

Rapport final - Evaluation de projet

PORTO-NOVO VILLE VERTE (PNVV)

Pays : **Bénin**

Secteur : Développement urbain /
Aménagement urbain durable

Evaluateur : **INSUCO** Pilotage de l'évaluation : **Agence Française de Développement AFD**

Date de validation du rapport d'évaluation : **avril 2026**

Numéro de projet : CBJ1207 - CBJ1213 (Convention de financement signée le 3 décembre 2015)

Maîtrise d'ouvrage : Commune de Porto-Novo

Montant : 8 000 000 € (Subvention AFD) / Montant total : 9 500 000 € - (AFD : 8 000 000 € / FFEM : 1 200 000 € / Coopération décentralisée : 200 000 € / Commune de Porto-Novo : 100 000 €)

Taux de décaissement : **99%**

Date d'octroi : 30 septembre 2015

Date d'achèvement : Clôture technique : 3 décembre 2023 / Clôture administrative : 3 mars 2024



• Objectifs du projet

Le projet Porto-Novo Ville Verte¹ visait à renforcer la résilience urbaine de la ville face aux risques climatiques et environnementaux liés au système lagunaire, tout en valorisant durablement ses berges comme levier de développement urbain et économique. Il combinait l'élaboration d'outils de planification stratégique (notamment le Plan de Développement Urbain Durable - PDUD), la mise en œuvre d'aménagements pilotes dans les quartiers lagunaires, et un important volet de renforcement des capacités institutionnelles de la municipalité, avec l'ambition de démontrer la faisabilité d'un aménagement lagunaire durable intégrant développement urbain, préservation environnementale et renforcement institutionnel.

• Conclusions de l'évaluation

L'évaluation montre que le projet Porto-Novo Ville Verte est globalement pertinent au regard des défis urbains, environnementaux et climatiques auxquels la ville est confrontée. Il a permis une transformation visible du front lagunaire à travers la requalification et la mise en valeur de plusieurs espaces publics. Ces aménagements ont amélioré l'accessibilité, la mobilité locale, l'image urbaine et l'attractivité de certains quartiers riverains, tout en intégrant les contraintes du milieu lagunaire ainsi que les enjeux de gestion de l'eau et de résilience environnementale.

Au-delà des investissements physiques, le projet a également permis de structurer les outils de planification urbaine. L'élaboration du PDUD apparaît comme un apport majeur du projet en matière de connaissance territoriale et d'orientation stratégique du développement urbain de Porto-Novo. Ce document propose une lecture structurée des vulnérabilités territoriales, notamment climatiques et hydrologiques, et introduit des éléments de régulation de l'urbanisation. Toutefois, son intégration effective dans les outils de planification et les pratiques opérationnelles de la ville reste encore partielle et constitue un enjeu pour les phases ultérieures.

Les effets observés apparaissent contrastés selon les dimensions analysées. Les aménagements ont généré des usages réels et contribué à améliorer le cadre de vie dans plusieurs quartiers concernés. En revanche, les effets socio-économiques restent limités et inégalement répartis. Une amélioration durable et généralisée des revenus des populations riveraines n'a pas pu être établie.

¹ AFD : <https://www.afd.fr/fr/carte-des-projets/porto-novo-ville-verte-amenager-et-protger-les-berges-lagunaires>

FFEM : <https://www.ffem.fr/fr/projets/porto-novo-ville-verte-planification-strategique-et-amenagements-durables>

La durabilité des réalisations constitue désormais l'enjeu central pour la période post-projet. Si les aménagements minéraux construits (cheminements, voiries, placettes et équipements urbains) apparaissent globalement bien intégrés aux circuits courants d'entretien municipal, la gestion et la maintenance de la promenade lagunaire présentent des exigences techniques plus élevées. L'intégration durable des fonctions de coordination, de gestion et d'entretien au sein de l'organisation municipale demeure encore partiellement structurée depuis la clôture du projet.

Enfin, l'expérience du projet met en évidence l'intérêt d'un montage fondé sur une maîtrise d'ouvrage communale directe appuyée par une unité de gestion Ad hoc et par des appuis techniques spécialisés. Ce montage a permis de conduire une opération urbaine intégrée en milieu lagunaire et de renforcer les capacités opérationnelles de la municipalité. Il montre toutefois que la durabilité de ce type d'intervention dépend étroitement de l'anticipation des modalités de transfert institutionnel, de l'adéquation entre les choix techniques et les capacités locales d'entretien, ainsi que de l'intégration effective des acquis dans le fonctionnement courant de la collectivité.

L'expérience de Porto-Novo témoigne des spécificités techniques et institutionnelles des projets urbains en milieu lagunaire. Elle documente les conditions d'exercice nécessaires à la conduite d'une maîtrise d'ouvrage communale sur le long terme.

- **Justification, objectifs et méthodologie de l'évaluation**

L'évaluation finale du projet Porto-Novo Ville Verte visait à apprécier les résultats obtenus, les effets et impacts du projet ainsi que les conditions de durabilité et d'efficience de l'intervention, au regard des enjeux urbains, environnementaux et institutionnels identifiés lors de sa conception. Elle a analysé les résultats obtenus, les conditions de mise en œuvre et les perspectives d'appropriation et d'intégration des aménagements au sein de l'organisation municipale.

La démarche adoptée repose sur une approche principalement qualitative combinant revue documentaire (documents contractuels et techniques), entretiens individuels avec les principaux acteurs institutionnels et techniques, focus groups avec des habitants et usagers, ainsi que des observations directes de terrain. Cette triangulation a permis de confronter les points de vue et d'apprécier à la fois les effets visibles des aménagements et les dynamiques institutionnelles associées.

L'ensemble des catégories d'acteurs clés a été consulté : maîtrise d'ouvrage communale, unité de gestion de projet, services municipaux, partenaires techniques, représentants de la société civile et bénéficiaires directs et indirects.

Les constats relatifs aux effets socio-économiques et aux usages des aménagements s'appuient principalement sur des éléments déclaratifs convergents, des données secondaires et des observations directes.

Les principales limites tiennent à l'absence de données comparatives stabilisées avant/après permettant de mesurer certains effets dans le temps, ainsi qu'à la documentation partielle des modalités organisationnelles et budgétaires d'entretien des aménagements.

- **Logique initiale et déroulement effectif du projet**

Logique d'intervention

Le projet Porto-Novo Ville Verte a été conçu pour répondre à des vulnérabilités identifiées sur le territoire communal : dégradation et occupation des berges lagunaires, exposition récurrente aux inondations de quartiers riverains, enclavement de certaines zones urbaines et faiblesse des outils de planification opérationnels.

L'objectif général était de contribuer à un développement urbain plus structuré et plus résilient, en articulant requalification du front lagunaire, intégration des contraintes environnementales et renforcement des capacités municipales. Après consolidation contractuelle, le projet s'est organisé autour de quatre composantes :

- **Composante 1** : Élaboration d'une stratégie de développement territorial durable (études de vulnérabilité climatique et outils de planification urbaine) ;

- **Composante 2** : Préservation et mise en valeur de la zone lagunaire (aménagement du front lagunaire et actions pilotes associées) ;
- **Composante 3** : Suivi-évaluation, capitalisation et diffusion ;
- **Composante 4** : Pilotage et gestion du projet.

Le montant total consolidé du projet s'élève à 9,5 M€. Il est financé par l'AFD (8 M€), le FFEM (1,2 M€), la Communauté d'Agglomération de Cergy-Pontoise (0,1 M€) et la Communauté urbaine de Lyon (0,1 M€) au titre de la coopération décentralisée, ainsi que par la Ville de Porto-Novo (0,1 M€).

La logique d'intervention reposait sur une approche intégrée combinant investissements physiques, production d'outils stratégiques et accompagnement institutionnel, avec l'hypothèse que cette combinaison permettrait simultanément : d'améliorer le cadre de vie et l'accessibilité ; d'intégrer les enjeux environnementaux et climatiques dans la planification ; de renforcer durablement la capacité de maîtrise d'ouvrage communale.

Les résultats attendus incluaient la réalisation d'aménagements structurants, l'amélioration des mobilités locales, la mise à disposition d'outils de planification et la montée en compétences des équipes municipales.

