

Résumé d'évaluation

Programme d'Adaptation des Villes au Changement Climatique (PAVICC)

Pays : **Bénin**

Secteur : **Développement urbain**

Évaluateur : **groupement CA 17 International / AETS / CACG / EPOS**

Date de l'évaluation mi-parcours : **juin - novembre 2022**

Données clés de l'appui AFD

Numéro de projet : CBJ 1223

Montant : Prêt 50 M€ / Subvention 8 M€

Taux de décaissement : 21,31 % (fin mars 2022)

Signature des conventions

de financement : 05 mars 2018

Date d'achèvement : 05 mars 2023 (en cours de renégociation)

Durée : 5 ans

Contexte

Le PAVICC s'inscrit dans le cadre du programme d'Action du Gouvernement (PAG) 2016-2021 qui fait du développement urbain un secteur clé de la politique gouvernementale.

Les quatre villes du programme (Cotonou, Sèmè-Podji, Comè et Bohicon) sont particulièrement vulnérables aux pressions anthropiques (occupation des zones à risques, imperméabilisation des sols, ...) et soumises à de fortes inondations et érosions, notamment sous l'effet d'écosystèmes lagunaires complexes.

Pour répondre à ces enjeux, le PAVICC a été conçu sur la base d'études de vulnérabilité réalisées en 2016, puis d'une étude de faisabilité en 2017, au cours de laquelle une liste de projets a été dressée et a par la suite servi de base pour l'exercice de priorisation et de sélection des projets par les communes bénéficiaires.

Intervenants et mode opératoire

Le pilotage du projet repose sur une « colonne vertébrale » composée d'une instance étatique, le Ministère du Cadre de Vie et du Développement Durable (MCVDD), dont la Cellule de Coordination du Projet (CCP) constitue une émanation, et les communes.

Les quatre communes du PAVICC disposent d'un positionnement particulier dans le cadre du projet. Elles sont en effet les principales bénéficiaires des activités sans pour autant disposer de la maîtrise d'ouvrage (confiée au MCVDD). Par ailleurs, ce sont elles qui seront les premières gestionnaires des aménagements à réaliser.

Le mode opératoire du projet a été modifié entre la phase d'instruction et la phase d'exécution avec l'abandon du recours à une maîtrise d'ouvrage déléguée (MOD) pour la partie investissements.



Objectifs

Le PAVICC vise à traiter et atténuer les risques climatiques auxquels les différentes villes bénéficiaires sont déjà confrontées, en particulier les risques d'inondations.

La logique d'intervention du PAVICC peut être analysée comme une réponse globale à ces risques d'inondation puisque le projet intervient sur la réduction de l'exposition de certaines zones aux aléas (à travers des aménagements hydrauliques) ainsi que sur la réduction de la vulnérabilité (à travers principalement des actions de planification et de renforcement de capacités).

Réalisations attendues

Le PAVICC se décline en quatre composantes :

1. Planification urbaine stratégique comprenant la réalisation de schémas directeurs d'aménagement urbain (SDAU), des plans directeurs d'urbanisme (PDU) et plans de développement communaux (PDC) pour les quatre villes bénéficiaires ;
2. Investissements urbains résilients (infrastructures) qui se distinguent selon trois types : des projets A et B composés principalement d'infrastructures « lourdes » (canaux de drainage, voirie) accompagnées de plantation d'arbres d'alignement et d'éclairage public, et des projets de type C visant principalement à la sauvegarde des zones sensibles et des zones humides par des aménagements utiles permettant de maintenir leurs caractères de zones de rétention ou de circulation des eaux.
3. Renforcement des capacités locales et nationales et conduite du changement ;
4. Mise en œuvre et suivi évaluation.

Appréciation de la performance

Pertinence

- Correctement réalisés, les travaux d'infrastructures augmenteront la résilience des villes bénéficiaires aux inondations. Toutefois, répondre pleinement aux enjeux et à l'objectif central du PAVICC, dépend notamment de :
 - La capacité des plans de contingence communaux (PCC) et des documents d'urbanisme à intégrer une démarche de prise en compte des risques dans une perspective du changement climatique
 - La mise en place d'un système de suivi-entretien des ouvrages réalisés
 - La mise en place de projets - dits de type C – visant (i) l'aménagement et l'entretien d'espaces publics dans des secteurs intra-urbains ayant bénéficié de travaux d'amélioration de voirie et de drainage et (ii) la sauvegarde des zones sensibles et humides (ex : via des opérateurs d'agroécologie dans les exutoires).

