels

Un des résultats concrets du projet de développement touristiques constitue l'identification de circuits touristiques, dont certains ont été déjà validés et testés. La difficulté principale réside dans le fait qu'ils n'ont pas encore été opérationnalisés.

Dans un premier temps, quatre circuits ont été identifiés à travers le département de l'Ouémé, puis ont été validés et testés :

- Un circuit « Cités Lacustre et Magicienne » entre Porto-Novo et Aguégués ;
- Un circuit « Rivière Noire et Brise marine » qui couvre Avrankou, Adjarra et Sèmè-Kpodji ;
- Un circuit « Vibration Wémè-Toffin » entre Porto-Novo, Bonou et Aguégués ;
- Un circuit « Eco visite » entre Avrankou, Adjarra et Bonou.

Dans un deuxième temps, trois circuits thématiques spécifiques à la ville de Porto-Novo ont aussi été identifiés, mais n'ont pas encore été validés, ni testés :

- Un circuit des artistes de Porto-Novo ;
- Un circuit des artisans de Porto-Novo ;
- Un circuit urbain et patrimonial.

A l'échelle de l'Ouémé, les différents circuits identifiés peuvent bénéficier comme le suggère l'Agence d'urbanisme, de l'expérience de l'ONG GRABE et de l'association « cité Mbotton » qui s'investissent dans des activités touristiques, notamment de guides touristiques dans le département de l'Ouémé. Par ailleurs, des compétences locales se sont développées à la suite de

l'appui donné par l'Agence d'urbanisme, puisque le responsable des services techniques d'Avrankou qui avait mené le travail de diagnostic sur la situation du tourisme dans l'Ouémé est consulté comme expert pour du conseil et des études à l'échelle nationale et internationale dans le domaine.

Au niveau de Porto-Novo, le montage de ces circuits peut également bénéficier de l'expérience des acteurs locaux. Par exemple pour le circuit urbain et patrimonial, l'EPA qui a une connaissance fine du territoire et les « associations patrimoniales », dépositaire de cette histoire sur le territoire portonovien, peuvent constituer des structures ressources relais; tandis que pour les circuits artistes et artisans, il s'agit tout simplement de s'appuyer sur le vivier des personnes ressources et des acteurs culturels de la ville.

Plus globalement, il convient de relever que les différents circuits proposés existaient déjà pour la plupart de façon informelle et sont parfois exploités par des acteurs locaux. D'autres circuits identifiés dans le cadre de la dynamique de coopération (rivière noire et éco visite) sont aujourd'hui exploités en partie par les acteurs locaux, en dehors du dispositif « mission tourisme » qui n'a pas su matérialiser les différents circuits identifiés.

3.1.4 - De la « mission tourisme » à la création de l'office du Tourisme de Porto-Novo

- **Actions engagées et difficultés rencontrées**

La « mission tourisme » installée en 2007 et rattachée à la CCO est aujourd'hui devenue l'Office du tourisme de Porto-Novo. Cet office, dont l'arrêté de création vient d'être signé par la mairie, est logé dans l'enceinte de la Maison du patrimoine et du tourisme, ouverte officiellement le 17 juin 2009.

Les objectifs de la création de cet office sont de :

- mettre à disposition d'informations nécessaires aux touristes qui arrivent dans l'Ouémé ;
- améliorer les conditions de visite et de séjour des touristes ;
- participer à la création d'emplois et de revenus, à l'urbanisation de la ville de Porto-Novo et à la sauvegarde de son patrimoine culturel.

L'agencement institutionnel de l'office mérite aujourd'hui d'être clarifié. En effet, la Mission du tourisme mise en place pour la gestion de l'office est jusque là placée sous une double autorité :

- celle de la Mairie de Porto-Novo qui a assuré le recrutement du personnel (coordonnateur et assistante) et se charge également d'approuver le programme d'activités de la mission, via le service de la Prospective, du Développement et de la Coopération ;
- celle de la CCO, qui était jusqu'à présent chargée d'assurer le paiement des salaires et le fonctionnement de mission tourisme sur la base du reliquat des subventions (convention VUCP) déjà versés pour les frais d'équipement de la « Maison du Patrimoine » et le fonctionnement de la « mission tourisme » et qui sont disponibles au niveau de son compte bancaire.

Malheureusement du fait de la situation relativement tendue que connaît la CCO aux sorties de la dernière assemblée qui a vu le renouvellement de son bureau, les relations de collaboration entre la CCO et la commune de Porto-Novo restent difficiles. Et le nouveau Président de la CCO estime pour l'heure qu'aucune disposition contractuelle ne l'autorise à décaisser le reliquat disponible au profit de la maison du patrimoine et du tourisme de Porto-Novo.

Il faut relever qu'un courrier de l'association VUCP indiquant l'affectation de ce reliquat, a déjà été adressé au Président de la CCO. Un second courrier également adressé au Président de la CCO a été envoyé par VUCP en vue de débloquer la situation et de trouver une porte de sortie définitive pour le fonctionnement de l'office du tourisme. Le constat fait est que le courrier transitait par la mairie de Porto-Novo mais n'était pas transmis à temps aux destinataires. Une telle situation interpelle la mission d'évaluation qui s'interroge fortement sur le fonctionnement des circuits de diffusion de l'information sur la coopération, à partir de la mairie de Porto-Novo, d'autant plus que plusieurs acteurs de la municipalité (élus et techniciens) ont déploré ce fait qui est selon eux une constante qui freine la bonne marche du partenariat.

Les difficultés constatées dans le fonctionnement de la mission Tourisme sont dues au fait qu'à l'origine la mission tourisme était une mission technique en appui à la CCO, sous l'autorité de ses élus et son Président qui se trouvait être en 2007, le Maire de Porto-Novo (avec un sentiment de confusion des rôles). Le personnel de la mission rendait donc des comptes au Président de la CCO, dépendait financièrement de la CCO qui en tant qu'employeur les rémunérait. Les moyens financiers de la coopération transitaient également sur le compte de la CCO, avec comme objectif de renforcer le rôle de maître d'ouvrage de la CCO en lui donnant également des responsabilités financières. A partir de décembre 2008, suite au renouvellement du bureau de la structure intercommunale qui a suivi les élections municipales (mai/juin 2008), et l'éviction de Porto-Novo de la Présidence (alors que la commune assure l'essentiel du fonctionnement de la CCO), les relations se compliquent entre la CCO et la mairie de Porto-Novo.

Aujourd'hui, la situation a évolué avec la fin du contrat de partenariat avec Villes Unies contre la pauvreté, car la mairie de Porto-Novo a décidé depuis juin 2009, d'abriter les deux missions (tourisme et patrimoine) dans la maison Migan et de financer les activités et le personnel de ces deux missions et de la partie office municipale. Pour l'heure, c'est encore un reliquat d'argent de la convention Villes Unies contre la pauvreté qui permet de prendre en compte tout l'équipement de la Maison du patrimoine et du tourisme (plus de 10 000 €) et les frais de personnel du chargé de mission patrimoine pendant la période l'année 2009.

Du point de vue du bilan, celui de la mission tourisme s'avère, pour les partenaires lyonnais, extrêmement mince au regard des moyens mobilisées. En effet, seulement 4 circuits touristiques qui étaient en réalité préexistants, ont été définis ; tandis que d'autres circuits déjà prêts comme la ballade urbaine ou celui des artistes n'ont pu être mis en œuvre. De même aucun projet ou programme de développement territorial n'a pu être monté et présenté aux bailleurs, notamment l'AFD qui semblait intéressé.

L'avenir de l'Office du tourisme qui est déjà opérationnel avec l'ouverture officielle de la Maison du patrimoine et du tourisme, doit s'appréhender sous plusieurs aspects.

- **D'abord la question du dispositif institutionnel.** Il est nécessaire que l'office soit placé directement sous l'autorité du maire et puisse disposer d'une autonomie de gestion.
- Ensuite la question du fonctionnement. Une fois son positionnement institutionnel clarifié (prise de l'arrêté créant l'office tourisme) l'office doit disposer de lignes de crédit dans le budget de la municipalité de Porto-Novo. Il est important que la mairie donne un signal fort de son engagement en contribuant financièrement au fonctionnement de l'office et de cette façon, préparer petit à petit l'intégration et la pérennisation de l'outil.
- **Puis la question du management et de la gestion.** L'office pour être opérationnel doit disposer d'un programme d'activités et devra surtout conduire très rapidement une série d'actions dont la réalisation d'un plan stratégique et l'organisation d'une table ronde des acteurs intervenant dans le développement du tourisme.
- **Enfin la question de l'articulation avec la CCO.** Deux options sont possibles : soit la mairie de Porto-Novo transforme progressivement la maison du tourisme et du patrimoine en service communal; soit elle le fait évoluer à terme (en fonction de l'évolution de l'intercommunalité) en Office intercommunal du tourisme de l'Ouémé, ce qui était prévu au départ. Quelque soit l'option choisie, le pragmatisme doit prévaloir dans les orientations à retenir pour la coopération. Et à ce titre, l'équipe d'évaluation est plutôt favorable à une clarification du dispositif de coopération, notamment les liens et les articulations (Grand Lyon, Lyon, Porto-Novo, CCO) pour permettre une consolidation des acquis à la fois à Porto-Novo et dans l'Ouémé.

- **Perspectives**

De l'avis de tous, il s'agit aujourd'hui de « passer à l'acte » et d'engager des actions concrètes sur le terrain pour insuffler une nouvelle dynamique au projet de développement du tourisme à Porto-Novo et dans l'Ouémé. Pour ce faire, certaines démarches paraissent nécessaires :

- ***L'opérationnalisation de l'outil « office du tourisme » et son appropriation par les partenaires locaux.***

Cela passe notamment par le respect par les partenaires locaux, en particulier la mairie de Porto-Novo des engagements pris. Cela est déjà le cas puisque l'office du tourisme fonctionne depuis début février 2009, mais de façon informelle. Avec l'ouverture officielle de la Maison du patrimoine et du tourisme, qui accueille par ailleurs la mission patrimoine de la mairie, l'office devrait avoir une existence plus formelle ; en effet le processus de formalisation, en cours lors de la mission d'évaluation, a déjà débouché sur la signature de l'arrêté de création de l'office et la situation administrative du personnel devrait être régularisée sous peu.

Pour l'heure, l'office du tourisme, connaît d'énormes difficultés de fonctionnement (non paiement des salaires du coordonnateur et de son assistante, absence de frais de fonctionnement, une situation administrative des salariés non encore clarifiés, etc.). A cela s'ajoute le fait que, les autorités communales ont du mal à mobiliser les fonds logés sur le compte de la CCO et destinés à appuyer le fonctionnement de la mission tourisme et l'équipement de la maison du patrimoine

et du tourisme. Toutefois, au moment de la mission d'évaluation, les premiers responsables de la mairie de Porto-Novo s'activaient pour remédier très rapidement à toutes ces difficultés.

- Le développement de stratégies de mobilisation des ressources nécessaires au développement touristique de Porto-Novo et de l'Ouémé.

L'exécution du programme d'actions de la mission tourisme exige également la mobilisation de moyens financiers au niveau local et auprès des partenaires techniques et financiers. Pour ce faire, des stratégies doivent être développées principalement à 2 niveaux :

- L'information, la communication, la prise de contact, la concertation et la négociation avec les différents acteurs concernés et/ou intéressés.
- L'organisation, en partenariat avec la Direction du tourisme, d'une table ronde des partenaires techniques et financiers et des entrepreneurs touristiques locaux et étrangers.

Mais, il s'agit surtout de faire des propositions de projets concrets, en partant du travail déjà réalisé, qui permettent une mobilisation des acteurs économiques touristiques, des bailleurs de fonds, mais aussi un certain nombre de projets et programmes existants qui peuvent servir de levier de financement et d'appui au renforcement des capacités des acteurs touristiques locaux. On peut entre autres citer le futur programme Société Civile et Culture (PSCC), le programme d'appui aux collectivités territoriales (PACTE), le PGUD2, à travers la composante C « participation et intégration communautaire ».