Si cette logique est restée constante, la mise en œuvre a progressivement mis en évidence que les conditions d'entretien et d'intégration institutionnelle des ouvrages constitueraient un facteur déterminant de durabilité, qui n'apparaissait pas explicitement comme un axe central dans la conception initiale.

Mode opératoire et parties prenantes

Le projet a été mis en œuvre en maîtrise d'ouvrage directe par la Commune de Porto-Novo, qui assurait la responsabilité juridique et opérationnelle de l'exécution. L'AFD a assuré le financement principal, ainsi que son suivi contractuel et technique. Le FFEM est intervenu en cofinancement, notamment sur les dimensions environnementales et climatiques, tandis que la coopération décentralisée et la Ville de Porto-Novo ont apporté un financement complémentaire.

Au-delà de l'apport financier, l'AFD a contribué à structurer le pilotage du projet à travers l'encadrement contractuel et le suivi des jalons techniques et environnementaux. Le cofinancement du FFEM a permis d'intégrer explicitement les enjeux d'adaptation au changement climatique et de vulnérabilité environnementale dans la conception des aménagements et des outils de planification. La Communauté urbaine de Lyon et la Communauté d'agglomération de Cergy-Pontoise ont également contribué aux réflexions initiales sur la valorisation des berges lagunaires et sur les choix d'aménagement.

Une Unité de Gestion de Projet (UGP) a été mise en place au sein de la municipalité pour assurer la coordination technique, administrative et financière du projet. Elle était composée de cinq agents municipaux (coordonnateur, spécialiste en génie civil, environnementaliste, sociologue, secrétaire-comptable), affectés exclusivement au projet et mobilisés à temps plein, certaines fonctions ayant été pourvues par appel à candidatures interne. L'UGP fonctionnait comme structure de projet autonome, distincte des services municipaux dans son organisation, tout en restant intégrée à l'environnement institutionnel de la mairie. Dans la pratique, les validations administratives et financières s'appuyaient sur des échanges étroits avec le bailleur.

Les services techniques municipaux ont néanmoins été associés aux différentes étapes (validations administratives et financières, suivi des études, supervision des travaux, réception des ouvrages), dans une perspective de transfert progressif des compétences vers l'organisation permanente. Sur le plan organisationnel et physique, l'équipe était localisée dans des bâtiments municipaux, en proximité avec les services, ce qui a favorisé les échanges opérationnels. Cette configuration a permis une mise en œuvre fluide du projet, tout en maintenant un fonctionnement spécifique en mode projet, distinct des pratiques courantes des services municipaux.

Des appuis externes ont complété cette organisation à différents niveaux : maîtrises d'œuvre chargées de la conception et du suivi des aménagements, assistance technique pour l'appui à la gestion du projet et à l'élaboration des outils de planification, ainsi que des dispositifs d'accompagnement social, environnemental et patrimonial mobilisés pour faciliter la concertation avec les populations, la gestion des impacts sociaux des travaux et l'intégration des dimensions culturelles locales dans certains aménagements.

La gouvernance reposait sur un pilotage stratégique associant la commune et les partenaires financiers, et un pilotage opérationnel assuré par l'UGP, dans le cadre des conventions de financement.

Déroulement du projet et évolution du contexte

À la suite de la signature de la convention en 2015, le projet a débuté par une phase d'études techniques, urbaines et environnementales préalable au lancement des travaux. La mise en œuvre s'est articulée autour : de l'élaboration des études de vulnérabilité et des outils de planification ; de la passation des marchés ; de la réalisation progressive des aménagements du front lagunaire et des espaces publics associés ; d'actions de concertation et d'accompagnement social.

Le calendrier initial a été prolongé par deux avenants successifs afin de permettre l'achèvement technique des activités et la finalisation administrative. La date d'achèvement technique a été fixée au 3 décembre 2023 et la clôture administrative au 3 mars 2024. L'avenant n°3 a ajusté la répartition budgétaire entre composantes sans modifier le montant global.

Les réalisations ont conduit à une transformation visible du front lagunaire et des quartiers concernés, ainsi qu'à la production d'outils stratégiques destinés à encadrer le développement urbain.

En phase de clôture, l'attention s'est portée sur l'intégration des ouvrages dans le patrimoine communal et sur les modalités de leur entretien. Si le projet a permis un pilotage structuré en mode projet et une montée en compétences, les modalités d'inscription durable de ces fonctions dans l'organisation municipale ordinaire apparaissent encore en cours de définition. Cette séquence constitue un élément central de l'analyse de la durabilité et de l'appropriation institutionnelle présentée dans les sections suivantes.

Table 1 : Budget du projet

Rubrique	Montant global projet		Contribution AFD	
	Prévu	Exécuté	Prévue	Exécutée
Composante 1	1 010 000,00	966 405,93	460 000,00	462 860,12
Composante 2	6 455 000,00	6 446 661,51	6 115 000,00	6 105 683,45
Composante 3	195 000,00	200 442,67	100 000,00	108 779,90
Composante 4	1 345 000,00	1 308 865,22	1 030 000,00	968 079,28
Imprévus	295 000,00	294 105,14	295 000,00	294 105,14
Total	9 300 000,00	9 216 480,47	8 000 000,00	7 939 507,88

- Résultats de l'évaluation**

QE 1. Montage institutionnel et gouvernance (*Pertinence, efficacité, efficience et durabilité*)

Le montage institutionnel a permis une mise en œuvre efficace du projet en phase d'exécution, grâce à une coordination resserrée et à des appuis techniques structurants. Toutefois, la consolidation institutionnelle reste incomplète après la phase projet, avec une intégration encore partielle des fonctions et des compétences au sein des services municipaux.

Un montage opérationnel efficace en phase projet

Le positionnement de la maîtrise d'ouvrage au niveau communal constituait un choix structurant et cohérent avec l'objectif de renforcement des capacités locales. Pendant la phase de mise en œuvre, le dispositif a fonctionné de manière opérationnelle. L'UGP a assuré la coordination quotidienne du projet : préparation et suivi des marchés, supervision technique des travaux en lien avec la maîtrise d'œuvre, suivi administratif et

financier, reporting auprès des bailleurs, coordination des aspects environnementaux et sociaux (PAR, médiation), ainsi que l'interface avec l'AFD, le FFEM et les partenaires techniques.

Les services municipaux ont été régulièrement mobilisés, notamment sur les démarches foncières, le suivi technique des travaux, l'accompagnement des populations affectées et certaines validations administratives et financières. Les arbitrages techniques et organisationnels étaient centralisés au sein de l'UGP, ce qui a permis une mise en œuvre fluide dans un contexte complexe (milieu lagunaire, enjeux fonciers sensibles, coordination multi-acteurs), avec des circuits décisionnels resserrés contribuant à l'efficacité globale du dispositif pendant la phase d'exécution.

La coordination avec les partenaires financiers et techniques s'est appuyée sur un cadre contractuel structuré et des échanges réguliers. L'AFD a joué un rôle déterminant dans l'encadrement contractuel et de suivi de l'avancement du projet, contribuant à formaliser les exigences en matière de gestion administrative, de reporting et de respect des engagements environnementaux et sociaux (mise en œuvre du PAR, suivi E&S). Le FFEM a joué un rôle d'amorçage dans la phase de conception du projet, en contribuant dès les premières réflexions à l'intégration des enjeux climatiques, environnementaux et de résilience urbaine dans l'approche "ville verte" portée par la municipalité. Son intervention a permis de structurer cette orientation dans la conception du programme et dans les études préalables, avant d'être consolidée lors de la mise en œuvre par le cofinancement des composantes environnementales.

Au-delà des bailleurs, le montage institutionnel s'est appuyé sur plusieurs appuis techniques structurants : maîtrise d'œuvre (MOE) pour la conception et le suivi des travaux en milieu lagunaire, maîtrise d'œuvre sociale et environnementale (MOSE) pour la gestion du PAR et la médiation avec les populations affectées, assistance technique générale pour l'appui à la conduite d'opération, ainsi que des acteurs culturels, associations locales et organisations communautaires intervenus dans l'animation et l'appropriation des espaces. Ces contributions ont renforcé la qualité technique et sociale du projet et sécurisé sa mise en œuvre.