Cohérence

- En matière de planification, le mode opératoire est celui d'un diagnostic unique pour les trois types de documents (SDAC/SDAU, PDU et PDC). Ceci devrait conférer une certaine cohérence entre documents à leurs différentes échelles. A Cotonou et Sèmè-Podji, communes du Grand Nokoué, une attention particulière doit être portée à la prise en compte des projets gouvernementaux dans cette planification (Projet de verdissement du Grand Nokoué / PAG 2021-2026).
- Il a manqué une activité initiale d'acquisition de données géoréférencées actualisées et partagées pour la conception des documents d'urbanisme (par exemple, cartes topographiques et du risque inondation).
- Il est nécessaire de mieux analyser le fonctionnement des ouvrages à l'échelle du bassin versant pour considérer les externalités (ex : rejets de l'exutoire de Bohicon).

Efficacité

- La Cellule de Coordination du PAVICC a été mobilisée tardivement (deux ans après la signature des conventions), mais elle a ensuite été efficace dans le lancement des différentes prestations.
- Les travaux sur le tronçon d'Ekpè-Tchonvi à Sèmè-Podji, ceux de la ville de Bohicon et les projets de type C restent les activités actuellement les plus problématiques en raison de retards, notamment dans la mise en œuvre des PAR.
- Les PCC sont peu opérationnels et il faudra s'assurer lors de leur actualisation de la bonne articulation avec les documents d'urbanisme en cours d'élaboration, pour intégrer au mieux la notion de résilience au changement climatique.

Efficience

- Le chevauchement de certaines prestations (notamment dans la composante 3) révèle une prise de recul insuffisante sur la définition des besoins ainsi qu'une définition et délimitation parfois encore imprécises des tâches.
- Les points focaux du PAVICC en communes ont montré une disponibilité et un dynamisme inégaux. Une forte rotation du personnel est par ailleurs à prévoir dans les communes avec la mise en œuvre de la réforme administrative.

Impact

- Au stade de l'évaluation à mi-parcours, il est encore tôt pour analyser en profondeur l'impact des actions. Cette dimension s'appréciera sur le plus long terme en prenant en compte la façon dont les documents de planification communaux et l'entretien des ouvrages sont effectivement mis en œuvre.

Viabilité/durabilité

- Au niveau de l'entretien des ouvrages, la gestion des déchets solides et le curage des drains restent les facteurs clés de réussite pour maintenir le bon fonctionnement hydraulique des canaux.
- Au regard des performances obtenues dans le Grand Nokoué, le déploiement de la Société de Gestion des Déchets Solides dans d'autres villes dont Bohicon et Comè, est plébiscité par de nombreux acteurs. L'évolution en cours du modèle économique et financier de la SGDS (passage d'un financement réalisé essentiellement par transferts étatiques vers une forme mixte comprenant la mobilisation de recettes prélevées auprès des habitants) doit être prise en compte.

Valeur ajoutée de l'appui AFD

- Les missions de supervision de l'AFD ont permis de faciliter certains arbitrages (ex : la priorisation de certains travaux).

Conclusions et enseignements

A court terme, des arbitrages financiers sont nécessaires pour éviter des surengagements et préserver une enveloppe pour les projets de type C jugés indispensables, notamment pour la gestion des zones humides. La présence accrue de la CCP dans les communes, à travers des missions régulières, est requise notamment pour compenser l'impact de la rotation du personnel au niveau communal. Enfin, les actions de renforcement de capacités doivent être mieux coordonnées entre l'AT et la CCP pour éviter des doublons dans les appuis fournis aux communes.

D'ici la fin du projet, la CCP, avec l'appui de l'AT, doit accompagner les communes dans les choix à opérer pour les modalités d'entretien des ouvrages. L'extension (ou non) du mandat de la SGDS SA dans les villes du PAVICC hors du Grand Nokoué (Comè, Bohicon) doit être discutée. Sur le plan administratif, le Ministère de l'Economie et des Finances et l'AFD devront modifier par avenant les conventions de financement afin de prolonger la durée du projet et ajuster le plan de financement. Enfin, il existe un enjeu très fort, particulièrement dans le cadre des projets de type C, sur les synergies à développer avec des programmes similaires (ex : Projet de verdissement du Grand Nokoué, ...)

Dans le cadre de futurs projets, il sera essentiel d'apporter une attention accrue à l'acquisition préalable de données (cartographiques, hydrauliques, risques, ...) et à la modélisation des ouvrages hydrauliques. Concernant la gestion des impacts sociaux, il semble pertinent de disposer d'une vision claire sur le périmètre des investissements projetés avant de mandater un prestataire pour la réalisation des PAR. Enfin, l'intégration, dans la mesure du possible, d'actions en faveur de l'assainissement liquide et solide, doit être étudiée pour ce type de projets de lutte contre les inondations.