Par ailleurs, la mise en œuvre du volet développement touristique de la coopération nécessite également de :

- **Matérialiser la dynamique d'appui institutionnel et de renforcement des capacités engagées.** L'enjeu est de capitaliser, valoriser et surtout faciliter l'appropriation du processus engagé (étude, réflexion, concertation et propositions d'outils) et qui a abouti notamment à la réalisation d'un diagnostic touristique du département de l'Ouémé, l'identification de circuits touristiques potentiels et la structuration d'une « mission tourisme » devenue récemment office communal du Tourisme de Porto-Novo.
- **Transformer les circuits proposés en produits touristiques commercialisables.** Des initiatives existent déjà sur le terrain, il s'agira pour la « mission tourisme » de les identifier et de créer les conditions d'une synergie et d'une complémentarité nécessaire au développement d'ensemble du tourisme dans la ville de Porto-Novo et dans l'Ouémé. De même, contrairement au passé où les partenaires béninois n'ont pas su se saisir de certaines opportunités (salon « MANAHA » du tourisme de Lyon où le Bénin avait été fait invité d'honneur mais s'est retiré au dernier moment) et ont eu des difficultés à concrétiser des partenariats avec des opérateurs touristiques étrangers pour tester les circuits, il s'agira que les responsables actuels de l'office du tourisme puissent créer les conditions d'une mobilisation des acteurs touristiques locaux et étrangers, en lien avec les structures de l'Etat au niveau déconcentré et central.
- **Concrétiser les travaux d'aménagements.** Des « fiches projets » ont déjà été réalisées et sont susceptibles d'être proposées à des partenaires techniques et financiers. Pour cela, il

est urgent que l'équipe actuelle de l'office du tourisme puisse prendre contact avec des partenaires techniques et financiers qui pourraient accompagner la réalisation des investissements nécessaires à la promotion touristique de Porto-Novo et de son hinterland.

Il convient enfin de noter que, la nomination récente de l'ancien Coordonnateur et conseiller de la mission tourisme au poste de Directeur du Tourisme du Ministère de l'Artisanat et du Tourisme et son remplacement par l'ancien Directeur du Tourisme du même ministère, constitue une opportunité à saisir pour les acteurs portonoviens pour faire avancer concrètement la question du développement touristique à Porto-Novo et dans l'Ouémé. Gageons que cette opportunité soit saisie, puisque ces deux responsables souhaitent collaborer de façon active et faire en sorte que la dynamique amorcée dans l'Ouémé serve de référence au Bénin.

3.2 La coopération dans le domaine du patrimoine

3.2.1 - Le contexte du projet

Depuis l'année 2002, la Ville de Lyon a mobilisé sa Direction du Patrimoine pour accompagner Porto-Novo dans ses démarches d'inscription au classement du Patrimoine Mondial de l'Unesco. La ville de Lyon, dont le site historique est inscrit sur la liste du patrimoine mondial par l'Unesco, a souhaité développer des relations bilatérales avec les villes du sud sur les thématiques du patrimoine urbain au titre de son devoir de solidarité.

C'est dans ce contexte que, sur demande de l'UNESCO, la Mission site historique de Lyon a participé en novembre 2002 à une mission d'évaluation du projet de candidature pour l'inscription du site historique de Porto-Novo sur la liste du patrimoine mondial.

Cette mission, conduite au titre de la convention France-UNESCO, a conclu au grand intérêt du projet et mis en évidence l'exemplarité de la problématique du site historique de Porto-Novo ainsi que l'opportunité d'un partenariat entre la Ville de Lyon et de Porto-Novo sur le volet patrimoine urbain.

La Ville de Porto-Novo détient en effet un patrimoine architectural de grande qualité (notamment afro-brésilien, colonial, vernaculaire), et la quête du Label Unesco constitue un enjeu important à double titre :

- Arrêter le processus de disparition du patrimoine architectural via la définition, et l'engagement d'une véritable politique de sauvegarde et de protection ;
- Et promouvoir une politique de développement touristique de Porto-Novo et de sa Région.

La démarche de coopération engagée a d'abord reposé autour d'un objectif central : l'inscription du site historique de Porto-Novo dans la liste du Patrimoine mondial. Au fur et à mesure de l'évolution du processus et au regard de la complexité du dossier et des difficultés apparues en terme d'engagement et d'appropriation du projet par les principaux acteurs (commune de Porto-Novo et Etat), les enjeux et l'approche du projet ont progressivement évolué. En effet, les partenaires ont fait le constat que le dossier d'inscription à l'Unesco pour avoir des chances d'aboutir ne devait pas seulement être porté de façon « *intellectuelle* » mais également de

façon « opérationnelle ». Pour ce faire, l'inscription à l'Unesco devait constituer comme un objectif à atteindre au final, suite à l'engagement de mesures concrètes de protection et de sauvegarde du patrimoine permettant d'appuyer le dossier de candidature, à l'image de l'expérience pilote de la « Maison du patrimoine ».

3.2.2 - La réalisation du projet de la Maison du patrimoine et du tourisme

- **Les actions engagées et difficultés rencontrées**

Le projet « Maison du patrimoine » a porté sur une opération de réhabilitation d'une ancienne maison « afro-brésilienne », la maison Migan, à travers un chantier-école. La maison réhabilitée est devenue la nouvelle Maison du Patrimoine et du tourisme de Porto-Novo et a été inaugurée en septembre 2007. Cette opération de valorisation du patrimoine historique de Porto-Novo appuyée financièrement et techniquement par le Grand Lyon et la ville de Lyon, a également bénéficié d'un soutien de l'association VUCP et d'un programme européen « Cultura 2000 », piloté par un cabinet belge « cooparch » auquel d'autres partenaires européens et africains ont été associés.

L'Ecole du Patrimoine Africain (EPA) a joué le rôle d'assistance à la maîtrise d'ouvrage et de maître d'œuvre pour le compte de la ville de Porto-Novo. C'est par un contrat de service officiel, le liant à la Mairie de Porto-Novo, que l'EPA a assuré la conception, le suivi et le contrôle de la réhabilitation de la Maison Migan.

La mission confiée à l'EPA, tenait en trois volets :

- La réalisation d'une étude technique foncière, juridique et financière pour la réhabilitation de la Maison Migan. Un rapport a été produit en mai 2007 ;
- La mise en place du dispositif de la Maison du Patrimoine et du Tourisme ;
- La conception d'un programme d'urgence de protection de sites historiques de Porto-Novo.

La réhabilitation de la maison du patrimoine et du tourisme de la ville de Porto-Novo a été lancée le 28 mars 2007, avec la signature du bail et la visite du site. Les travaux ont duré sept mois et ont abouti à la réhabilitation de la Maison Migan qui date de 1912.

La mairie a également bénéficié de l'expertise de l'EPA pour la mission d'intermédiation, de montage financier, de rédaction et de conclusion d'un bail à réhabilitation sur une période de 15 ans.

L'EPA a également proposé dans son rapport de fin de mission la stratégie d'animation de la Maison du Patrimoine et du Tourisme de Porto-Novo. Globalement, elle suggère que dans un premier temps la Maison du Patrimoine et du Tourisme ait un statut de Mission sous l'autorité directe du Maire de la Ville, le temps de mettre en œuvre le montage institutionnel et financier approprié. A terme elle propose trois options: un service municipal, une direction municipale ou un établissement public ; chacune d'elle ayant ses avantages et ses limites.

L'EPA propose également que la Maison du Patrimoine et du Tourisme assume trois types de missions :

- Une mission de protection : planification, information, contrôle ;
- Une mission de gestion : études, assistance, référent ;
- Une mission de mise en valeur : promotion, édition, développement touristique.

Enfin pour le fonctionnement de la Maison du patrimoine et du tourisme, notamment son volet patrimoine, l'EPA propose une Mission du Patrimoine qui sera appuyée, politiquement, techniquement et socialement par deux organes :

- un comité de suivi, organe décisionnel, de contrôle et d'évaluation ;
- un comité d'intermédiation, organe de dialogue avec les habitants.

Aujourd'hui, la Mission patrimoine a été mise en place par la mairie de Porto-Novo et placée sous l'autorité du Directeur de la Prospective, du Développement et de la Coopération. Cette mission est composée d'un coordonnateur, titulaire d'un Doctorat en histoire de l'art et d'un assistant. La mission a démarré ses activités depuis le 02 février 2009, et l'arrêté municipal portant sur sa création vient d'être signé.

Les propositions formulées par l'EPA sont également en cours d'appropriation, notamment avec :

- La mise en place du comité de pilotage,
- La mise en place du comité d'intermédiation,
- L'élaboration d'un premier draft de cahiers des charges des activités pour l'année 2009.

Le cahier des charges précise les grandes orientations de la mission du Patrimoine (objectifs, missions), présente les instances d'appui conseil, de suivi et d'intermédiation (comité de pilotage et comité d'intermédiation) et décline un certain nombre d'activités à dérouler en (protection, gestion, mise en valeur et recherche de financement), ainsi que le budget afférent.

Le flou administratif dans lequel évolue la Mission du patrimoine au moment de la mission d'évaluation (tout comme la mission tourisme) ne lui permet pour l'heure de disposer de moyens pour payer les salaires de l'équipe mise en place et d'assurer le fonctionnement.

• Les perspectives

Les perspectives pour la Mission du patrimoine et du tourisme se présentent comme des défis à relever pour la « Mission du patrimoine », tout comme d'ailleurs « l'office du tourisme ».

Le premier de ces défis concerne l'élaboration d'un plan stratégique sur un horizon de cinq ans. C'est aussi la période nécessaire pour permettre à la Maison du patrimoine de s'implanter et de prendre sa forme institutionnelle définitive. L'EPA est disposée à accompagner ce processus dès lors qu'une relation formelle (convention de partenariat) sera établie entre elle et la mairie.

Le deuxième défi consiste pour la Mission du patrimoine de disposer les ressources nécessaires pour son fonctionnement mais également de rechercher le financement indispensable pour la mise en œuvre des projets dans le cadre de la conservation du patrimoine de la ville.

Le troisième défi qui se présente pour la Maison du patrimoine est la mise en œuvre de ses missions de protection et de surveillance (engager la réflexion sur la thématique « Police municipale et conservation du patrimoine »), de gestion et de mise en valeur du patrimoine de la ville de Porto-Novo.

Le quatrième défi est l'aboutissement du dossier sur l'inscription du patrimoine historique de la ville de Porto-Novo sur la liste de patrimoine mondial. La Maison du patrimoine apparaît aujourd'hui comme la structure technique sur laquelle devra s'appuyer le maire pour préparer ce dossier d'inscription.

L'Ecole du Patrimoine Africain qui a proposé dans son rapport de mission les projets d'arrêtés qui créent les différentes structures de gestion de la Maison du patrimoine ainsi que le cahier de charges de la Mission du patrimoine, est également disposé à offrir son accompagnement technique sur la base d'un accord formel signé avec la mairie.

Le fonctionnement de la « Maison du patrimoine et du tourisme » devrait être assuré par la mairie qui ouvrira une ligne budgétaire propre à son fonctionnement.

Le montage financier mise en place dans le cadre du contrat de bail de la Maison Migan devrait contribuer à constituer un fonds pour le financement en particulier des activités de la Mission Patrimoine. En effet, ce montage financier a abouti à consacrer la moitié du loyer à la constitution d'un fonds pour la sauvegarde du patrimoine de la ville de Porto-Novo. Ce fonds devrait être renforcé avec la recherche active de financement auprès de partenaires publics et privés. Il est prévu dans le montage financier un mécanisme qui permette que la redevance mensuelle payée par la mairie soit divisée en deux parties ; une partie (50%) au titre du loyer versé au propriétaire et une autre partie (50%, représentant la mensualité d'amortissement des travaux) qui sert à constituer un fonds de réhabilitation de Porto-Novo.

Par ailleurs, comme prévu, la « Maison du patrimoine et du Tourisme » qui vient juste d'être ouverte de façon officielle a été organisée en espace public et privé avec l'organisation suivante :

- Elle accueille les bureaux de la « mission patrimoine » et de « l'office du tourisme » ainsi que les salles de réunions à l'étage ;
- Un lieu d'accueil ouvert au public, composé d'une buvette d'un espace d'exposition et de vente d'objets d'art, servant d'espace de rencontre, d'exposition et d'information touristique au rez-de-chaussée.

L'espace privée au rez-de-chaussée a été confié par la Mairie à un opérateur privé (La couronne d'or) sensibilisé sur les questions d'art et qui est chargé de le mettre en valeur. Une convention d'une durée de cinq ans, lie la mairie et l'opérateur privé et a pour objet de « *développer une coopération transparente et non exclusive visant à l'organisation d'expositions temporaires d'art plastique et d'artisanat d'art* » et sur « *l'organisation et de le fonctionnement de l'espace bar* ».

Par ailleurs, selon les termes de la convention, la Couronne d'Or versera 25% du montant hors taxes de ristournes à la Mairie de Porto-Novo, à la fois sur les cessions d'objet d'art de l'espace d'exposition et sur les activités de l'espace bar. Gageons que ces moyens puissent être réellement affectés au fonctionnement de la Maison du patrimoine et du tourisme.