La coopération décentralisée a contribué à la conception des aménagements et à la réflexion sur les outils de planification. Cette collaboration s'est traduite par la réalisation de plusieurs missions d'appui au cours du projet (18 missions recensées), couvrant des thématiques variées (planification, assistance à maîtrise d'ouvrage, échanges techniques), et permettant d'orienter les choix du projet. Au-delà de ces apports, les entretiens mettent en évidence un rôle plus large d'accompagnement institutionnel et de médiation. Les partenaires de la coopération décentralisée se sont positionnés comme des acteurs d'appui indirect, intervenant notamment dans des phases de dialogue entre la municipalité et les partenaires financiers, y compris dans certaines situations de tension ou de blocage, où elles ont contribué à faciliter la recherche de compromis, ainsi que dans certains arbitrages stratégiques relatifs à la planification urbaine.

La valeur ajoutée de cette modalité d'appui réside ainsi dans sa capacité à soutenir la maîtrise d'ouvrage communale, à faciliter le dialogue entre acteurs et à favoriser des retours d'expérience entre collectivités, dans des contextes complexes, en complément des appuis apportés par les bailleurs.

Des missions d'échanges et de formation ont également été organisés au bénéfice de membres de l'UGP et de services techniques municipaux. Toutefois, ces apports n'ont pas donné lieu à des mécanismes formalisés de capitalisation, de diffusion ou de transfert au sein des services municipaux permanents, ce qui limite leur appropriation institutionnelle à long terme.

Le projet a permis le développement de compétences variées : conduite d'opérations urbaines complexes, passation et suivi de marchés publics, gestion administrative et financière de financements internationaux, coordination multi-acteurs, gestion environnementale et sociale (PAR, médiation, concertation).

Ces compétences ont toutefois été mobilisées dans le cadre d'une cellule Ad hoc, centrée sur l'UGP, dont l'organisation a permis une mise en œuvre efficace du projet, mais a limité leur intégration progressive dans les pratiques et l'organisation des services municipaux permanents, contribuant ainsi aux difficultés observées dans la phase post-projet.

Dans ce contexte, cette organisation n'a pas été maintenue à l'issue du projet. Plusieurs postes clés ont connu des mobilités, notamment l'ingénieur et la secrétaire comptable de l'UGP, qui ne sont plus en poste au sein de la municipalité. Si certains agents formés sont restés (notamment au sein des services techniques), l'absence

d'un mécanisme structuré de transmission et d'intégration des acquis limite la consolidation institutionnelle des compétences développées.

Une consolidation institutionnelle encore incomplète.

Les entretiens n'ont pas permis d'identifier une répartition pleinement formalisée et partagée des responsabilités relatives à la coordination post-projet, à l'entretien des ouvrages, à la gestion des espaces publics et aux usages associés. Certains éléments existent néanmoins : une ligne budgétaire spécifique pour l'entretien de la promenade lagunaire a été inscrite au budget communal, et la Direction des affaires domaniales et de l'environnement (DADE) est pressentie pour en assurer le pilotage opérationnel après réception des ouvrages. Par ailleurs, certaines pratiques ont été reprises de manière ponctuelle, notamment le suivi technique des voiries par les services municipaux, les échanges avec les chefs de quartier en cas de difficultés liées à l'entretien des espaces ou à certains usages locaux. Ces éléments restent toutefois dispersés et ne s'inscrivent pas encore dans un cadre organisationnel consolidé ni dans un dispositif de coordination interservices formalisé.

Les entretiens avec les responsables municipaux et les décideurs locaux indiquent toutefois que le projet est perçu comme structurant pour la ville et comme une expérience de référence en matière de Maîtrise d'Ouvrage communale. Plusieurs interlocuteurs soulignent qu'il a renforcé la légitimité de la maîtrise d'ouvrage communale et contribué à repositionner Porto-Novo dans les échanges nationaux sur la résilience urbaine.

Au-delà de cette visibilité, certains éléments indiquent que le projet est mobilisé de manière plus opérationnelle dans les échanges institutionnels. L'expérience de Porto-Novo est notamment citée comme référence dans des discussions techniques relatives à la planification urbaine intégrant les enjeux climatiques et à la gestion des zones inondables. Elle est également mentionnée dans le cadre de programmes ultérieurs d'appui aux villes béninoises, ce qui suggère une première forme d'appropriation dans les réflexions sectorielles, sans que l'évaluation ne dispose d'éléments permettant d'en apprécier la traduction opérationnelle effective. Si le montage institutionnel a été pertinent et efficace pour conduire le projet durant sa phase d'exécution, l'internalisation des fonctions assurées par l'UGP au sein des services municipaux apparaît à ce stade encore partielle et peu structurée. Cette situation pourrait, à terme, limiter la capacité de la municipalité à assurer de manière autonome la gestion et l'entretien d'aménagements techniquement exigeants, notamment la promenade lagunaire. Elle renvoie plus largement à la nécessité d'intégrer formellement les ouvrages réalisés dans l'organisation et le budget municipaux, avec des responsabilités clairement attribuées pour leur gestion et leur entretien.

QE 2. Qualité, appropriation et durabilité des investissements physiques et de leur gestion (Pertinence, efficacité, durabilité)

Les investissements réalisés sont globalement pertinents et efficaces, mais présentent des niveaux de durabilité contrastés selon la nature des ouvrages, dans un environnement lagunaire à fortes contraintes et des modalités d'entretien encore partiellement structurées.

Des infrastructures minérales intégrées et durables.

Les infrastructures urbaines minérales (voiries, places pavées, ouvrages d'assainissement) sont, au moment de l'évaluation, en bon état de fonctionnement. Les observations de terrain et les entretiens avec la Direction des Services Techniques (DST), le service voirie et plusieurs chefs de quartier ne font pas état de désordres structurels majeurs. Ces ouvrages sont intégrés aux circuits ordinaires d'entretien communal : balayage, curage, enlèvement des déchets, interventions ponctuelles de réparation. L'opérateur national de salubrité (SGDS SA), en articulation avec les services municipaux, assure un entretien courant régulier. Leur durabilité apparaît soutenue à la fois par la résistance structurelle des matériaux utilisés (béton, pavés, ouvrages maçonnés) et par leur intégration aux modalités ordinaires de gestion municipale.

Une composante lagunaire plus vulnérable et exigeante.

La situation est plus fragile pour la promenade lagunaire, composante structurante mais techniquement plus exigeante. Le recours à des matériaux biosourcés (platelages bois, pieux bois, dispositifs flottants) et à des solutions adaptées au milieu lagunaire est cohérent avec les objectifs environnementaux du projet. Toutefois,

les observations mettent en évidence des dégradations sur certaines sections : lames cassées ou manquantes, affaissements ponctuels, ruptures de continuité du platelage.

Les dégradations observées semblent résulter d'une combinaison de facteurs. Les contraintes propres au milieu lagunaire (humidité, variations hydrologiques et caractéristiques des sols) constituent un environnement exigeant pour les ouvrages en bois et nécessitent un entretien régulier et des solutions techniques adaptées. Dans ce contexte, la mise en usage effective de la promenade dès la seconde moitié de l'année 2023, soit environ un an et demi avant la réception provisoire des travaux (mars 2025) dans un contexte de retards de chantier, s'est opérée sans qu'un cadre formalisé de maintenance, adapté aux spécificités de ces ouvrages, soit pleinement opérationnel. La diversité et la fréquence des usages observés (déplacements quotidiens, loisirs, regroupements) ainsi que la circulation non régulée de motos, ont contribué à accentuer les contraintes exercées sur les ouvrages et à accélérer l'usure de certains éléments.

Une organisation de l'entretien encore incertaine et en cours de structuration

Les échanges avec les services financiers de la mairie confirment l'existence de lignes budgétaires communales dédiées à l'entretien des aménagements issus du projet. Une ligne distincte d'environ 35 millions FCFA est inscrite pour l'entretien et la réparation de la promenade lagunaire, sur fonds propres de la commune, mobilisable après réception définitive. D'autres lignes (20 à 30 millions FCFA selon les volets) concernent les voiries et espaces publics. Ces éléments traduisent un engagement budgétaire réel.

Toutefois, ces montants correspondent à des estimations prévisionnelles, non fondées sur une évaluation technique détaillée des besoins. Les échanges avec les services municipaux indiquent que les coûts d'entretien, notamment pour les ouvrages en bois en milieu lagunaire, demeurent incertains et pourraient être plus élevés, sans qu'une estimation consolidée ne permette aujourd'hui de le confirmer. Par ailleurs, la réception définitive des ouvrages n'étant pas encore intervenue, une partie des interventions relève encore des obligations contractuelles des entreprises, ce qui limite la visibilité sur les coûts réels à moyen terme.

L'organisation de l'entretien reste en cours de mise en place. Si les voiries et les espaces publics sont pris en charge dans les circuits habituels, la promenade lagunaire fait encore l'objet d'ajustements, tant sur le plan technique que sur la répartition des responsabilités.

En pratique, l'entretien de la promenade lagunaire repose encore sur des interventions ponctuelles, sans planification spécifique pour un ouvrage de cette nature, dont les besoins restent, à ce stade, encore mal connus par les services municipaux.

L'organisation de l'entretien demeure partielle, peu structurée et encore insuffisamment adaptée aux spécificités des ouvrages lagunaires.

Des usages réels, mais des limites d'accessibilité et de continuité

Sur le plan de l'appropriation, les voiries et places aménagées font l'objet d'usages quotidiens consolidés (mobilité, accès aux marchés, activités riveraines). Les entretiens soulignent une amélioration tangible de l'accessibilité et du cadre de vie, ainsi qu'un désenclavement effectif de certains secteurs auparavant difficiles d'accès. Ces espaces sont désormais intégrés aux circulations et aux usages quotidiens et ne font pas l'objet de contestation majeure.

La promenade lagunaire est également utilisée pour les déplacements, les loisirs et les rencontres sociales. Les focus groups évoquent un sentiment de fierté et une amélioration de l'image du quartier. Toutefois, l'état variable de certaines sections et les discontinuités du platelage réduisent la continuité des parcours et affectent la fréquentation sur certains tronçons, en particulier aux heures creuses.

En matière d'accessibilité et d'inclusion, les voiries et places présentent des conditions de cheminement améliorées par rapport à la situation antérieure, avec des surfaces régulières et une meilleure continuité des parcours. L'appui technique d'Handicap International a contribué à intégrer ces dimensions en phase projet. Néanmoins, les associations de personnes en situation de handicap rencontrées indiquent ne pas avoir été sollicitées ou associées au projet et signalent des limites persistantes (absence de dispositifs podotactiles, sections étroites, pentes, discontinuités non signalées). Sur la promenade lagunaire, les différences de niveau et l'état dégradé de certaines portions limitent l'accessibilité effective pour les personnes à mobilité réduite, les

personnes âgées et certaines catégories d'usagers. L'accessibilité demeure partielle et dépendante de l'état des ouvrages.

Au regard des critères de pertinence et d'efficacité, les investissements apparaissent cohérents avec les besoins identifiés et ont produit des effets d'usage tangibles en matière de désenclavement, d'amélioration du cadre de vie et de valorisation des berges. Ils ont également contribué à renforcer l'attractivité paysagère du front lagunaire et l'image de la ville auprès des habitants.

Au regard du critère de durabilité, la situation est plus contrastée : les infrastructures minérales présentent des conditions de pérennité relativement sécurisées du fait de leur solidité structurelle et de leur intégration aux circuits ordinaires d'entretien, tandis que la promenade lagunaire demeure plus vulnérable en raison de la sensibilité des matériaux utilisés, aux contraintes spécifiques des zones humides, et des incertitudes persistantes sur l'organisation et le dimensionnement de son entretien.

QE 3. Actions sociales, culturelles et de planification (*Efficacité, cohérence, durabilité*)

Les actions sociales, culturelles et de planification ont contribué à sécuriser la mise en œuvre du projet et à renforcer son acceptabilité locale, mais leur structuration et leur intégration dans les pratiques municipales demeurent inégales, limitant leur durabilité à moyen terme.

Des modalités sociales ayant permis de sécuriser la mise en œuvre

Le projet a intégré un ensemble d'actions sociales visant à accompagner les populations affectées par les travaux et à limiter les risques de précarisation associés aux aménagements, en particulier dans le cadre de la réalisation de la promenade lagunaire. Ces actions se sont notamment appuyées sur l'élaboration d'un Plan d'Action de Réinstallation (PAR) destiné à encadrer les impacts sociaux des travaux et sur la mobilisation d'une maîtrise d'œuvre sociale et environnementale (MOSE) chargée d'en accompagner la mise en œuvre. Celle-ci a assuré le recensement des personnes affectées par le projet (PAP), l'organisation des concertations de quartier, la médiation sociale, l'accompagnement des indemnités, la gestion des plaintes et le suivi des engagements du PAR, en articulation étroite avec l'UGP, les services de la mairie et les chefs de quartier.

Les éléments recueillis lors des entretiens et des focus groups indiquent que ces modalités ont permis de structurer le dialogue avec les populations concernées et de prévenir les conflits ouverts pendant la phase de travaux. Les personnes affectées confirment avoir été recensées, consultées et indemnisées selon un processus encadré.

Ces retours mettent toutefois en évidence des situations contrastées après la fin des travaux. Dans certains cas, les activités commerciales déplacées n'ont pas retrouvé leur niveau de fréquentation antérieur et certaines personnes ont rencontré des difficultés à rétablir leurs conditions économiques initiales. Toutefois, il convient de noter que le dispositif opérationnel dans le cadre du projet ne prévoyait pas de mécanisme structuré de suivi post-indemnisation. En conséquence, l'évaluation ne dispose pas d'éléments permettant d'apprécier de manière documentée la restauration à moyen terme des moyens de subsistance ni l'évolution différenciée des revenus après indemnisation. Cette limite renvoie ainsi moins à une défaillance de mise en œuvre qu'à une absence de cadre procédural explicitement prévu dans la conception du projet, ce qui restreint l'analyse des effets socio-économiques dans la durée.

Au-delà de ces résultats, les retours des acteurs interrogés soulignent le rôle central de la médiation sociale dans la sécurisation de la mise en œuvre. L'intervention de la maîtrise d'œuvre sociale et environnementale, associée à l'implication des chefs de quartier et des relais communautaires, a permis d'instaurer un dialogue continu avec les populations concernées, de prévenir les tensions liées aux emprises foncières et d'accompagner les transformations des usages.

Des dynamiques de concertation et d'appropriation réelles mais inégalement structurées.

Cette approche de proximité, fondée sur des interactions régulières avec les habitants, apparaît comme un déterminant important d'acceptabilité sociale du projet dans un contexte urbain et foncier sensible, et constitue un point d'attention pour la conduite d'opérations similaires.

Les activités de concertation mises en place dans le cadre du projet ont permis d'associer différents groupes d'acteurs locaux, notamment les chefs de quartier, les autorités traditionnelles, les jeunes, les femmes et les acteurs économiques (commerçants, pêcheurs, producteurs agricoles) présents dans les zones concernées.

L'influence de ces processus sur les choix d'aménagement reste toutefois contrastée selon les composantes du projet. Si certaines démarches de co-construction plus abouties sont observées, notamment dans le cadre des

interventions menées par l'ONG Ouadada, ces pratiques n'ont pas été généralisées à l'ensemble des aménagements.

Dans plusieurs quartiers, les habitants mentionnent une amélioration du cadre de vie et de l'image des espaces publics réaménagés. L'amélioration de l'éclairage public et de l'accessibilité a notamment favorisé une fréquentation plus importante des espaces en soirée et une utilisation accrue des lieux de rencontre et de sociabilité.

Des formes d'appropriation communautaire sont également observées, notamment à travers l'organisation régulière d'actions locales d'entretien des aménagements ou de salubrité publique. Ces initiatives reposent largement sur la mobilisation des chefs de quartier et des habitants (dans le prolongement des dynamiques de concertation mises en place pendant le projet) et demeurent pour l'essentiel informelles, en l'absence d'un schéma municipal structuré d'appui ou de coordination.