3.2.3 - L'inscription du site historique de Porto-Novo sur la liste du Patrimoine mondial

Depuis la mission d'évaluation de l'Unesco du projet de candidature pour l'inscription du site historique de Porto-Novo sur la liste du patrimoine mondial, qui a été ensuite suivie de l'engagement du Grand Lyon et de la ville de Lyon à coopérer avec Porto-Novo dans le domaine du patrimoine, le dossier de candidature n'a pas beaucoup avancé. Les raisons principales se situent dans le fait que le dossier n'a pas été instruit par les services de la municipalité de Porto-Novo, ni par ceux de la Préfecture de l'Ouémé ou des ministères concernés.

Globalement, les différents acteurs rencontrés sont conscients que l'élaboration du dossier de candidature doit être faite par la ville de Porto-Novo. Ce processus, la ville de Porto-Novo ne peut le porter seule ; elle exige également la mobilisation et la participation d'un ensemble d'acteurs dont la contribution est fondamentale, en particulier :

- l'Etat, à un double niveau : i) la Direction du patrimoine culturel (DPC) qui est chargée de l'instruction du dossier, de son portage au plan national, de son introduction et de sa présentation (aux côtés de la ville de Porto-Novo) à l'Unesco dès lors que ce sera prêt ; ii) les structures du Ministère de l'urbanisme, dont le Programme spécial de réhabilitation, notamment pour faire le lien avec les projets de développement urbain envisagés par l'Etat à Porto-Novo ;
- l'EPA, en tant qu'institution spécialisée et de référence qui peut et doit apporter un appui-conseil à la ville de Porto-Novo ; une assistance qu'elle se dit déjà prête à apporter dans un cadre formel ;
- Les acteurs locaux du patrimoine regroupés au sein d'associations, par exemple l'association des propriétaires de patrimoine ;
- Les partenaires extérieurs, notamment la coopération décentralisée (Grand Lyon, Lyon et Cergy) qui intervient en appui pour la sauvegarde du patrimoine.

L'organisation de la concertation entre les différents niveaux d'acteurs, sous la responsabilité de la Ville de Porto-Novo, à travers les élus et les différents services techniques concernés, constitue un enjeu primordial pour faire avancer à la fois le dossier de candidature Unesco et le projet de revitalisation du patrimoine historique, en articulation avec les ambitions de développement urbain affichées par la commune (projet de construction du nouvel hôtel de ville) et l'Etat (programme spécial de réhabilitation).

A l'image du dialogue et de la concertation qui ont pu être engagés autour du projet de construction de la nouvelle assemblée nationale et qui ont permis notamment à l'EPA d'influer sur les choix architecturaux, il est important que le processus actuel soit inscrit dans cette logique

ceci pour préserver l'équilibre entre la nécessité de sauvegarde du patrimoine et le besoin d'accompagner le développement urbain de la ville.

Compte tenu de la complexité du sujet, de nombreuses difficultés subsistent et sont liées principalement aux contradictions entre la volonté de respecter le patrimoine et d'accompagner le développement urbain de la ville. Elles peuvent trouver des solutions avec i) l'instauration d'un véritable dialogue inter-acteurs, mais surtout via l'affirmation d'une volonté politique forte doublée par l'engagement d'actes concrets sur le terrain, de la part de la ville de Porto-Novo, ii) mais surtout à travers la manifestation d'une volonté concrète des autorités locales de lancer un plan de protection et de sauvegarde qui passe d'abord par la réalisation de mesures d'urgence pour sauver les maisons afro-brésiliennes menacées à chaque saison des pluies (via la pose de bâches et tôles ondulées).

3.3 – L'amorce de la coopération dans le domaine de la gestion des déchets

3.3.1 - Contexte

La problématique de la gestion des déchets constitue un point important de préoccupations, aussi bien pour la ville de Porto-Novo que les autres communes de la CCO.

Au niveau de la ville de Porto-Novo, un appui conséquent est apporté par le PGUD2 de la Banque mondiale (Cf. Annexe fiches de présentation des projets et programmes), avec la mise en œuvre d'une composante spécifique « gestion des déchets à Porto-Novo », dont le coût est estimé à près de 2,9 milliards de FCFA.

Dans le cadre de l'exécution de ce projet, un terrain de 52 hectares situé dans la commune de Sakété dans le village de Takon (Département du plateau) a été acquis par la ville de Porto-Novo pour l'aménagement d'un centre d'enfouissement technique des déchets (40 hectares) et d'une station d'épuration des eaux usées provenant de la vidange des fosses (12 hectares).

La construction de la station d'épuration a été achevée depuis près de 2004, mais la commune tarde à concrétiser sa cession à un prestataire privée chargé d'assurer la gestion ; en effet, la proposition de contrat d'affermage proposée par la mairie est jugée non rentable par les prestataires qui ne souhaitent pas s'engager dans la gestion de cet équipement.

Quant au Centre d'Enfouissement Technique (CET), son ouverture était prévue en 2008. Les études techniques pour sa réalisation sont déjà terminées, mais les travaux n'ont pas encore démarrés car il reste encore à régler la question de l'indemnisation des propriétaires terriens. La banque mondiale, impose en effet comme conditionnalité, l'indemnisation de tous les propriétaires par la mairie, avant le démarrage des travaux. Pour l'heure, sur un total de 52 propriétaires identifiés, 37 ont déjà été indemnisés totalement pour un montant de 750 000 FCFA/ha. Dans un premier temps, 17 propriétaires avaient déjà été indemnisés pour un montant de 350 000 FCFA/ha, mais ils exigent aujourd'hui d'être revalorisés. Cette situation est à l'origine du retard dans le règlement de l'indemnisation des propriétaires, un retard qui est en passe d'être réglée par la mairie (mobilisation des fonds nécessaires pour payer le reliquat); à cela il faut rajouter les difficultés rencontrées dans la délimitation des parcelles puisque le terrain acquis n'était pas loti.

3.3.2 – Les actions engagées

Suite aux dernières élections municipales de 2008, la nouvelle équipe municipale en place a sollicité l'appui du Grand Lyon dans le domaine de la gestion des déchets. L'objectif majeur visé par le biais de cette coopération sur ce thème est de : « obtenir une gestion des déchets (collecte-traitement), compatible avec les finances communales de Porto-Novo tout en respectant l'environnement.

Une première mission d'un expert de la Direction de la propreté du Grand Lyon a été organisée en décembre 2008 à Porto-Novo et a permis de définir en concertation avec les services techniques de la commune quelques grandes orientations du projet qui s'articulent autour des objectifs suivants :

- réduire les transports des déchets ;
- valoriser les déchets pour éviter les coûts et limiter le transport ;
- réduire l'enfouissement ;
- produire des matières premières ;
- créer des emplois.

Des propositions ont aussi été formulées pour la mise en œuvre du projet en deux étapes avec un démarrage dès 2009 :

- Pour la 1^{ère} étape du projet, trois points de regroupement des déchets ont été identifiés, à partir desquels seront organisés le tri des déchets (fermentescibles et minéraux) et leur valorisation auprès des maraîchers. Dans chaque point sont prévus 2 bacs de 16m³, un pour les déchets fermentescibles et minéraux et l'autre pour les autres déchets.
- Pour la 2^{ème} étape, il est proposé à la fois i) l'extension du dispositif avec l'augmentation des points de regroupements des déchets, ii) la promotion du recyclage des déchets (plastique, papier) ; ii) et la gestion du centre de stockage des déchets (mise en place d'une équipe pour suivre la construction du CET³ et formation à Ouagadougou).

Au cours de la mission, l'équipe d'évaluation a pu se rendre sur le terrain et suivre l'exécution de ce nouvel axe de coopération à différents niveaux :

- Les services de la mairie ont déjà engagés un appel d'offres qui a permis de retenir deux prestataires pour la gestion des points de regroupement. Le prestataire retenu pour la décharge de Foun Foun-Tokpa a déjà commencé ses activités, il reste le second prestataire retenu pour les deux autres points de regroupements (marché de Ouando et zone maraîchère Houeyogbé), mais qui exige d'abord un dégagement des accès par les services de la mairie avant de démarrer ses activités.
- Le dialogue entre la municipalité et les acteurs de la pré-collecte des ordures ménagères a également été engagé. Des rencontres mensuelles de concertation sont ainsi organisées, principalement avec les ONG regroupés au sein de l'organe de concertation et de gestion des déchets (OCGD). La municipalité envisage de réaliser un plan de zonage de la ville pour mieux organiser leurs activités.

³ Centre d'enfouissement technique dont le financement est assuré par le PGUD2

- Des actions de formation sont aussi envisagées pour renforcer les capacités des acteurs de la pré-collecte (organisation et gestion de leur structure et des activités de pré-collecte). Une 1^{ère} formation a déjà été réalisée en février 2009, avec l'appui d'une ONG hollandaise.

3.3.3 – Perspectives

Les attentes exprimées vis-à-vis du Grand Lyon s'inscrivent dans une logique d'appui à l'organisation, la structuration, la gestion et la maintenance des réalisations initiées dans le cadre du PGUD2. A ce titre, les acteurs portonoviens souhaitent en particulier que se poursuivent :

- les actions d'échanges et de croisement des expertises entre les techniciens du Grand Lyon et de Porto-Novo ;
- l'appui à la formation à la qualification des acteurs de la filière ;
- l'équipement des services techniques de la mairie.

Deux dimensions importantes doivent également être prises en compte pour la mise en œuvre des actions de coopération dans le domaine de la gestion des déchets :

- La valorisation et le partage avec les acteurs de Porto-Novo de l'expérience développée par le Grand Lyon avec la ville de Ouagadougou, à travers l'expérimentation d'une coopération triangulaire (Grand Lyon/Ouagadougou/Porto-Novo), mais aussi l'appui au développement d'une coopération Sud/Sud entre Porto-Novo et Ouagadougou.
- La nécessité de créer les conditions nécessaires pour aider les partenaires portonoviens à assurer la maintenance et l'entretien du matériel roulant offert. Dans cette perspective, se pose avec acuité la question de la création au sein des services techniques municipaux d'un garage géré par un personnel qualifié. La mairie ne dispose pas pour l'heure d'un garage, ni du personnel qualifié pour assurer ce travail. Elle est très dépendante des prestataires extérieurs pour les réparations et l'entretien de son parc automobile. Par ailleurs, dans la situation actuelle la réflexion doit aussi être engagée par la mairie pour développer des partenariats avec des professionnels du secteur.

Une interrogation majeure demeure cependant : la faiblesse des ressources humaines du nouveau service communal de la propreté, en charge de la gestion des déchets. En effet, la cellule de gestion des déchets créée dans le cadre du PGDU a été disloquée et les techniciens répartis dans les différents services de la Direction des services techniques. Un service de la propreté urbaine a été mis en place mais ne compte que le chef de service⁴, qui continue toutefois de travailler avec ses collègues, membres de l'ancienne cellule de gestion des déchets.

Enfin, il est important de s'interroger sur la manière dont la ville de Porto-Novo pourrait assurer la coordination des actions des différents partenaires intervenant dans la gestion des déchets, comme dans d'autres domaines (coopération décentralisée, partenaires techniques et financiers, ONG, etc.). L'enjeu est de faciliter la mise en commun des informations et de la réflexion, la recherche de synergies et la cohérence dans les interventions.

⁴ Qui est un des membres de l'ancienne cellule de gestion des déchets

PARTIE IV
ANALYSE DES STRATEGIES, DES MODALITES
D'INTERVENTION ET DU DISPOSITIF DE LA COOPERATION

I. Les stratégies et modalités d'intervention de la coopération

1. Le dispositif institutionnel

1.1 - Le pilotage d'ensemble et le suivi de la coopération

Les dispositions de la dernière convention de partenariat ne prévoyaient pas de façon ad hoc, des mécanismes ou outils de pilotage de la coopération. Le dispositif envisagé reposait essentiellement sur deux axes :

- L'organisation de missions officielles composée d'élus et de cadres techniques et administratifs pour participer à l'identification de projets et/ou à leur évaluation.
- La conduite d'une évaluation concertée du partenariat.

Dans la pratique, une mission technique a été organisée chaque année soit à Lyon, soit à Porto-Novo, avec pour objectif de suivre les actions programmées et le cas échéant, les ajuster. Ces missions n'ont pas cependant donné l'occasion aux partenaires de se retrouver tous ensemble pour faire un bilan d'étape de l'exécution de leur convention de coopération. Les missions ont, en règle générale, mobilisé que de façon partielle les parties prenantes à la coopération et de fait n'ont pas permis d'ouvrir des espaces de débat permettant de faire le point sur les différents projets, leur état d'avancement, les difficultés de mise en œuvre et leurs perspectives d'évolution.

Pour les actions, dont le domaine de compétences relève du niveau municipal, le Grand Lyon s'est engagé à faire appel et mobiliser les services des communes du Grand Lyon. Cela a été effectivement le cas pour le volet patrimoine de la coopération qui a bénéficié de l'expertise de la mission patrimoine de la ville de Lyon.

Globalement, le partenariat Grand Lyon/Porto-Novo a souffert de l'absence de mise en place d'un cadre formel de pilotage, dont les rencontres peuvent servir de temps forts **d'échanges, de bilan, de réflexion, d'intermédiation, de régulation et de suivi** de la dynamique de coopération.

De fait un certain nombre de difficultés ont été relevées dans l'animation et la mise en œuvre des actions sur le terrain ; lesquelles auraient pu trouver des réponses rapides si le dispositif du partenariat donnait la possibilité aux acteurs de se rencontrer régulièrement à la fois au Sud, au Nord et aussi entre acteurs du nord et du sud. Parmi ces difficultés on peut relever.

- **Des difficultés à diffuser et partager l'information sur la dynamique de coopération**

La coopération Grand Lyon/Porto a péché dans la diffusion de l'information pour permettre aux partenaires de suivre à temps réel l'évolution des actions.

Au Nord, si les acteurs mobilisés sont globalement au courant de la dynamique de coopération (information par la DRI), ils sont très souvent handicapés par l'absence de feedback sur ce qui se passe sur le terrain et ont donc parfois du mal à suivre l'évolution des actions engagées.

Au sud, la plupart des acteurs rencontrés ont exprimé le sentiment de ne pas « être au courant », ni « savoir ce qui se passe » dans la coopération Grand Lyon/Porto-Novo. Les difficultés sont exprimées en terme de diffusion et de partage de l'information sur ce qui se fait et sur la réalité de la coopération (convention, programmes d'actions, budget). L'absence d'information sur l'organisation et les activités du partenariat ont entraîné un manque d'appropriation des actions de coopération par les bénéficiaires. C'est le cas en particulier pour les élus, les techniciens municipaux ou les acteurs locaux qui sont peu informés sur la dynamique d'ensemble de la coopération, en dehors des actions où ils sont impliqués.

- **Des partenaires Nord qui jouent un rôle de moteur et d'accélérateur de la dynamique de coopération**

Dans le principe, la coopération décentralisée relève avant tout d'une compétence de la collectivité locale, qui doit, au Nord comme au Sud, jouer un rôle moteur dans le processus.

Dans le cas de la coopération Grand Lyon/Porto-Novo, la dynamique a été amorcée au démarrage entre une collectivité locale (le Grand Lyon) et une circonscription administrative (Porto-Novo), puis s'est muée, à l'avènement de la décentralisation, en une coopération entre deux collectivités locales élues.

Dès le démarrage de la coopération avec Porto-Novo, les collectivités locales du Nord (Grand Lyon, puis ville de Lyon) ont joué un rôle important de mobilisation et d'accompagnement des acteurs communautaires et municipaux (élus et techniciens), mais aussi d'entraînement d'autres acteurs dans la dynamique de la coopération (Villes Unies contre la pauvreté, CIFAL).

Un appui conséquent a été apporté par le Grand Lyon et la ville de Lyon en termes de renforcement des capacités d'actions de la commune de Porto-Novo. Il en est de même pour la CCO, qui a été fortement soutenue par les techniciens de l'Agence d'urbanisme du Grand Lyon : organisation du diagnostic territorial préalable à la constitution de la CCO, accompagnement du dialogue et de la concertation sur l'identification des thématiques de développement intercommunaux, appui dans la définition des textes constitutifs, etc.

Aujourd'hui, cette dynamique d'appui des territoires de Porto-Novo et de l'Ouémé, engagée par le Grand Lyon et de la ville de Lyon, a besoin d'être réellement appropriée sur le terrain par les partenaires locaux. Pour cela, la coopération doit effectivement s'inscrire dans une logique d'échange réciproque entre acteurs du nord et du sud. En outre, pour les partenaires du sud, il s'agit d'atténuer le sentiment que la coopération est plutôt portée par le Nord « *c'est l'affaire du nord* » et surtout éviter des risques d'essoufflement par manque de réactivité et d'engagement de leur part.

- **Un engagement et une mobilisation inégale entre les services techniques du Grand Lyon et de Porto-Novo**

L'engagement et la mobilisation des services techniques du Grand Lyon et de Lyon ont été forts au cours de l'exécution de la convention 2005-2007. En moyenne deux missions d'expertise par année ont été organisées par chacune des différents services mobilisés (agence d'urbanisme, mission patrimoine), en plus de la mobilisation ponctuelle des autres services

(voirie, propreté et gestion des déchets). Un accompagnement permanent a également été apporté par la Direction des relations internationales du Grand Lyon, à travers des missions de suivi à Porto-Novo et l'organisation globale des relations de coopération au Nord et avec le sud.

A Porto-Novo, même si les dispositions du partenariat prévoyaient l'implication des services techniques concernées et/ou intéressés, via les sessions d'échanges et de croisement d'expertise, il n'y a pas eu une mobilisation effective des techniciens communaux autour de la dynamique de coopération. Cette situation est due essentiellement au manque d'information des techniciens sur la dynamique de la coopération (orientations, organisation, actions) et leur non implication dans l'élaboration et le montage des programmes d'actions de la coopération. De fait la coopération est plutôt perçue à leur niveau, comme un « *projet de la Direction de la coopération de la mairie* » et non comme une démarche commune et partagée par l'ensemble des acteurs de l'institution communale (élus et techniciens).

Aujourd'hui, les techniciens municipaux de Porto-Novo souhaitent donner plus de crédit et de légitimité à la coopération avec le Grand Lyon. Cela suppose notamment de :

- favoriser et développer la mobilisation des différentes Directions et services de la commune dans la coopération,
- et faire en sorte que tous les techniciens soient associés dans le processus d'amont en aval (élaboration des conventions, définition et montage des programmes d'action, exécution et suivi sur le terrain des projets).
- Poursuivre les liens d'échanges et de coopération avec leurs homologues du Grand Lyon et de Lyon, dont le savoir faire développé localement est reconnu par tous.

2. L'animation et l'opérationnalisation de la coopération

Selon les termes de la dernière convention triennale, la mise en œuvre technique de la coopération est assurée à travers les directions des relations internationales de chacune des collectivités dont le rôle est d'assurer à la fois :

- l'application des engagements qui ont été définis par la convention de coopération ;
- la mobilisation des moyens humains et matériels nécessaires à leur réalisation ;
- le suivi et la coordination des actions menées.
- le maintien de lien permanent et régulier entre les deux villes et les services concernés par cette coopération.

La mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des actions seront assurés par des chefs de projets. Les projets mis en œuvre doivent faire l'objet d'un diagnostic partagé préalable permettant d'évaluer les impacts sociaux, économiques, environnementaux et culturels. Chaque projet tentera de mobiliser et d'associer l'ensemble des partenaires concernés (acteurs économiques, sociaux, associatifs, institutionnels).

L'analyse de l'exécution de la dernière convention laisse apparaître deux gros constats, notamment sur le rôle et la place des Directions relations internationale et/ou coopération décentralisée des deux collectivités locales partenaires.

- **Au Nord une direction des relations internationales qui joue un rôle d'ensemblier**

Porte d'entrée des différents acteurs mobilisés par le Grand Lyon et la ville de Lyon dans la coopération, la Direction des relations internationales (DRI), joue un rôle central dans l'animation et la conduite du partenariat avec Porto-Novo.

Son intervention s'articule autour de différentes activités, entre autres :

- la mobilisation et l'accompagnement en coopération des différents services des deux collectivités locales du nord ;
- l'animation des échanges et de la réflexion en interne sur le processus de coopération à travers l'organisation régulière de rencontres entre les différents services mobilisés ;
- l'appui technique et méthodologique des nouveaux acteurs lyonnais mobilisés en coopération ;
- l'appui à l'organisation des différentes missions des partenaires lyonnais au Sud et de l'accueil des partenaires portonoviens au Nord ;
- Le suivi de la relation et des échanges du partenariat de coopération, via l'organisation de missions régulières à Porto-Novo ;
- La recherche moyens humains ou financiers additionnels pour accompagner la coopération Grand Lyon et Porto-Novo.

Par ailleurs, l'organisation parfois de missions en binôme entre la DRI et les autres services et parfois avec l'ensemble des services sont considérés comme des démarches utiles pour organiser la mutualisation des compétences, démarches et actions.

De même, la diffusion régulière de l'information sur les actions en cours à Porto-Novo permet aussi aux partenaires lyonnais de suivre l'évolution de la coopération sur le terrain.

De l'avis des partenaires lyonnais, l'animation de la coopération Grand Lyon/Porto-Novo, est un processus réel au Nord qui permet aux différents services concernés de se retrouver régulièrement (au moins une fois tous les 3 mois ensemble) pour échanger et faire le point de l'évolution de leurs actions. De nombreux échanges en bilatérale sont également organisés de façon régulière entre la DRI et les autres services.

Toutefois, il convient de renforcer la synergie entre les différents services du Grand Lyon et de la ville de Lyon engagée en coopération pour une plus grande cohérence dans les interventions à Porto-Novo (systématisation des rencontres, organisation de missions communes, partage des expériences à travers des rencontres de restitution et de points au retour de mission, etc.)

- **Au sud, une position trop hégémonique de la Direction de la coopération qui freine la mobilisation des autres acteurs communaux et locaux**

L'animation du partenariat à Porto-Novo relevait du service de la coopération devenu depuis le début de l'année⁵ la Direction de la prospective, du développement et de la coopération structurée en quatre services⁶, dont celui de la coopération décentralisée. Les activités de la Direction sont coordonnées par un Directeur, placé sous l'autorité du Secrétaire général.

Le service de coopération décentralisée ne dispose pas pour le moment d'un chef de service. Un stagiaire est mobilisé pour appuyer les activités du Service, mais un recrutement est envisagé d'ici la fin de l'année (environ quatre techniciens) pour animer les activités.

En ce qui concerne l'animation de la coopération avec le Grand Lyon, la plupart des acteurs rencontrés à Porto-Novo ont exprimé le sentiment de ne pas « être au courant », ni « savoir ce qui se passe » dans la coopération. De l'avis général, la Direction de la coopération, considérée comme le « cœur névralgique et le centre de décision » des actions du partenariat, « règne sans partage » au plan local sur la coopération Grand Lyon Porto-Novo. Une situation qui en fait le principal point blocage et « goulot d'étranglement » de la dynamique de coopération décentralisée entre les deux collectivités locales.

Les difficultés exprimées se résument aux principaux points suivants :

- Une absence d'animation de la dynamique de coopération au sein de la mairie notamment avec les élus et techniciens et sur le terrain avec les autres acteurs impliqués. En effet, il y a très peu, voire pas du tout de réunions organisées de façon spécifique autour de la dynamique de coopération avec le Grand Lyon pour permettre à la fois aux élus et techniciens dans un premier temps de comprendre, pour pouvoir ensuite se mobiliser et suivre le processus en cours ;
- L'information sur ce qui se fait dans le partenariat avec le Grand Lyon n'est réellement ni diffusée, ni partagée ; et de fait, il y a très peu d'acteurs qui connaissent la réalité de la coopération (convention, programmes d'actions, budget). C'est le cas en particulier au sein de la commune ou, au-delà des appuis matériels visibles (matériels roulants), les élus et les techniciens des services sont peu informés. Il en est de même pour les acteurs locaux en dehors de la mairie, qui sont aussi très peu informés sur la dynamique d'ensemble du partenariat de coopération, en dehors des actions pour lesquelles ils sont impliqués.
- Une mise en œuvre difficile des actions qui sont liés principalement aux lenteurs et blocages constatés dans le traitement des dossiers qui transitent par la Direction de la coopération ;
- Une faible appropriation des actions de coopération par les partenaires bénéficiaires. En effet, en l'absence d'information et d'implication dans la conduite du partenariat les acteurs locaux se sentent très peu concernés par la dynamique de coopération

⁵ Par arrêté municipal du 12 février 2009, portant organisation, attributions et fonctionnement des services de la mairie de Porto Novo

⁶ « Service de la prospective, de la planification et du suivi-évaluation », « Service d'appui aux initiatives communautaires et du développement local » et « Service de l'informatique et des technologies de l'information et de la communication »

Globalement, la majorité des acteurs rencontrés expriment le sentiment d'une « *captation et centralisation* » de la démarche de coopération par la Direction de la coopération. Une situation qui a des incidences négatives sur le partenariat à la fois au sud et au nord :

- i) à Porto-Novo, de favoriser la démobilisation des acteurs municipaux (élus et techniciens) et d'induire une lourdeur dans le traitement des requêtes formulées, d'où la léthargie dans l'exécution de la plupart des actions programmées ;
- ii) à Lyon, de faire émerger un sentiment de frustration et de « *perte de confiance* » dans la gestion des relations entre partenaires nord/Sud et aussi la crainte d'un arrêt de la dynamique de coopération, en l'absence de répondant et de suivi à Porto-Novo.