Des initiatives environnementales et agricoles actives mais fragiles

Le projet a également soutenu des initiatives liées à l'agriculture urbaine et à la gestion de l'environnement, notamment à travers l'appui à l'ONG GRABE Bénin et à la Plateforme multi-acteurs de l'agriculture urbaine. Ces actions ont permis d'organiser des formations, des activités de sensibilisation et des expérimentations locales en matière de production maraîchère et de gestion environnementale. Les entretiens indiquent que les aménagements réalisés ont parfois favorisé la fréquentation des sites et créé de nouvelles opportunités de commercialisation pour certains producteurs. Dans le même temps, les maraîchers et les représentants de la Plateforme multi-acteurs de l'agriculture urbaine soulignent l'existence de contraintes persistantes, notamment liées à la pression foncière sur certaines parcelles cultivées, aux difficultés d'accès à l'eau ou aux conditions d'accès aux zones de production. La poursuite de ces initiatives dépend aujourd'hui largement de la mobilisation des organisations locales et de la capacité des acteurs associatifs à maintenir les dynamiques engagées.

Une valorisation culturelle réussie, appuyée sur un fort ancrage local

Sur le plan culturel et patrimonial, le projet a mobilisé et soutenu plusieurs initiatives locales, notamment à travers l'intervention du Centre culturel Ouadada, acteur culturel implanté à Porto-Novo et impliqué dans le projet pour accompagner les démarches de médiation patrimoniale et culturelle. Les actions conduites ont combiné des démarches de médiation, de concertation avec les communautés et de valorisation artistique des espaces publics. Dans plusieurs quartiers, les aménagements ont concerné des places associées aux pratiques culturelles vodun, pour lesquelles un travail préalable d'identification des autorités lignagères, de concertation avec les dignitaires religieux et de codéfinition des interventions a été mené. Par ailleurs, certaines interventions ont intégré une dimension de sensibilisation aux enjeux liés aux inondations et aux spécificités du milieu lagunaire, notamment à travers des installations artistiques matérialisant les niveaux de crue (« sentinelles du climat »). Cette approche a permis d'intégrer les dimensions culturelles et symboliques des lieux dans la conception des aménagements et a contribué à renforcer leur acceptabilité sociale.

Les facteurs de réussite identifiés tiennent en grande partie à l'ancrage local des opérateurs mobilisés et à leur capacité à s'appuyer sur des réseaux communautaires structurés, à leur connaissance des dynamiques sociales des quartiers et à leur capacité de médiation avec les communautés. À l'inverse, les initiatives dont la mise en œuvre dépendait exclusivement du financement du projet apparaissent plus fragiles lorsque les modalités d'accompagnement ou de financement se réduisent. La poursuite de certaines actions culturelles ou sociales repose ainsi largement sur la mobilisation d'acteurs associatifs ou communautaires et ne s'inscrit pas encore dans un cadre municipal structuré.

Le PDUD : un outil de planification structurant issu du projet

En matière de planification, le projet a permis l'élaboration du Plan de Développement Urbain Durable (PDUD). Ce document propose une vision territoriale à l'horizon 2035, accompagnée d'orientations stratégiques, d'un plan de zonage communal et d'un règlement d'application définissant des prescriptions selon les différentes zones du territoire. Le PDUD prévoit également les modalités de son adoption et de son application, notamment son approbation par les autorités compétentes et son utilisation comme référence pour l'encadrement de l'urbanisation et la délivrance des autorisations d'utilisation du sol.

La Direction du Développement Local et de la Planification indique que le Plan de Développement Communal (PDC) actuellement en vigueur (3e génération), engagé antérieurement à la finalisation du PDUD, n'en intègre que marginalement les orientations. Le prochain cycle de planification (PDC 4e génération, prévu à partir de 2027) devrait, selon la direction, permettre un arrimage plus structuré aux orientations du PDUD.

Les entretiens au sein de la mairie indiquent que ce document est mobilisé par les services municipaux comme référence technique. Cet usage reste toutefois ponctuel et ne s'accompagne pas encore d'une intégration systématique du PDUD dans les outils de planification et de gestion urbaine en vigueur. Les échanges avec les acteurs institutionnels et lors de l'atelier de co-construction confirment que le document est reconnu et mobilisé, mais encore insuffisamment traduit dans les processus opérationnels de décision et dans les instruments de programmation communale.

Les enjeux portent ainsi moins sur la reconnaissance du document que sur sa traduction effective dans les instruments de programmation, de budgétisation et dans les futurs cycles de planification urbaine, notamment à travers le PDC de quatrième génération.

Le PDUD constitue ainsi un outil de planification structurant, mais dont l'appropriation et la traduction opérationnelle par les services municipaux demeurent encore limitées

Des acquis utiles mais une durabilité encore inégale

Si les actions sociales, culturelles et de planification ont contribué à sécuriser la mise en œuvre du projet et à renforcer son acceptabilité locale, leur prolongement dans les pratiques municipales reste inégal selon les domaines. Les actions les plus fortement portées par des acteurs dédiés ou par le financement du projet apparaissent les plus fragiles après clôture, tandis que les acquis liés aux outils de planification ou aux dynamiques locales d'appropriation demeurent encore partiellement institutionnalisés. Leur pérennité dépend désormais de la capacité de la municipalité à stabiliser des responsabilités, des relais et des modes de suivi au-delà du cadre projet.

QE 4. Effets et impacts du projet (*Efficacité, impact, durabilité*)

Le projet a généré des effets positifs visibles sur l'accessibilité, le cadre de vie et l'image urbaine, mais ces effets restent hétérogènes, localisés et insuffisamment consolidés dans la durée, avec des impacts économiques et sociaux différenciés et encore peu documentés.

Les aménagements réalisés ont modifié de manière concrète les conditions de déplacement et les usages des espaces publics dans les quartiers concernés. Les acteurs locaux évoquent une amélioration de l'accessibilité quotidienne, en particulier dans les secteurs auparavant enclavés, ainsi qu'une réduction des contraintes liées aux stagnations d'eau et aux inondations récurrentes, même si ces problématiques ne sont pas totalement résolues. L'amélioration de l'éclairage public est régulièrement citée comme un changement perceptible, contribuant à un usage plus étendu des voiries et des places en soirée. Plusieurs chefs de quartier soulignent une fréquentation plus importante des espaces aménagés et des déplacements facilités vers les marchés et les activités riveraines.

Des effets hétérogènes selon les espaces, notamment en zone lagunaire

Dans les quartiers lagunaires, la promenade est utilisée pour les déplacements, les loisirs et les interactions sociales, y compris avant sa réception provisoire. Toutefois, la dégradation de certains tronçons crée des coupures de cheminement qui limitent les usages et génèrent des situations d'insécurité ponctuelles. Les effets positifs observés sur le cadre de vie apparaissent ainsi réels mais inégalement répartis selon l'état et la continuité des ouvrages.

Des effets économiques localisés et non structurants

Les éléments recueillis suggèrent que les effets économiques observés sont en partie liés à l'amélioration des conditions d'accès et de circulation. Les secteurs situés à proximité immédiate des voiries aménagées apparaissent, selon les entretiens et observations recueillis, comme ceux où les effets sont les plus perceptibles en termes de fréquentation des espaces publics et de dynamisation des activités riveraines. À l'inverse, dans les

zones plus enclavées ou fortement dépendantes d'activités lagunaires saisonnières (pêche artisanale, maraîchage en zone hydromorphe), les effets demeurent plus limités et irréguliers. Les revenus y restent principalement conditionnés par la saisonnalité, le niveau des eaux et les fluctuations des marchés, au-delà des seules améliorations d'accessibilité. Les éléments disponibles ne permettent pas d'identifier une amélioration économique généralisée ; les effets restent localisés et différenciés selon les zones et les activités.

Par ailleurs, les observations de terrain et les échanges avec les acteurs locaux suggèrent l'émergence de dynamiques économiques informelles liées à l'appropriation des espaces aménagés. Dans certains secteurs, la fréquentation accrue a favorisé le développement d'activités ponctuelles (petit commerce, restauration informelle, services), contribuant à une animation économique locale. Ces dynamiques restent toutefois peu structurées, faiblement régulées et inégalement réparties selon les espaces. Elles traduisent davantage des effets d'opportunité liés à l'attractivité des aménagements qu'un développement économique consolidé ou planifié à l'échelle du projet.