Aujourd'hui, le constat principal est que cette position quasi hégémonique de la Direction de la coopération a constitué un frein dans l'accompagnement et le développement des initiatives portées par les acteurs de l'institution communale, d'une part, et l'ouverture de la coopération à destination des autres acteurs locaux d'autre part.

3. Les outils contractuels

Ils sont constitués principalement par les conventions et protocoles de coopération établis par le Grand Lyon et Porto-Novo.

En effets plusieurs contrats, deux conventions triennales de coopération liant le Grand Lyon à Porto-Novo, un protocole de partenariat associant la ville de Lyon et ont été signés par les différents partenaires parties prenantes de cette coopération.

Leur élaboration a été faite par les Directions coopération décentralisée des deux collectivités sous la responsabilité des élus locaux et fait l'objet d'une délibération des instances décisionnelles.

Globalement, chaque convention a fait l'objet d'une délibération par les instances des deux collectivités locales.

- **La convention de coopération entre Porto-Novo et le Grand Lyon**

Cette convention constitue le document contractuel de base qui définit le cadre général de cette coopération et les objectifs à atteindre. Deux conventions triennales ont été effectivement signées et ont couvert les périodes 2002-2004 (1^{ère} convention) et 2005-2007 (2^{ème} convention).

- **Un protocole de partenariat associant la Ville de Lyon,**

Le 1^{er} protocole de partenariat associant la ville de Lyon a été signé en décembre 2004, couvre également la période 2005-2007. Ce protocole signé entre la ville de Lyon et le Grand Lyon, définit les conditions d'implication de la ville de Lyon dans la coopération Grand Lyon/Porto-Novo, et en particulier sur le volet Patrimoine de cette coopération.

- **La convention de partenariat avec VUCP**

L'association Villes unies contre la pauvreté a été créée en mars 2001 par les villes de Genève, Bamako et Lyon. A l'origine, ces trois villes affichaient la volonté de mutualiser les compétences et les moyens financiers des villes du Nord pour développer des partenariats de coopération pour accompagner les villes du sud dans la mise en œuvre des services publics essentiels. Le soutien apporté à la coopération Grand Lyon/Porto-Novo s'inscrit dans ce cadre et a été matérialisé à travers une convention liant la CCO, VUCP et le Grand Lyon, dont les objectifs sont de :

- Conduire à l'échelle de la nouvelle structure intercommunale de l'Ouémé, une politique de développement économique basée sur le tourisme solidaire et durable ;
- Créer une mission opérationnelle auprès du Président de la Communauté de Communes afin de conduire cette politique ;
- Participer à la rénovation d'une maison "afro-brésilienne" en vue de créer la "Maison du Patrimoine et du Tourisme" de l'Ouémé.

De façon spécifique au Sud, il convient de noter que l'exécution des différentes actions a été faite dans le cadre de convention. C'est le cas notamment entre l'EPA et la mairie de Porto-Novo pour l'opération « Maison du patrimoine et du Tourisme ».

On peut cependant regretter l'absence de cadre contractuel régissant les relations entre Porto-Novo et la CCO dans le cadre de la coopération décentralisée avec le Grand Lyon. Ou tout simplement la non clarification des prérogatives de la ville de Porto-Novo et celles de la CCO par rapport à leurs rôle et responsabilités dans la mise en œuvre de la coopération.

4. L'information/ et la communication sur le projet de coopération

La convention de coopération Grand Lyon/Porto-Novo préconisait dans ses dispositions plusieurs principes :

- Faciliter l'accès à l'information relative à tous les éléments du partenariat et des projets à l'ensemble des acteurs des collectivités partenaires ;
- Informer les habitants des collectivités partenaires des actions entreprises et les associer à leur réalisation.
- Capitaliser, valoriser l'expérience tirée de la coopération et faire en sorte que ce soit exploitable par l'ensemble des acteurs de la coopération décentralisée.

Dans la pratique, plusieurs constats peuvent être faits ;

- l'accès à l'information des acteurs au sein des collectivités locales, est une réalité en particulier au Nord, puisque les acteurs rencontrés disposent des informations nécessaires sur la coopération. Cela est cependant valable notamment pour les acteurs des services impliqués.
- Au sud, à Porto-Novo, tout comme au sein de la CCO, les acteurs rencontrés dans leur grande majorité ne sont pas en mesure de se prononcer sur les réalités de la coopération, en dehors des actions visibles. De façon spécifique, le fonctionnement des circuits de diffusion de l'information sur la coopération, à partir de la mairie de Porto-Novo, pose

problème ; la majorité des acteurs de la municipalité (élus et techniciens) ont déploré ce fait qui est selon eux une constante qui freine la bonne marche du partenariat.

- Concernant, la capitalisation de l'expérience développée de gros efforts ont été par les services du Grand Lyon et de la ville de Lyon impliqués, en particulier l'Agence d'urbanisme (document de capitalisation des différentes manifestations organisées, brochures, dépliants et posters valorisant les circuits et sites touristiques, etc.) et la mission patrimoine (valorisation de l'expérience de Porto-Novo dans un ouvrage sur les questions de patrimoine). Très peu de production écrite a été réalisée par les acteurs au sud ;
- L'information des populations en général sur le processus de coopération a été le maillon faible du partenariat. Elle s'explique par le caractère « municipaliste » du partenariat qui a globalement très peu, voire pas du tout impliqué les autres acteurs du territoire (populations, organisations de la société civile), en dehors de la participation à certaines activités au sud (tourisme, patrimoine) ;

L'ensemble des acteurs souhaite que le prochain programme de coopération soit l'occasion de bâtir une véritable stratégie de communication de la coopération. L'expertise existe au sein des services des deux collectivités partenaires, en particulier au Nord, et doit être mobilisée pour accompagner cette démarche. Par ailleurs, différents canaux d'information et de communication existant au sein des collectivités peuvent être exploités : au Nord les différents supports de communication (écrit, web) du Grand Lyon et des communes de l'agglomération et à Porto-Novo, le Site web (déjà fonctionnel⁷) et le journal Bimensuel d'information de la ville (en cours de confection) ;

De façon spécifique, un appui doit être apporté par la coopération pour la « *constitution de la mémoire de ce qui se fait* », et que cela soit facilement accessible par les acteurs portonoviens et de l'Ouémé.

⁷ www.portonovo.bj

PARTIE V
ANALYSE DES PERSPECTIVES D'EVOLUTION
DE LA COOPERATION

I. La question de l'extension du champ géographique de la coopération

Elle est abordée principalement sous deux angles : i) l'articulation entre Porto-Novo et la CCO dans le cadre de la coopération, ii) et l'échelle d'intervention pertinente de la coopération.

1. L'articulation entre Porto-Novo et la CCO dans la coopération

La Communauté de communes de l'Ouémé (CCO) est une instance qui puise sa source d'inspiration et son fondement à partir de l'expérience de coopération décentralisée entre le Grand Lyon et Porto-Novo. Elle a été créée en juin 2005, à l'initiative des neuf communes du département de l'Ouémé, avec l'appui technique de l'agence d'urbanisme du grand Lyon qui a accompagné la réalisation d'un diagnostic territorial.

La CCO a pour objectifs de :

- valoriser les potentialités naturelles ;
- promouvoir les valeurs culturelles ;
- exploiter les conditions favorables de développement ;
- lutter contre les contraintes majeures d'enclavement dans les domaines de l'éducation, la culture, la santé, l'environnement, les équipements, les infrastructures, l'économie, le tourisme, l'aménagement urbain et rural, l'agriculture, la pêche et l'élevage et tout autre domaine jugé utile et d'intérêt commun aux membres

La CCO est constituée d'instances politiques, le conseil communautaire et le bureau exécutif où sont représentées les neuf communes. Elle est dirigée par un Président, dont le mandat est actuellement de deux ans, non renouvelable, avec une Présidence tournante, suite au dernier renouvellement des instances effectué en décembre 2008. Les dernières élections locales ayant entraîné un vaste changement des exécutifs communaux au niveau du Département (à l'exception de la commune de Sèmè-Kpodji), la CCO a également vu ses instances renouvelées à 90%. La commune de Porto-Novo qui assurait jusqu'au dernier renouvellement la Présidence n'occupe plus cette fonction.

Au plan technique la CCO s'est dotée également de deux organes :

- un secrétaire permanent, chargé de la gestion des fonctions administratives et de faire le lien avec les élus du Bureau de l'Association ;
- une équipe technique, appelée également Groupe Technique Intercommunal (GTI), formée des responsables techniques des communes et dirigé par un coordonnateur technique choisi parmi l'un d'entre eux, (le chef des services techniques d'Avrankou).

Principaux constats et analyse

Depuis sa création, la CCO a pu acquérir une certaine lisibilité et visibilité au plan local et national grâce à l'appui apporté par la coopération décentralisée. Très peu d'initiatives propres ont été engagées par la nouvelle structure intercommunale pour consolider la dynamique amorcée par la coopération notamment pour la promotion du développement touristique au niveau de l'Ouémé.

Ainsi, aujourd'hui, un des défis principaux de la CCO est de montrer son utilité à ses membres pour devenir une entité incontournable d'appui au développement des communes de l'Ouémé. Le défi paraît immense au regard des difficultés inhérentes à la jeunesse du processus de décentralisation, avec en particulier la faiblesse des moyens d'intervention des jeunes collectivités locales élues (au plan humain, technique et financier). En effet, les nouvelles communes qui n'ont pas encore réellement entamé le développement de leur propre territoire ont encore du mal à investir dans une entité intercommunale, également en construction, et qui a du mal à faire la preuve de son intérêt par l'engagement d'actions concrètes permettant de répondre aux préoccupations de développement des communes.

Plusieurs difficultés sont perceptibles dans le processus d'intercommunalité amorcé dans le département de l'Ouémé.

- La première difficulté est inhérente à l'organisation elle-même.

La structure politique de gestion de la CCO se trouve dans une situation de quasi blocage née du renouvellement de l'équipe dirigeante. Le dialogue intercommunal est en effet entravé par les enjeux de positionnement politique à l'échelle départementale. Depuis leur renouvellement en décembre 2008, les instances de la CCO ne se sont réunies qu'une seule fois (en février 2009). La mobilisation des cotisations pose problème puisque les membres estiment qu'ils ne voient pas pour l'heure ce que leur rapporte cette intercommunalité.

De plus le secrétariat administratif permanent ne fonctionne pas malgré l'existence d'un siège (non aménagé) à Porto-Novo (mis à la disposition de la CCO par la Ville de Porto-Novo qui doit aussi couvrir les frais de fonctionnement, eau électricité gardiennage) et la nomination d'un Secrétaire administratif permanent. Le groupe technique intercommunal a également du mal à dérouler ses activités du fait des retombées politiques négatives sur son fonctionnement.

- La deuxième difficulté qui apparaît des constats de terrain, concerne l'ancrage institutionnel de la CCO dans le dispositif du partenariat Grand Lyon/Lyon/Porto-Novo.

La Convention de Partenariat en cours n'a pas été conclue avec la CCO. De fait les actions engagées l'ont été sous le parapluie juridique de la commune de Porto-Novo qui assumait aussi les fonctions de présidence de l'institution. L'alternance à la tête de la CCO laisse aujourd'hui percevoir des tensions qui tirent leurs fondements dans le manque de précisions du dispositif de partenariat mis en place en amont (par exemple l'absence de convention précisant les articulations entre Porto-Novo et la CCO).

Constitué au départ comme un espace d'organisation de la cohésion territoriale, la CCO se retrouve fragilisée par ses contradictions internes, liées aux divergences de points de vue et à l'opposition relative qui se développe en son sein entre Porto-Novo et la plupart des autres communes du département. D'un côté, les portonoviens se sentent exclus par les autres membres de la CCO, alors que leur ville est pourtant considérée comme le centre et le pôle d'attraction de l'Ouémé ; et d'un autre côté, les autres communes de l'Ouémé manifestent leur frustration car ils estiment que la ville de Porto-Novo est seule bénéficiaire de la coopération avec le Grand Lyon.

Les différents acteurs rencontrés n'ont pas les mêmes perceptions de la dynamique du partenariat entre le Grand Lyon et la CCO.

D'un côté, l'exécutif de la commune de Porto-Novo estime que la coopération décentralisée avec le Grand Lyon et Lyon doit recentrer ses actions sur le territoire portonovien ; et n'est pas opposé au maintien de la dynamique, déjà engagée au niveau intercommunal avec la CCO, sur le volet tourisme pour des raisons de cohésion territoriale. Toutefois, il suggère que tous les financements dont pourrait bénéficier la CCO, puisse transiter par la ville de Porto-Novo, pour éviter la multiplication des circuits financiers et les difficultés inhérentes en termes de mobilisation et d'exécution.

D'un autre côté, les autres membres de la CCO sont plutôt favorables à l'élargissement du partenariat avec le Grand Lyon au niveau intercommunal. Ainsi, pour accompagner la redynamisation de la CCO, son Président soutient l'idée de la signature d'une convention entre la CCO et le Grand Lyon.

Aujourd'hui, il n'appartient pas à la coopération décentralisée de se mêler ni de gérer des enjeux politiques locaux. Elle devra veiller à ne pas tomber dans le piège des jeux politiques locaux. D'autant plus que la CCO est aujourd'hui perçue comme une entité où se cristallisent les oppositions politiques au niveau du département et où la « *politique a pris le pas sur les enjeux de développement partagé et équilibré du département* » qui ont prévalu à sa création.

Cependant, force est de constater que l'expérience acquise depuis des années par le Grand Lyon dans la gestion « politique » et « technique » de sa dynamique communautaire peut être utile pour éclairer ses partenaires de Porto-Novo et de l'Ouémé ; en particulier comment assurer la gestion des contradictions possibles entre des collectivités locales dont le positionnement politique est parfois différent, mais qui sont appelées à collaborer ensemble pour assurer une politique cohérente de développement de leurs territoires ?

Deux constats importants sont relevés par l'équipe d'évaluation :

- Les neuf communes de la CCO ne partagent pas réellement les mêmes ambitions ; c'est le cas notamment entre les communes qui sont plus préoccupées par des enjeux de développement urbain (Porto-Novo, Sèmè-Kpodji par exemple) et d'autres plus rurales qui préfèrent mettre l'accent sur l'exploitation des fortes potentialités agricoles du département de l'Ouémé. **Une problématique commune interpelle néanmoins l'ensemble des acteurs, celle de la gestion des déchets.**
- La priorité première au niveau intercommunal n'est pas forcément le tourisme, qui est toutefois considéré comme un bon vecteur pour accompagner l'intercommunalité. Et la quasi totalité des acteurs rencontrés souhaitent voir le Grand Lyon continuer à appuyer la dynamique qui a été engagée dans le cadre du projet de développement touristique de l'Ouémé.

L'équipe d'évaluation partage également l'idée que la dynamique engagée dans l'Ouémé doit être poursuivie et consolidée par un appui permettant de la rendre plus opérationnelle. Cependant l'effort de coopération doit être recentré sur Porto-Novo pour plus d'efficacité et d'effets sur le terrain.

A l'étape actuelle des relations (très tendues) entre les autorités de la ville de Porto-Novo et l'équipe dirigeantes de la CCO, l'équipe d'évaluation estime qu'il est préférable de revenir aux origines de la coopération avec Porto-Novo. Il y a déjà assez d'actions à mener dans cet espace

notamment dans les domaines du patrimoine, de la gestion des déchets, de la propreté de la ville et aussi dans des domaines nouveaux (police municipale et développement culturel). Par ailleurs, pour capitaliser les actions menées dans le domaine du tourisme, il y a nécessité à apporter un soutien à la mission tourisme étant entendu que les actions dans ce cadre iront au delà de la commune de Porto-Novo.

Toutefois, il est nécessaire en amont que les partenaires du Sud soient claires sur leurs engagements et les respectent et fassent également fonctionner les différents outils, que la coopération a aidé à mettre en place, au niveau communal et intercommunal.

2. L'échelle d'intervention pertinente de la coopération

L'évolution de la dynamique de la coopération décentralisée du Grand Lyon, d'abord centrée sur Porto-Novo, puis élargie à la CCO a suscité plusieurs interrogations en termes de pertinence de l'échelle d'intervention. En rappel, il faut souligner que la mise en place de la structure intercommunale (CCO) a été appuyée par la coopération décentralisée à la demande de Porto-Novo et des autres communes, membres de l'intercommunalité.

Il s'est agi pour l'équipe d'évaluation i) d'apprécier le regard des partenaires sur l'intervention du grand Lyon à l'échelle de la CCO ; ii) mesurer les incidences des évolutions institutionnelles récentes au Bénin, avec l'expérimentation des territoires de développement dans l'Ouémé (pays Goun, pays de la basse vallée de l'Ouémé), nouvelle loi sur l'intercommunalité, etc. iii) et se prononcer sur le choix de l'échelle d'intervention.

Des échanges avec les différents acteurs rencontrés, on peut retenir les points forts suivants :

- L'appui apporté par la coopération décentralisée pour l'expérimentation d'une démarche intercommunale au niveau de l'Ouémé, constitue une démarche opportune et en cohérence avec les orientations actuelles de l'Etat. Cet accompagnement qui est intervenu à un moment où il n'existait pas de textes de loi sur l'intercommunalité, a permis de tester sur le terrain une dynamique communautaire avec les neuf communes de l'Ouémé.
- Les acteurs impliqués dans le processus d'accompagnement de l'intercommunalité n'ont pas organisé suffisamment de débats et d'échanges entre les communes, membres de la CCO, sur les enjeux de cette structure intercommunale et le rôle de la coopération décentralisée ; De fait chaque commune avait des attentes et des compréhensions différentes de la CCO.
- L'existence de la CCO ne rentre pas en contradiction avec les territoires de développement et ni avec la nouvelle loi sur l'intercommunalité⁸ qui permet aux communes de créer des établissements publics à caractère intercommunal (EPCI) ; il appartient à la CCO de se conformer aux nouveaux textes dès leur promulgation, si les communes en manifestent la volonté politique.
- De l'avis de tous, les intercommunalités (CCO, territoires de développement) peuvent s'emboîter tout en restant complémentaires. L'Etat, à travers la Direction de l'aménagement du territoire (DAT) n'impose pas aux communes la création de territoires de développement. Ce qui est important c'est la volonté politique des acteurs de se

⁸ Elle vient d'être votée courant juin par l'assemblée nationale mais n'est pas encore promulguée.

rassembler et de mutualiser leurs moyens autour de projets communs et de territoires fédérateurs.

- L'expérience pilote du projet de développement touristique de l'Ouémé, malgré les insuffisances relevées, démontre qu'une réelle dynamique intercommunale de développement est possible sur ce territoire et mérite d'être soutenue.

En partant de ces constats, l'équipe d'évaluation est plutôt favorable à une consolidation des acquis de la coopération à la fois à Porto-Novo et dans l'Ouémé ; avec toutefois, un recentrage effectif des activités sur Porto-Novo.

La coopération décentralisée du Grand Lyon au Bénin est avant tout et surtout basée sur sa relation avec Porto-Novo. La dynamique amorcée au niveau de la CCO l'a été à l'initiative de la ville de Porto-Novo, qui est le partenaire officiel du Grand Lyon. De ce point de vue, la légitimité de la ville de Porto-Novo sur la coopération avec le Grand Lyon est claire. Néanmoins, en suscitant l'élargissement de la coopération aux autres communes du département, des attentes nouvelles se sont créées et ont été insuffisamment prises en compte.

Il appartient maintenant aux partenaires institutionnels de la coopération décentralisée (le Grand Lyon et la ville de Porto-Novo) de redéfinir de façon concertée, sur les contours de leur coopération, en privilégiant plutôt une logique d'inclusion des acteurs déjà mobilisés, en particulier au niveau intercommunal. Sinon, le risque est grand en cas d'arrêt de transformer en une « *coquille vide* », sans substance, une entité intercommunale soutenue et légitimée en amont par la coopération décentralisée.

Pour l'équipe d'évaluation, la clarification du dispositif de coopération, notamment les liens et les articulations (Grand Lyon, Lyon, Porto-Novo, CCO) s'impose. Elle doit permettre une meilleure compréhension du partenariat par les acteurs du Nord et du Sud. Pour ce faire quelques principes simples doivent être mis en application :

- La signature d'une seule et unique convention de partenariat liant le Grand Lyon et Porto-Novo. Cette convention sera la convention de base qui régit les liens de coopération entre les deux collectivités locales ; En fonction des domaines de compétences sollicités (en particulier au niveau communal) la convention pourrait également associer la ville de Lyon. De fait pour les partenaires lyonnais les conventions de partenariat seront toujours établies entre le Grand Lyon et Porto-Novo ou le Grand Lyon/la ville de Lyon et Porto-Novo.
- La signature au Sud, d'une convention opérationnelle entre la ville de Porto-Novo et la CCO, déterminant clairement les rôles et engagements de chacun. Cette convention devra dans un premier temps être limitée au volet tourisme, avec comme objectif d'opérationnaliser et de maintenir la dynamique amorcée au niveau de la CCO.

II. Les orientations de la coopération

1. Améliorer le dispositif d'animation de la coopération au Nord et au Sud

Cette amélioration peut se faire à différents niveaux, à la fois au niveau Nord et sud, au nord et au Sud :

Au niveau Nord et Sud plusieurs orientations

- Organiser des missions communes mobilisant les différents partenaires (élus, techniciens) dans le sens nord/sud et sud/nord pour susciter et organiser la mutualisation des compétences et la cohérence des démarches et actions ;
- Favoriser une diffusion régulière de l'information sur les actions en cours sur le terrain pour un meilleur suivi de l'évolution de la coopération par les partenaires (liste de diffusion⁹);
- Développer les synergies et le travail en partenariat entre les différents services des collectivités locales partenaires pour une plus grande cohérence dans les interventions à Porto-Novo (échanges entre homologues, notamment par email et via les stages et missions).

De façon spécifique, il s'agit notamment de

- **Améliorer à Lyon, les moyens d'intervention de la Direction des relations internationales (DRI).** Cette amélioration doit se faire à la fois au plan financier par une **augmentation du budget de coopération avec Porto-Novo** et au plan humain avec le **renforcement des ressources humaines**. L'enjeu est de permettre à la DRI de mieux porter l'animation et la conduite des actions de coopération et surtout de faire en sorte que la coopération puisse faire face aux ambitions affichées en terme d'appui au développement territorial de Porto-Novo, voire de son hinterland.
- Appuyer la réorganisation de la Direction de la coopération à Porto-Novo. Le processus est en cours avec le nouvel organigramme mis en place au niveau de la mairie. Cela nécessitera la mise en place d'actions concrètes permettant, entre autres, de **renforcer les ressources humaines du service de coopération, améliorer la fluidité des circuits d'information et du traitement des différents dossiers de projets, impliquer les autres Directions et services de la mairie, etc.**

2. Relever le défi de la participation des populations et des acteurs de la société civile du Nord et du Sud dans la coopération

La coopération décentralisée Grand Lyon/Porto-Novo est plutôt considérée comme une coopération de collectivité à collectivité à caractère plutôt municipaliste. Elle mobilise pour

⁹ L'équipe d'évaluation a pu récupérer et mettre à disposition l'ensemble des contacts des personnes rencontrées au commanditaire de l'évaluation

l'heure essentiellement les élus et techniciens des deux collectivités qui ont l'occasion de se rencontrer régulièrement lors des missions (politique ou de suivi) et les sessions d'échanges et de croisement d'expertise entre techniciens du Grand Lyon, de Lyon et de Porto-Novo.

La faiblesse, voire l'absence d'implication des autres acteurs locaux (organisations de la société civile, acteurs économiques, etc.) au niveau des deux territoires au Nord et au Sud, atténue la visibilité et la lisibilité de la coopération décentralisée sur le terrain. Une visibilité et une lisibilité qui demeure d'autant plus faible, en l'absence d'actions concrètes engagées sur le terrain au Nord et au Sud, en dehors de la « Maison du patrimoine et du tourisme ».

Aujourd'hui, la volonté politique existe du côté du Grand Lyon et de Porto-Novo pour mieux communiquer et impliquer les acteurs de leur territoire dans la coopération décentralisée. Il s'agit donc de favoriser l'accompagnement et le développement des initiatives portées par les acteurs des collectivités locales, d'une part, et l'ouverture de la coopération à destination des autres acteurs locaux d'autre part.

- Sur le territoire lyonnais, une telle dynamique peut s'engager en lien avec les réseaux d'acteurs de la Solidarité internationale tel que Resacoop ou la Coordination des acteurs de développement de Rhône Alpes (CADR). Ces plateformes de concertation pourraient jouer un rôle de levier important en matière de développement des échanges de la coopération culturelle, économique mais aussi de sensibilisation et de mobilisation des acteurs lyonnais. A noter également, que la Direction des relations internationales du Grand Lyon, commence à s'organiser en interne pour animer les partenariats de coopération avec les acteurs de son territoire déjà engagés ou potentiellement mobilisables. La constitution d'une sorte de cadre de cohérence par pays/ Villes partenaires devrait permettre de fédérer l'ensemble des acteurs lyonnais impliqués à l'international (universités, monde économique, monde culturel, etc.).
- A Porto-Novo, la dynamique engagée autour des actions de développement touristique et culturel, du patrimoine et des services urbains peut aider à la mobilisation des acteurs locaux, notamment les opérateurs économiques culturels ou du tourisme, les associations, ONG et entreprises intervenant dans la pré-collecte des ordures ménagères; les artisans et artistes locaux ; les institutions publiques et privées, etc. L'enjeu est de favoriser davantage de synergie et de partenariat entre la commune, voire la structure intercommunale (CCO) et les autres acteurs locaux.