Des impacts contrastés pour les populations affectées (PAP)

Une situation particulière concerne les personnes directement affectées par les travaux (PAP), notamment les activités commerciales déplacées lors de la libération des emprises. Les indemnisations ont permis d'assurer la libération des emprises et de limiter l'émergence de conflits ouverts durant la phase de travaux. Toutefois, plusieurs PAP, notamment des locataires d'activités commerciales, évoquent une perte de clientèle, pouvant dans certains cas conduire à une réduction ou à l'arrêt de leur activité. Les rapports de mise en œuvre du PAR montrent que les personnes affectées étaient majoritairement des femmes (environ 54,5 % des PAP recensées). Les indemnisations ont été versées sur une base nominative et ventilées par sexe, ce qui permet d'objectiver la structure genrée des compensations. Pour autant, les informations disponibles ne permettent pas de retracer, de manière désagrégée par sexe, l'évolution des trajectoires économiques après indemnisation.

Les focus groups indiquent que certaines femmes ont perçu des bénéfices indirects liés à l'amélioration de la mobilité (accès facilité aux marchés, réduction du temps de déplacement, élargissement ponctuel de la zone de vente). Ces effets demeurent toutefois ponctuels et non consolidés, en l'absence d'accompagnement économique ciblé après les indemnisations.

Des effets négatifs localisés et des tensions d'usage

Des effets négatifs sont signalés de manière localisée, principalement autour de la promenade lagunaire. Les focus groups et entretiens évoquent des vols, des actes de dégradation, des comportements à risque et conflits d'usage entre piétons et circulation informelle de motos, plus fréquents en soirée en l'absence de règles formalisées et de présence organisée pour encadrer les usages

Ces situations traduisent à la fois des limites en matière de régulation des usages et une intensification de la fréquentation et de l'attractivité de ces espaces. Elles s'inscrivent ainsi dans des dynamiques urbaines ambivalentes, où les effets positifs liés à l'animation et à l'appropriation des lieux s'accompagnent de nouvelles tensions d'usage et de besoins accrus en matière de gestion et de régulation.

Des dynamiques foncières et économiques préexistantes renforcées

Dans les zones d'agriculture urbaine, des externalités spécifiques sont également rapportées. Si l'afflux de visiteurs a facilité ponctuellement l'écoulement des produits maraîchers, plusieurs exploitants évoquent également une pression foncière croissante, qu'ils associent à des dynamiques urbaines plus larges et à l'attractivité renforcée de certains secteurs riverains de la lagune, certains propriétaires récupérant leurs parcelles pour construction ou installation, ce qui réduit progressivement les surfaces cultivées disponibles. Dans le même temps, certains exploitants évoquent des contraintes opérationnelles liées à la configuration des aménagements. La circulation motorisée apparaît informellement restreinte sur la promenade en bois, ce qui est mentionné par certains exploitants comme une contrainte pour le transport d'intrants ou de matériel. Par ailleurs, l'absence de points d'eau ou de blocs sanitaires, ainsi que la non-remise en service de certains équipements collectifs détruits pendant les travaux, sont également mentionnées.

Ces situations s'inscrivent dans un contexte urbain et foncier déjà contraint. Les informations recueillies ne permettent pas d'attribuer de manière exclusive ces évolutions au projet ; les aménagements montrent

toutefois avoir contribué à renforcer certaines dynamiques préexistantes, notamment en matière d'attractivité et de valorisation foncière.

Un effet d'image et de visibilité institutionnelle réel

Les entretiens et observations confirment que la promenade lagunaire a contribué à modifier l'image de certains quartiers riverains et à renforcer la visibilité de la ville, en constituant l'un des principaux aménagements du projet Porto-Novo Ville Verte. Plusieurs interlocuteurs (UGP, mairie, acteurs du tourisme et de la culture) évoquent l'organisation de visites institutionnelles et d'échanges avec des partenaires extérieurs à la commune. Les informations recueillies confirment une visibilité institutionnelle réelle du projet, illustrée par la tenue de nombreuses visites officielles nationales et internationales au cours des dernières années, incluant des autorités nationales de haut niveau et des délégations étrangères.

Les entretiens conduits auprès d'acteurs institutionnels indiquent que l'expérience de Porto-Novo est mobilisée dans certains échanges techniques relatifs à la résilience urbaine, à la gestion des zones inondables et à l'aménagement des milieux lagunaires. Le DGDU souligne notamment que cette expérience a nourri certaines réflexions nationales sur les projets urbains intégrant les enjeux climatiques et environnementaux et qu'elle est considérée comme potentiellement transférable à d'autres villes béninoises confrontées à des problématiques similaires. Certains interlocuteurs évoquent également un intérêt suscité par cette expérience dans d'autres contextes urbains béninois, notamment en matière de valorisation patrimoniale et d'aménagements urbains. Dans ce contexte, les éléments recueillis suggèrent que le projet ne se limite pas à ses effets directs, mais qu'il a contribué à structurer certaines réflexions institutionnelles sur la résilience urbaine au Bénin. À ce titre, il constitue un premier niveau d'effet d'entraînement dans les dynamiques sectorielles, dont la traduction opérationnelle demeure toutefois à ce stade insuffisamment documenté.

Dans l'ensemble, le projet a généré des effets positifs et perceptibles sur l'accessibilité, le cadre de vie et l'image urbaine. Ces impacts demeurent toutefois hétérogènes, inégalement répartis et insuffisamment documentés dans la durée, notamment en ce qui concerne les trajectoires économiques des ménages affectés et la consolidation institutionnelle des fonctions développées pendant la mise en œuvre.

QE 5. Enjeux environnementaux, sociaux et capitalisation (Critères : pertinence, durabilité, impact)

Le projet a permis une meilleure prise en compte des enjeux environnementaux et sociaux et a produit un corpus de connaissances structurant, mais leur appropriation institutionnelle et leur traduction opérationnelle restent toutefois incomplètes, ce qui en limite la durabilité et la mobilisation effective.

Les documents de conception montrent que les risques environnementaux et sociaux ont été identifiés de manière approfondie et territorialisée, notamment ceux liés aux inondations, à la dégradation des berges lagunaires, à l'occupation informelle et à la précarité foncière. Pendant la mise en œuvre, ces risques ont été gérés de manière opérationnelle à travers les mécanismes mis en place, notamment la concertation locale et la mise en œuvre du Plan d'Action de Réinstallation (PAR), qui ont permis de prévenir des conflits majeurs et de sécuriser socialement les travaux. En revanche, aucun service municipal n'est aujourd'hui explicitement désigné pour assurer, de manière pérenne, les fonctions de veille, de coordination et de suivi des enjeux environnementaux et sociaux à l'issue du projet.

Des effets environnementaux réels mais encore peu documentés dans la durée

S'agissant de la résilience climatique, les aménagements ont contribué à améliorer les conditions de circulation en saison des pluies, notamment dans les zones auparavant exposées aux stagnations d'eau, grâce à la réhabilitation de voiries surélevées, à la mise en place d'ouvrages de drainage et à l'aménagement stabilisé de berges. Ces améliorations sont mentionnées de manière récurrente par les acteurs rencontrés. Toutefois, aucun mécanisme opérationnel de suivi ne permet à ce jour de documenter dans la durée l'évolution de ces effets environnementaux.

Concernant les externalités, les entretiens et focus groups ne font pas état d'impacts négatifs majeurs directement imputables au projet. Des difficultés ponctuelles sont néanmoins signalées autour de la promenade lagunaire et des espaces publics aménagés, notamment en matière de gestion des déchets, de salubrité et

d'occupations informelles. Les échanges issus de l'atelier de co-construction mettent également en évidence la persistance de contraintes structurelles plus larges liées au fonctionnement urbain, en particulier en matière d'évacuation des eaux usées et de gestion des déchets. Ces limites dépassent le périmètre du projet, mais leur visibilité est accrue par la fréquentation et la valorisation des espaces aménagés, soulignant la nécessité d'un accompagnement adapté en matière de gestion et d'entretien.

Une intégration partielle des enjeux d'inclusion

Les dimensions d'inclusion ont été partiellement intégrées. En matière de genre, le PAR a permis de documenter la structure des personnes affectées et des indemnités, avec des effets qualitatifs positifs sur la mobilité et l'accès aux activités économiques pour certaines femmes. Toutefois, les données disponibles ne permettent pas d'apprécier dans la durée l'évolution des trajectoires économiques de manière désagrégée.

Par ailleurs, les associations de personnes en situation de handicap signalent des limites persistantes en matière d'accessibilité physique, notamment sur la promenade lagunaire. L'implication tardive des organisations représentatives a restreint les possibilités d'ajustement en phase de conception, ce qui limite l'effectivité de certains aménagements pour ces publics.