3. Articuler la logique d'appui institutionnel « soft » avec des actions concrètes sur le terrain

Aujourd'hui, la coopération décentralisée Grand Lyon/Porto-Novo, doit au regard des ambitions affichées, privilégier une logique d'intervention qui permet d'articuler les interventions en matière d'appui institutionnel et de renforcement des capacités à l'appui à la mise en œuvre d'actions concrètes de développement sur le terrain à Porto-Novo.

Les différents partenaires, en particulier au sud expriment ainsi :

- D'une part, la nécessité de **traduire les engagements pris par la coopération par la réalisation d'actions concrètes et lisibles sur le terrain** ;
- Et d'autre part, le besoin que la coopération puisse apporter un accompagnement à différents niveaux (technique, méthodologique, financier, etc.) qui permette à la ville de Porto-Novo de **concilier les démarches de planification dans le temps des actions de développement et le traitement dans des délais plus courts des besoins des populations**, en terme services urbains.

4. Engager des actions d'éducation et sensibilisation au développement au Nord.

Les objectifs visés sont le renforcement des liens de territoire à territoire, l'ouverture d'esprit et la mobilisation des populations en général et des jeunes en particulier dans des actions de solidarité internationale.

Il s'agit concrètement de faire des actions de sensibilisation et d'éducation au développement un levier fort de mobilisation des acteurs locaux et d'animation de la coopération décentralisée à Lyon et dans le Grand Lyon. Pour ce faire : i) les collectivités locales doivent accorder des crédits aux actions d'éducation au développement, ii) accompagner via la DRI, la mobilisation du réseau associatif et de bénévoles susceptibles d'appuyer les actions et de servir de relais pour leur animation et leur conduite sur le terrain. La ville de Lyon et le grand Lyon peuvent s'appuyer pour ce faire sur le réseau RESACOOOP, qui a déjà une expérience dans le domaine.

Les actions d'information, sensibilisation et d'éducation au développement doivent en effet faire partie intégrante de la démarche de coopération décentralisée. A ce titre, on peut déjà saluer l'initiative déjà engagée par la ville de Lyon à travers le « Projet demain l'eau en partage », cofinancé par l'Union Européenne. En effet, à travers ce projet qui mobilise des jeunes de 5 villes partenaires, dont Porto-Novo, la ville de Lyon ambitionne de mieux faire connaître, par l'intermédiaire de ces jeunes, sa politique de coopération et de trouver ainsi des leviers pour communiquer et toucher les médias. Cette première action qui rassemble des jeunes citoyens des collectivités partenaires de Lyon, devrait se conclure en novembre 2009, lors de la semaine de la solidarité internationale, par la présentation aux scolaires et populations lyonnaises, de documents d'information et de sensibilisation sur la question de l'eau dans le monde, à travers le regard des jeunes africains et européens.

III. L'articulation avec les autres partenaires de coopération de Porto-Novo

1. Mieux articuler la coopération décentralisée avec les interventions d'autres partenaires à Porto-Novo

Aujourd'hui, un des enjeux majeurs du développement de la commune de Porto-Novo repose sur une meilleure articulation des initiatives de l'institution communale, avec celles des différents acteurs de son territoire (organisations de la société civile, acteurs économiques services déconcentrés de l'Etat, autres institutions publiques et privées, projets et programmes de développement, populations, etc.), ceci pour favoriser la synergie et la cohérence dans les actions engagées sur le terrain.

En l'absence de dispositif d'ensemble de coordination et de mise en cohérence des actions de la coopération à l'échelle communale, voire intercommunale (CCO), les différents acteurs impliqués n'ont jamais eu d'occasions formelles d'engager directement un dialogue, une concertation et des échanges sur leurs projets respectifs, en dehors de rares moments (ateliers, séminaires).

La dynamique de coopération décentralisée engagée par la commune de Porto-Novo avec le Grand Lyon mais aussi avec Cergy Pontoise, constitue une opportunité réelle pour la municipalité de concrétiser la mise en œuvre de la décentralisation sur son territoire. A travers l'appui apporté, notamment en terme de renforcement des capacités de maîtrise d'ouvrage, d'organisation et de structuration de l'institution communale, la coopération décentralisée peut aider la commune à :

- Se positionner comme une institution capable de jouer un rôle de « moteur », « d'accélérateur » et de « régulateur » du processus de développement de son territoire ;
- Organiser la mobilisation des acteurs locaux autour de son projet de coopération, via la communication, la diffusion et le partage de l'information sur la dynamique engagée sur le terrain ;
- Renforcer la synergie et la cohérence des interventions à l'échelle communale, bâtir les partenariats avec les différents intervenants sur son territoire et mieux s'articuler avec le niveau intercommunal

L'articulation des initiatives communales et celles des autres acteurs intervenant sur son territoire, doit se faire de façon équilibrée dans le respect des prérogatives des uns et des autres et en fonction des capacités et compétences de chaque catégorie d'acteurs. Ainsi, pour la coopération décentralisée, il s'agit à la fois de conforter le rôle de maître d'ouvrage de la commune de Porto-Novo et aussi d'accompagner les initiatives des autres acteurs locaux, en particulier les organisations de la société civile, les acteurs économiques et les populations organisées, pour en faire des forces de propositions et des acteurs du développement communal. Le respect de la légitimité et des prérogatives de l'institution communale ne doit pas occulter ou prendre le pas sur les dynamiques impulsées par les autres acteurs locaux.

L'équipe d'évaluation estime que l'existence d'un outil formel de type « cadre de concertation¹⁰ », mobilisant l'ensemble des acteurs parties prenantes, aurait pu permettre non seulement de capitaliser collectivement les enseignements tirés des projets, développer des synergies, mais aussi gagner en efficacité. En perspective, les partenaires dans leur ensemble estiment nécessaire de se retrouver au sein d'un cadre d'échanges, de concertation et de coordination des actions du partenariat que ce soit au Nord ou au Sud.

2. Expérimenter la mise en place de coopération triangulaire décentralisée

La coopération triangulaire constitue de notre point de vue une approche nouvelle qu'il convient de développer, ceci pour répondre aux exigences d'efficacité, de cohérence et de complémentarité des interventions auxquels doit faire la coopération décentralisée, au même titre que les autres formes de coopération (bi et multilatérale).

Dans le cas de la coopération décentralisée entre le Grand Lyon et Porto-Novo plusieurs signaux favorables au développement de coopération triangulaire sont perceptibles sur le terrain et qu'il appartient aux partenaires de matérialiser. On peut relever principalement :

- L'engagement en coopération du Grand Lyon à la fois dans plusieurs capitales francophones de l'Afrique de l'ouest, notamment Ouagadougou, Bamako et Porto-Novo ; Des coopérations sud-sud peuvent être engagées entre Porto-Novo et ces deux villes, avec le Grand Lyon dans un rôle d'intermédiation ;
- La création en 2003, du Centre international de formation des acteurs locaux (CIFAL) à Ouagadougou qui permet, à raison 4 à 5 rencontres par an, aux métropoles francophones africaines, dont Porto-Novo, d'échanger leurs expériences et savoir-faire dans les domaines de la gestion municipale.
- L'intervention sur le territoire de Porto-Novo d'une autre collectivité française (Cergy Pontoise) ; Aujourd'hui, il existe une volonté politique réelle du Grand Lyon et de Cergy Pontoise de travailler ensemble. Des liens d'échange existent aussi entre les deux collectivités (échanges entre techniciens et élus, partage d'information, et participation parfois à des activités communes) ; et cela peut déboucher de façon effective sur une coopération triangulaire mobilisant deux collectivités du nord et une collectivité du sud ;
- Une volonté politique du maire de Porto-Novo de mieux organiser ses relations de coopération décentralisée et d'apporter plus de cohérence dans les interventions. A ce titre des instructions ont été données à la Direction de la coopération pour réfléchir sur les articulations des coopérations décentralisées avec le Grand Lyon et Cergy Pontoise sur le territoire portonovien. Gageons que ce processus soit participatif et soit l'occasion d'une mobilisation des différents services de la mairie autour des actions de coopération décentralisée de leur institution.

¹⁰ Qui peut être un espace formalisé de partage de points de vue sur la gestion de la coopération.

PARTIE VI
RECOMMANDATIONS

1. Privilégier des approches d'intervention permettant de renforcer la décentralisation

➤ Poursuivre l'appui institutionnel et le renforcement des capacités de maîtrise d'ouvrage de la ville de Porto-Novo

L'appui institutionnel à Porto-Novo peut revêtir plusieurs formes et peut être l'occasion de :

- renforcer les ressources humaines de la collectivité locale ;
- développer la formation des élus et des agents des services municipaux,
- accompagner les efforts d'équipement de la collectivité locale (appui matériel) ;
- appuyer la structuration et l'organisation des collectivités locales,
- renforcer la dynamique d'appui à la planification locale

➤ Faciliter une mobilisation équilibrée des acteurs du nord et du sud dans la coopération

L'enjeu majeur est de faire en sorte que la coopération soit considérée comme une démarche commune et partagée par l'ensemble des acteurs des collectivités locales (élus et techniciens) et de lui donner plus de crédit et de légitimité à leurs yeux. Cela suppose notamment de :

- favoriser et développer la mobilisation des différentes Directions et services des collectivités dans la coopération,
- et faire en sorte que tous les techniciens soient associés dans le processus d'amont en aval (élaboration des conventions, définition et montage des programmes d'action, exécution et suivi sur le terrain des projets).

2. Recentrer les efforts de la coopération sur Porto-Novo, tout en maintenant la dynamique communautaire sur l'Ouémé

Pour l'équipe d'évaluation, la clarification du dispositif de coopération, notamment les liens et les articulations (Grand Lyon, Lyon, Porto-Novo, CCO) s'impose et doit reposer sur quelques mesures simples :

- **La signature d'une seule et unique convention de partenariat liant le Grand Lyon et Porto-Novo.** Cette convention sera la convention de base qui régit les liens de coopération entre les deux collectivités locales ;
- **La signature au Sud, d'une convention opérationnelle entre la ville de Porto-Novo et la CCO,** déterminant clairement les rôles et engagements de chacun. Cette convention devra dans un premier temps être limitée au volet tourisme, avec comme objectif d'opérationnaliser et de maintenir la dynamique amorcée au niveau de la CCO. Un appel a été lancé lors de la réunion de restitution finale de l'évaluation¹¹, pour que la ville de Porto Novo et la CCO engagent le dialogue et la concertation en vue de favoriser un partenariat constructif et complémentaire entre les différentes communes de l'Ouémé.

¹¹ Le 26 novembre à Porto Novo

Ces différents outils contractuels doivent être élaborés de façon participative et concertée entre les acteurs (techniciens) des deux collectivités partenaires. Et une fois qu'ils sont validés par les élus, ils doivent faire l'objet d'une large diffusion. Le but recherché au final est de permettre une meilleure lisibilité et compréhension du partenariat par les acteurs au Nord et au Sud.

3. Favoriser des interventions s'inscrivant dans une logique de développement territorial

Le champ d'action couvert par les différentes conventions concerne des domaines de compétences communs aux deux collectivités locales. Il a évolué entre la 1^{ère} et la 2^{ème} convention triennale et pourrait l'être lors de la future convention triennale.

La dernière convention signée n'imposait pas une limitation des domaines d'intervention et prévoyait la possibilité pour les deux collectivités locales de « *décider de la mise en place d'actions de coopération dans d'autres domaines de compétences communautaire ou municipale, si le besoin s'en faisait sentir* ».

Pour l'équipe d'évaluation, les actions engagées, avec plus ou moins de succès, dans les domaines de la planification urbaine, du développement touristique, de la gestion des déchets et du patrimoine méritent d'être poursuivies, consolidés et étendus lors de la mise en œuvre prochaine convention triennale :

- La réactivation du dossier d'inscription du site historique de Porto-Novo sur la liste du patrimoine mondial, en lien avec la « Mission patrimoine » de la ville de Porto-Novo ;
- L'extension de l'opération pilote de réhabilitation de la « maison Migan », en lien avec la « Mission patrimoine » de la ville de Porto-Novo;
- L'appui institutionnel (organisation et structuration) de la « Maison du patrimoine et du Tourisme » et le développement des capacités des outils qui l'animent : « mission du Patrimoine et « Office du Tourisme » ;
- L'opérationnalisation des circuits touristiques et l'engagement des travaux d'aménagements des différents sites ;
- La concrétisation de l'appui sur le volet gestion des déchets.
- L'appui aux initiatives de développement portées par les communautés de base et qui sont génératrices de ressources à la fois pour les populations et la collectivité locale.