Des connaissances produites mais encore peu mobilisées dans l'action publique

Le projet a également produit un corpus documentaire important (études, diagnostics, PDUD, travaux de capitalisation), constituant une base de connaissance utile pour l'action publique locale. Toutefois, les modalités de diffusion, de mise à jour et d'usage de ces outils au sein des services municipaux restent encore peu structurées. Les documents d'analyses produits constituent une base utile pour l'action publique locale, mais leur mobilisation demeure inégale et encore peu intégrée dans les processus courants de décision et de planification.

Des pratiques et acquis opérationnels réels dont la durabilité dépend de leur appropriation

Dans l'ensemble, le projet a contribué à faire évoluer les pratiques en matière de prise en compte des enjeux environnementaux et sociaux dans les aménagements et dans l'action municipale. La consolidation de ces acquis dépend désormais moins de la production de nouveaux outils que de leur utilisation concrète, de leur suivi dans le temps et de leur inscription dans les pratiques courantes de gestion municipale.

• Effet démonstratif et conditions de transférabilité

L'expérience du projet montre qu'un positionnement de la maîtrise d'ouvrage au niveau communal, appuyé par une unité de gestion dédiée, constitue un levier efficace pour conduire des opérations urbaines complexes en milieu contraint. Ce schéma favorise un pilotage de proximité, une capacité d'arbitrage rapide et une interaction étroite avec les acteurs locaux et les populations riveraines. L'appui combiné d'une maîtrise d'œuvre technique, d'une maîtrise d'œuvre sociale et d'une assistance technique a permis de sécuriser les procédures, d'absorber des aléas significatifs (retards de chantier, changements de mandature) et de maintenir la cohérence d'ensemble du projet. Cette organisation repose toutefois sur des montages ad hoc, dont la durabilité dépend de leur intégration effective aux services municipaux permanents. Ces éléments permettent d'identifier certaines conditions de transférabilité du projet.

Les appuis externes, notamment ceux issus de la coopération décentralisée, sont utiles mais nécessitent des dispositifs de capitalisation pour produire des effets durables.

Le projet met également en évidence le rôle déterminant des dispositifs de concertation locale et de médiation sociale. La mobilisation des chefs de quartier, des structures associatives et de la maîtrise d'œuvre sociale a contribué à prévenir les conflits liés aux emprises foncières et à faciliter l'acceptabilité des aménagements dans les quartiers concernés.

Au-delà des réalisations physiques, l'expérience souligne également l'importance de capitaliser et d'intégrer durablement les connaissances techniques produites par le projet (études de vulnérabilité, diagnostics territoriaux, outils de planification) dans les pratiques courantes des services municipaux. L'appropriation effective de ces outils constitue un facteur déterminant pour prolonger les effets du projet au-delà de la phase d'investissement.

Plusieurs éléments attestent d'un effet démonstratif du projet. Celui-ci se traduit notamment par l'accueil régulier de délégations nationales et internationales incluant des autorités publiques béninoises, des élus, des partenaires techniques et financiers (dont l'AFD), ainsi que des délégations parlementaires françaises et européennes. Les sites ont également accueilli des maires et représentants publics de plusieurs pays africains, notamment du Togo, du Congo et de la Côte d'Ivoire, et sont fréquentés par des acteurs du secteur touristique et des visiteurs internationaux. L'ensemble de ces visites contribue à positionner les aménagements comme des supports d'échanges et de valorisation des pratiques d'aménagement urbain.

La portée démonstrative du projet est également corroborée par des éléments documentaires externes. La fiche projet AFD du programme PAVICC² indique que les autorités béninoises souhaitent faire de ce programme « un programme emblématique de l'expérience "villes et climat", dans la ligne directe du projet innovant "Porto-Novo, ville verte" ».

Par ailleurs, les entretiens conduits auprès d'acteurs nationaux, notamment la DGDU (Direction Générale du Développement Urbain), suggèrent que l'expérience du PNVV a contribué à nourrir certaines réflexions sur les politiques urbaines intégrant les enjeux climatiques. Elle est notamment citée en lien avec des programmes ultérieurs portés par les partenaires techniques et financiers, tels que le programme *Building Resilient and Inclusive Cities (BRIC)* de la Banque mondiale. Toutefois, l'évaluation ne dispose pas d'éléments permettant d'établir un lien direct, structuré ou documenté entre le PNVV et la conception opérationnelle de ces programmes. La contribution du projet relève donc davantage d'un effet d'inspiration ou de mise à l'agenda que d'un transfert formalisé de modèle.

Par ailleurs, plusieurs éléments limitent la portée effective de cette valeur démonstrative :

- L'absence de dispositifs structurés de capitalisation et de diffusion des enseignements du projet ;
- La faible formalisation des outils produits (notamment en matière de planification et de participation) dans les cadres institutionnels nationaux ;
- Le manque de suivi des dynamiques de réplique ou d'appropriation par d'autres collectivités.

En conséquence, si le projet présente des caractéristiques de démonstrateur, sa capacité à générer des dynamiques d'entraînement effectives reste partiellement étayée et non documentée de manière opérationnelle à ce stade. L'évaluation ne permet pas de conclure sur l'existence de processus de réplique aboutis, ni sur les conditions précises de transférabilité du modèle.

• **Recommandations**

Les recommandations suivantes portent sur des enjeux observés au niveau de la maîtrise d'ouvrage, mais sont formulées du point de vue des leviers mobilisables par l'AFD, en particulier en phase de conception, d'instruction et d'accompagnement des projets.

Lorsque certaines recommandations impliquent en premier lieu les maîtrises d'ouvrage locales, elles précisent les conditions dans lesquelles ces enjeux peuvent être accompagnés ou encouragés par les partenaires techniques et financiers.

1. Anticiper et formaliser, dès la conception, les modalités de reprise institutionnelle des fonctions des unités de gestion de projet (UGP)

Priorité : très élevée

Il est recommandé que l'AFD veille, dès la phase de conception des projets en maîtrise d'ouvrage communale, à ce que les modalités de reprise institutionnelle des fonctions assurées par les unités de gestion de projet (UGP) soient explicitement définies, en précisant leur positionnement administratif, leur articulation avec les services municipaux et les conditions de pérennisation des fonctions techniques, financières et sociales. Ces éléments doivent être explicités dans les documents de cadrage, les conventions de financement et les dispositifs d'appui technique, afin d'anticiper les conditions de sortie de projet et d'éviter les ruptures organisationnelles. Ils peuvent

² Agence Française de Développement (AFD), *Adapter les villes du Bénin aux changements climatiques – PAVICC*, fiche projet, consultée en mars 2026 : <https://www.afd.fr/fr/carte-des-projets/adapter-les-villes-du-benin-aux-changements-climatiques-pavicc>

utilement faire l'objet d'un suivi spécifique lors des revues de projet, afin de vérifier leur mise en œuvre effective en phase d'exécution.

Cela implique notamment d'accompagner les maîtrises d'ouvrage dans :

- La répartition des responsabilités entre services municipaux (notamment services techniques pour l'entretien des ouvrages, services en charge de l'action sociale pour les fonctions de médiation et de lien avec les chefs de quartier) ;
- Les circuits de décision et de coordination interservices ;
- Les modalités de mobilisation des ressources budgétaires existantes.

L'expérience de Porto-Novo montre que, en l'absence de formalisation anticipée, la reprise des fonctions de l'UGP s'opère de manière progressive mais incomplètement structurée, nécessitant des ajustements ex post pour clarifier les rôles entre services techniques, financiers et sociaux.

2. Intégrer les conditions d'entretien et de soutenabilité des ouvrages dès la conception des projets

Priorité : très élevée

L'AFD est invitée à intégrer, dès la phase de conception et d'instruction des projets, une analyse approfondie des conditions d'entretien et de gestion à moyen terme des infrastructures financées, en tenant compte des contraintes techniques spécifiques, des coûts récurrents et des capacités organisationnelles des maîtrises d'ouvrage locales. Cette analyse doit être prise en compte dans le dimensionnement technique des ouvrages, les choix de matériaux, ainsi que dans les dispositifs d'appui et de financement prévus, afin de garantir la durabilité des investissements. Leur prise en compte peut notamment être vérifiée lors de l'instruction des projets et des premières phases de mise en œuvre.