Ces différents axes ont surtout besoin d'être opérationnalisées par les partenaires locaux. Compte tenu des objectifs de la coopération, l'intervention du Grand Lyon pourra se faire sous forme d'assistance technique, matérielle et financière. L'enjeu majeur est permettre à la coopération d'obtenir des résultats plus concrets sur le terrain au niveau de la commune de Porto-Novo, voire du département de l'Ouémé.

Par ailleurs, d'autres attentes ont été exprimées par les partenaires locaux et méritent d'être testés lors de la prochaine convention triennale :

- L'appui au développement culturel de la ville de Porto-Novo. Le potentiel existe à différents niveaux (présence de nombreux artistes et artisans, richesse du patrimoine, la présence de nombreux musées et d'institutions susceptibles de jouer le rôle de relais) ; et la Maison du patrimoine et du tourisme qui vient d'être ouverte peut constituer un lieu de promotion culturelle et artistique de la ville ; des possibilités et des opportunités existent pour développer des échanges entre les acteurs culturels des communes du Grand Lyon et de Porto-Novo ; enfin la mairie de Porto-Novo est intéressée à développer ce volet de la coopération, en lien avec les personnes et structures ressources de la ville.
- Le soutien à la police municipale. Ce volet qui s'inscrit dans le cadre des prérogatives dévolues aux communes à statut particulier du Bénin peut bénéficier de l'appui du Grand Lyon, via l'expérience de coopération développée avec la ville de Ouagadougou (appui matériel, échange sud/sud).
- L'appui au développement urbain. Ce volet doit à notre avis être développé, en lien avec la coopération de Cergy Pontoise. C'est une problématique importante à aborder, en lien avec la question de la revalorisation du patrimoine de Porto-Novo. Les résultats du dernier atelier urbain organisé par Cergy Pontoise à Porto-Novo, sont à prendre en compte¹².

4. Positionner la coopération décentralisée comme un levier de mobilisation des partenariats techniques et financiers

La coopération décentralisée n'a pas la vocation, ni les moyens de tout faire et ne peut pas tout faire. Elle ne peut ne pas non plus embrasser tous les axes d'intervention proposés par les partenaires. Pour certains axes d'intervention, liés aux champs de compétences des collectivités, elle peut directement apporter à la fois un appui institutionnel et financier pour l'exécution des projets; tandis que pour d'autres, elle peut servir de levier de mobilisation des ressources humaines, matérielles et financières nécessaires à l'exécution des actions.

Ainsi le développement de synergies avec les autres partenaires à l'international de Porto-Novo, constitue une nécessité pour le Grand Lyon pour améliorer l'efficacité de son intervention. Le Grand Lyon peut ainsi envisager une participation à la commission ad hoc sur la coopération décentralisée au Bénin (dont la France est chef de file), qui a été constituée au sein du cadre de concertation des partenaires techniques et financiers pour la décentralisation.

Au regard de la modicité des moyens mobilisés la coopération décentralisée doit privilégier une logique d'intervention en partenariat, ceci de différentes manières :

¹² L'atelier de Cergy s'est déroulé en même temps que la mission d'évaluation et il n'a pas été possible sur place d'échanger autour des résultats.

➤ **Concrétiser l'articulation avec la coopération décentralisée de Cergy Pontoise**

Elle peut se traduire notamment par :

- Le montage en commun de projets autour des thématiques où les deux collectivités interviennent à Porto-Novo : le développement urbain et le patrimoine ;
- Le financement en commun de postes de travail au profit de différents services de la commune : le service coopération décentralisée pour améliorer l'animation sur le terrain de leur coopération, les services techniques municipaux pour suivre les différents projets urbains engagés); un tel financement peut se faire de façon dégressive jusqu'à l'intégration des postes par la commune ; des expériences existent au niveau de la coopération décentralisée française et peuvent servir d'éclairage.

➤ **Créer des synergies avec les partenaires techniques et financiers**

L'enjeu est d'accompagner la collectivité locale de Porto-Novo dans la mobilisation des moyens financiers nécessaires au développement de son territoire. Deux démarches pourraient être testées :

- L'organisation d'une table ronde des bailleurs de fonds autour du programme d'action de la coopération décentralisée ;
- L'appui technique et méthodologique pour le montage de dossiers de projets et la mise en lien avec les bailleurs ; les communes étant jeunes, elles n'ont pas forcément l'expertise, ni l'habitude de proposer des dossiers techniques et financiers aux bailleurs ;

5. Réorganiser le dispositif de pilotage et de suivi de la coopération

▪ **Au plan institutionnel**

Aucune disposition n'a été prise lors de la dernière convention en termes d'organisation institutionnelle pour permettre une coordination et un pilotage effectifs du programme de part et d'autre par les collectivités locales partenaires. La nouvelle convention triennale à venir devra intégrer cette dimension et proposer la mise en place d'un organe de pilotage Nord/sud de la coopération.

En vue de renforcer la cohérence d'ensemble du programme de coopération et favoriser davantage la concertation inter-acteurs, l'équipe d'évaluation propose la mise en place d'un dispositif institutionnel qui serait à la fois, représentatif, léger mais aussi souple dans son organisation et son fonctionnement. Ce dispositif pourrait s'articuler autour des instances suivantes : un comité de pilotage Nord/Sud de la coopération et des cadres de concertation et de coordination à la fois au Nord et au Sud.

➤ **Instituer un comité de pilotage de la coopération**

Le comité de pilotage Nord/Sud sera chargé notamment de : i) définir les orientations d'ensemble et les réorientations possibles des programmes de coopération, ii) valider les programmes d'activités, iii) assurer le suivi et le contrôle de l'exécution des activités.

Le comité de pilotage doit réunir les collectivités locales partenaires du nord et du sud (élus, techniciens) et les autres acteurs de leur territoire impliqués dans la coopération.

Le Comité pourrait se réunir une fois dans l'année en alternance entre le Nord et le Sud. Son secrétariat serait assuré par les services de coopération du Grand Lyon et de Porto-Novo.

➤ **Mettre en place des cadres de concertation et d'échanges à la fois au Nord et au Sud**

Les partenaires dans leur ensemble estiment nécessaire de se retrouver au sein d'un cadre d'échanges, de concertation et de coordination des actions du partenariat que ce soit au Nord ou au Sud. L'équipe d'évaluation estime également que l'existence d'un outil formel de type « cadre de concertation », mobilisant l'ensemble des acteurs parties prenantes, peut permettre non seulement de capitaliser collectivement les enseignements tirés des projets, développer des synergies, mais aussi gagner en efficacité. Elle propose à ce titre la mise en place de cadre de concertation et de coordination de la coopération au nord et au sud

- Un cadre de concertation et de coordination au Nord

Il sera chargé de i) définir les orientations en matière d'éducation au développement, ii) veiller à assurer la mobilisation des collectivités partenaires au nord, iii) renforcer la synergie et la cohérence des interventions, iv) capitaliser et diffuser les enseignements tirés des expériences menées, v) assurer un suivi-évaluation planification des actions au nord.

Le comité sera composé par les acteurs du Grand Lyon et de la ville de Lyon (élus, techniciens) et l'ensemble des partenaires locaux qu'ils souhaitent associer à la dynamique de coopération. Il pourrait se réunir deux fois par an (1 fois / semestre) et son secrétariat sera assuré par la DRI.

- Un cadre de concertation et de coordination au Sud

Il sera chargé de i) définir les orientations et priorités de la coopération au sud, ii) veiller à assurer la mobilisation des collectivités partenaires au sud, iii) renforcer la synergie et la cohérence des interventions au sud, iv) capitaliser et diffuser les enseignements tirés des expériences menées, v) assurer un suivi-évaluation planification des actions au sud.

Le cadre de concertation au sud sera composé par les acteurs de la ville de Porto-Novo (élus techniciens), les représentants de la CCO (un élu et un technicien) et tous les acteurs associés à la coopération par la ville de Porto-Novo. Il se réunit deux fois par an (1 fois / semestre) et son secrétariat assuré par le service de coopération décentralisée de la mairie de Porto-Novo.

▪ **Au plan opérationnel**

➤ **Elaborer un programme d'actions triennal**

La précédente convention a souffert de l'absence d'un programme d'action définissant les actions prioritaires à mener, les modalités de mise en œuvre et les engagements des différents partenaires.

La définition de la future convention triennale de coopération devra s'accompagner de l'élaboration d'un programme d'action avec le budget afférent. Ce programme d'action servira de cadre de référence sur la durée de la convention, pourra ensuite être décliné en plan d'actions annuel avec des indicateurs de suivi des actions. L'engagement d'une telle démarche est nécessaire et permettra aux partenaires du nord et du sud de mieux suivre l'évolution de leur relation de coopération.

➤ **Renforcer les moyens d'intervention de la DRI au Nord**

L'amélioration des moyens d'intervention de la DRI doit se faire à deux niveaux : i) au plan financier par une **augmentation du budget de coopération avec Porto-Novo**, ii) et au plan humain avec le **renforcement des ressources humaines**.

➤ **Repenser le dispositif opérationnel au Sud**

Le nouveau dispositif doit prendre en compte et intégrer la réorganisation envisagée par la mairie de Porto-Novo avec la création de la Direction de la prospective, du développement et de la coopération structurée en quatre services, dont celui de la coopération décentralisée. De façon spécifique l'opérationnalisation de la coopération devra permettre de :

- Mobiliser et impliquer les différentes Directions et services de la commune dans la coopération,
- Associer tous les techniciens dans le processus de coopération d'amont en aval (élaboration des conventions, définition et montage des programmes d'action, exécution et suivi sur le terrain des projets).
- Partager et diffuser l'information sur ce qui se passe dans la coopération ;
- Introduire plus de fluidité dans le traitement des dossiers de la coopération (agir en temps réel) ;
- Développer les liens d'échanges et de coopération avec leurs homologues du Grand Lyon et de Lyon.

➤ **Mettre en place un comité technique de suivi de la coopération**

Le comité technique de suivi doit être un outil interne à la commune et placé sous l'autorité du SG et/ou du Directeur de cabinet. Ses missions principales c'est servir de cadre d'échanges, de réflexion, de suivi et d'évaluation de la mise en œuvre des actions de coopération. Il doit aider la préparation des dossiers techniques, servir de « force de propositions » et aider les élus à prendre

les bonnes décisions en terme d'orientations, d'organisation et de conduite de la coopération Il doit pouvoir se réunir tous les trimestres et aider le service de coopération décentralisée dans la réalisation de comptes rendus trimestriels d'exécution du programme de coopération.

➤ ***Clarifier les circuits de financements***

L'instauration d'un circuit financier unique en ce qui concerne l'ensemble des actions à maîtrise communale nous paraît nécessaire. Cela permettrait d'éviter la multiplication des circuits financiers et les difficultés inhérentes en termes de mobilisation et d'exécution. Pour le financement des actions portées par d'autres acteurs (CCO, organisations de la société civile, etc.), des conventions opérationnelles peuvent être signées entre la mairie et les bénéficiaires pour permettre un suivi et un contrôle de l'exécution des actions.

Ce que l'on peut retenir c'est que l'appui budgétaire à la collectivité locale du sud, présente l'avantage de responsabiliser les élus dans la gestion financière des actions de coopération décentralisée et qu'elle concourt à les conforter dans leur rôle de maître d'ouvrage. Elle permet aussi plus facilement à la collectivité locale du sud de mobiliser sa contrepartie financière sur la base de la convention de financement signée.

6. Améliorer l'information et la communication sur la coopération

La mise en œuvre du prochain programme de coopération doit être l'occasion pour les partenaires d'élaborer une stratégie simple de communication. Comme évoqué plus haut, l'expertise existe au sein des services des deux collectivités partenaires, en particulier au Nord. Elle doit être mise au service de la coopération

Par ailleurs, les collectivités locales partenaires disposent de différents canaux d'information et de communication peuvent aussi être exploités. Ainsi, la coopération peut s'appuyer au Nord sur les différents supports de communication (écrit, web) du Grand Lyon et des communes de l'agglomération et à Porto-Novo, sur le Site web (déjà fonctionnel) et le journal Bimensuel d'information de la ville (en cours de confection) ;

Au sud, il s'agit en particulier d'aider à la constitution de la mémoire de la coopération, et de faire en sorte que cela soit facilement accessible par les acteurs portonoviens et de l'Ouémé.

Au nord, les actions de sensibilisation et d'éducation au développement peuvent constituer un levier important d'information, de communication sur les initiatives de la coopération, mais également de mobilisation des populations et des jeunes dans le partenariat.