Cela implique notamment d'accompagner les maîtrises d'ouvrage dans :

- Les besoins d'entretien spécifiques liés aux caractéristiques techniques des ouvrages et à leur environnement ;
- Les modalités d'organisation de la maintenance (identification d'un service chef de file, coordination entre services concernés) ;
- L'adéquation entre les coûts d'entretien et les capacités budgétaires mobilisables à l'échelle locale.

À Porto-Novo, la promenade lagunaire repose en partie sur des ouvrages en bois exposés à un environnement contraignant (humidité, variations hydrologiques, accumulation de déchets), impliquant des besoins d'entretien réguliers. Bien qu'une ligne budgétaire dédiée (environ 35 millions FCFA) ait été prévue, l'absence initiale de plan structuré et de clarification des responsabilités entre services a conduit à une organisation encore partiellement formalisée de la maintenance.

3. Anticiper les modalités de gestion et de régulation des usages dès la conception des aménagements...

Priorité : élevée

Il est proposé que l'AFD veille, dès la phase de conception des projets d'aménagement urbain, à ce qu'une analyse des usages potentiels des infrastructures réalisées, ainsi que des modalités de gestion et de régulation associées, soit intégrée, en tenant compte des pratiques locales, des risques de conflits d'usage et des capacités de gouvernance des maîtrises d'ouvrage.

Ces éléments doivent être pris en compte dans la définition des aménagements, ainsi que dans les dispositifs d'accompagnement du projet, afin de prévenir les dégradations, les occupations inadaptées et les tensions entre usagers.

Cela implique notamment d'accompagner les maîtrises d'ouvrage dans :

- Les usages effectifs susceptibles d'émerger au-delà des fonctions initialement prévues ;
- Les modalités de régulation adaptées au contexte local, en articulation avec les dispositifs existants de médiation et de gouvernance (chefs de quartier, services municipaux, relais communautaires) ;

- Les outils simples de gestion des usages (information, signalétique, organisation de la médiation) permettant d'encadrer les pratiques sans recourir à des dispositifs lourds.

Une attention particulière doit être portée en identifiant explicitement le service ou les acteurs au sein de la maîtrise d'ouvrage, responsables de la régulation et des modalités de prise de décision en cas de conflits d'usage.

À Porto-Novo, la promenade lagunaire fait l'objet d'usages variés (circulation piétonne, activités informelles, fréquentation de loisirs), parfois en décalage avec les usages initialement prévus. En l'absence de cadre formalisé, la régulation repose aujourd'hui largement sur des pratiques informelles portées par les chefs de quartier, les riverains et les services municipaux, ce qui limite la maîtrise des dégradations et des conflits d'usage.

4. Renforcer l'intégration opérationnelle des outils de planification dans les pratiques municipales

Priorité : élevée

Il est recommandé que l'AFD veille, dès la phase de conception et d'instruction des projets, à ce que les outils de planification produits soient effectivement mobilisés dans les décisions d'aménagement, d'instruction des projets et de programmation des investissements, en favorisant leur inscription dans les processus de gestion municipale et leur articulation avec les documents disposant d'une portée opérationnelle ou réglementaire.

Cette exigence doit être intégrée dans les documents de cadrage, les dispositifs d'appui technique et le dialogue avec les maîtrises d'ouvrage, afin de renforcer les conditions d'opérationnalisation des outils produits.

Cela implique notamment d'accompagner les maîtrises d'ouvrage dans :

- L'articulation entre les services en charge de la planification, de l'instruction des autorisations d'urbanisme et de la mise en œuvre opérationnelle ;
- L'intégration des documents de planification dans l'instruction des projets et des permis de construire, en vérifiant la cohérence des décisions avec les prescriptions définies (zonage, coefficients, hauteurs, etc.) ;
- La prise en compte de ces outils dans les cycles de programmation et de budgétisation ;
- La mobilisation des éléments techniques des documents produits comme supports d'aide à la décision ;
- La mise en place de dispositifs simples de suivi et de traçabilité des décisions d'urbanisme.

À Porto-Novo, le PDUD constitue un outil structurant intégrant les enjeux climatiques et lagunaires. Toutefois, son usage reste partiel et inégalement intégré dans les outils de planification en vigueur, notamment le Plan de Développement Communal (PDC).

Dans plusieurs contextes, les dispositifs formels (validation, conventions) apparaissent insuffisants pour garantir l'application effective des outils, notamment dans l'instruction des permis de construire et face aux dynamiques d'urbanisation informelle.

Le prochain cycle de planification (PDC 4e génération) constitue à cet égard une opportunité pour renforcer leur opérationnalisation. La prise en compte effective de ces outils peut notamment être vérifiée lors de l'instruction des projets financés.

5. Intégrer explicitement les retours d'expérience dans l'analyse et les choix des projets

Priorité : moyenne

Dans le cadre de ses processus d'instruction et d'accompagnement, l'AFD peut prévoir, pour les projets urbains comparables et en particulier en maîtrise d'ouvrage communale ou en milieux contraints, une formalisation synthétique des principaux enseignements issus d'expériences antérieures mobilisables pour le projet instruit. Cette intégration peut notamment être assurée dans les documents d'analyse des projets (notes d'identification, études de faisabilité, notes d'instruction).

L'enjeu ne porte pas sur la production de documents supplémentaires de capitalisation, mais sur l'intégration explicite, dans les supports d'analyse du projet, de quelques points de vigilance et retours d'expérience

directement utiles à la décision. Cette formalisation peut être intégrée aux documents existants d'instruction ou d'appui, sans imposer de format autonome.

Elle peut notamment porter sur :

- Les conditions de pérennisation institutionnelle d'une unité de gestion de projet et son articulation avec les services de la maîtrise d'ouvrage ;
- Les implications des choix techniques sur l'entretien, les coûts récurrents et l'organisation de la maintenance ;
- Les conditions de gestion sociale, de concertation et de régulation des usages ;
- Les conditions d'appropriation et d'utilisation effective des outils de planification produits dans le cadre du projet.

Dans cette perspective, l'AFD peut notamment :

- Demander que les projets comparables intègrent explicitement, dans leur analyse de faisabilité ou d'instruction, les principaux enseignements tirés de projets antérieurs pertinents ;
- Mobiliser ces retours d'expérience dans les échanges techniques avec les maîtrises d'ouvrage, en particulier sur les choix institutionnels, techniques et de durabilité ;
- Encourager, lorsque pertinent, la production de formats courts de capitalisation ciblée ou de partage d'expérience, adossés à un usage identifié dans l'instruction ou l'accompagnement.

Cette prise en compte peut être vérifiée lors des phases d'instruction et de validation des projets.

L'expérience de Porto-Novo montre qu'un projet peut produire des enseignements utiles sur la maîtrise d'ouvrage communale, la maintenance d'ouvrages techniquement exigeants, la concertation et l'opérationnalisation des outils de planification. Les éléments disponibles ne permettent toutefois pas d'apprécier précisément dans quelle mesure ces enseignements ont été effectivement repris ou adaptés dans d'autres projets ou contextes.

POUR EN SAVOIR PLUS

- [Comprendre les évaluations à l'AFD](#)
 - [Consulter le rapport bisannuel des évaluations](#)
 - [Publications et médias | AFD - Agence Française de Développement](#)
-

À propos de l'Agence française de développement :

L'Agence française de développement (AFD) met en œuvre la politique de la France en matière de développement et de solidarité internationale. À travers ses activités de financement du secteur public et des ONG, ses travaux et publications de recherche (Éditions AFD), de formation sur le développement durable (Campus AFD) et de sensibilisation en France, elle finance, accompagne et accélère les transitions vers un monde plus juste et résilient.

Nous construisons avec nos partenaires des solutions partagées, avec et pour les populations du Sud. Nos équipes sont engagées dans plus de 4 000 projets sur le terrain, dans les Outre-mer, dans 115 pays et dans les territoires en crise, pour les biens communs – le climat, la biodiversité, la paix, l'égalité femmes-hommes, l'éducation ou encore la santé. Nous contribuons ainsi à l'engagement de la France et des Français en faveur des Objectifs de développement durable (ODD) pour un monde en commun.

Plus d'informations sur www.afd.fr