



luation de la coopération entre les villes de Nantes et Dschang

Evaluation de la coopération entre les villes de Nantes et Dschang

1996 - 2009

Synthèse du rapport final

Damien Thibault
Appolinaire Etono Ngah
Mai 2010

POLE DAT

SOMMAIRE

SOMMAIRE.....	2
I. L’EVALUATION.....	3
1. Présentation.....	3
2. Méthode de travail.....	3
3. Les entretiens	4
II. LES GRANDES PHASES DE LA COOPERATION	5
1. Initiation de la coopération.....	5
2. La concrétisation d’une coopération	5
3. Un premier Contrat de Plan Etat-Région : 2003-2005.....	6
4. Un second Contrat de Plan Etat-Région : 2006-2009	6
III. BILAN DES ACTIONS TOURISME ET CULTURE	7
1. Les résultats atteints majeurs	7
2. Analyse de l’évaluation du programme culture et tourisme	7
IV. BILAN DU PROGRAMME DE DEVELOPPEMENT URBAIN	9
1. Les résultats atteints majeurs.	9
2. Analyse de l’évaluation du programme de développement urbain.....	9
V. ANALYSE DU DISPOSITIF DE COOPERATION	10
1. Politique et stratégie de coopération	10
2. Le dispositif institutionnel.....	11
3. Le dispositif administratif et financier	11
4. La visibilité.....	13
VI. RECOMMANDATIONS	13
1. Stratégie et Politique de coopération.....	13
2. Les méthodes d’intervention	15
3. Le Programme de Développement Urbain.....	16
4. La Route des Chefferies	16
5. Le dispositif.....	18
6. Les opérateurs	18
7. Les partenariats	19

La ville de Nantes a confié au GRET la réalisation de l'*évaluation externe* du programme de coopération décentralisé qu'elle développe avec la ville de Dschang au Cameroun. Cette évaluation concerne la période *1998-2009* avec un approfondissement de la période 2003-2009.

Le suivi de l'évaluation est assuré par la Mission de Coopération et Solidarité Internationales de Nantes. La Mission de Coopération est assistée par le F3E. J-Ph. Magnen, adjoint au maire en charge de la coopération internationale et du développement durable, préside quant à lui le comité de pilotage.

I. L'EVALUATION

1. Présentation

Il s'agit d'évaluer, à travers un certain nombre d'actions significatives, les activités menées à Dschang depuis 1998, mais il s'agit aussi d'évaluer une méthode d'intervention et un dispositif technique et financier. L'évaluation doit déboucher sur des *propositions d'ensemble* qui permettront d'améliorer la *qualité globale* des interventions à venir, mais aussi, de faciliter les prises de décision par la ville de Nantes comme par la ville de Dschang concernant de futures orientations de la coopération décentralisée. L'objet de l'évaluation peut se résumer de la manière suivante :

- *Effectuer un bilan des actions* de la coopération entre Nantes et Dschang sur les programmes « culture & tourisme » et « développement urbain » en mesurant spécifiquement leurs résultats concrets ainsi que leur articulation.
- *Analyser la stratégie globale de la coopération* et les méthodes employées afin de parvenir aux résultats.
- *Analyser le dispositif de la coopération* et les formes d'intervention des partenaires.

Ce point de situation doit permettre aux élus, comme aux responsables techniques :

- d'avoir une *vision des acquis et des résultats* de cette coopération à partir d'un *bilan* le plus exhaustif possible de ses résultats ;
- de disposer, grâce à une lecture externe, d'éléments d'*appréciation* facilitant la *prise de décision* concernant le développement de cette coopération.
- de formuler des *recommandations* permettant d'optimiser les actions et de répondre aux interrogations des partenaires, principalement la ville de Nantes et la ville de Dschang, mais également du réseau des partenaires qui sont amenées à intervenir dans les deux territoires.

2. Méthode de travail

Les acteurs initiateurs de cette coopération n'étant plus forcément en charge de sa mise en œuvre actuelle et ce particulièrement à Nantes, il nous a été nécessaire de reconstituer l'histoire. Les responsables de la MSCI à Nantes ne sont en poste que depuis peu ; il fut donc

nécessaire de reconstruire l'information car la perte de mémoire des grandes phases de la coopération entre les villes de Nantes et Dschang était presque totale.

Il est à noter que le recoupement des informations a été régulièrement utile pour que l'équipe d'évaluation se fasse une idée la plus précise possible de la réalité. Il a pourtant été parfois impossible de prendre position tant les avis divergeaient. Dans ce cas l'incertitude est mentionnée.

De façon assez classique ; les méthodes et outils de travail utilisés pour réaliser cette évaluation ont été la lecture de la « matière grise » fournie par les acteurs tels les rapports, les conventions et contrats divers ainsi que les documents plus opérationnels telles les brochures et dossiers techniques. Ces informations ont été compilées et vérifiées lors des entretiens des acteurs et des bénéficiaires. Enfin, la visite des réalisations concrètes a permis de vérifier la matérialité de l'action.

La démarche évaluative est partie des constats réalisés à partir des informations obtenues lors des entretiens, des visites de terrain et avec la documentation. Elle s'est poursuivie par un travail d'analyse et de synthèse, afin de formuler des appréciations sur les actions réalisées, sur les structures, les dispositifs et les méthodes. L'équipe a ensuite formulé des recommandations et les a soumis à l'appréciation des partenaires, par le biais de notes et de réunions de restitution. La méthode est fondée sur l'implication directe, dans le processus évaluatif, des diverses catégories d'acteurs, et ceci pour chacun des territoires concernés. Il est cependant à noter qu'une meilleure association de l'ensemble des acteurs dans le processus d'évaluation aurait évité certaines incompréhensions survenues au cours de l'évaluation.

Du fait du nombre important d'acteurs, de la durée somme toute assez courte de l'évaluation au regard de la durée de la coopération couverte par l'évaluation et de l'indisponibilité de certains acteurs, il n'a pas été possible d'embrasser entièrement les 12 années de la coopération. Malgré la volonté d'être le plus précis possible il est donc envisageable que des incompréhensions demeurent.

3. Les entretiens

Entretiens réalisés à Nantes	Entretiens réalisés à Dschang
Ville de Nantes (9)	Ville de Dschang (8)
Bailleurs (2)	GIE Grand Lac (3)
APLC (3)	APLC (4)
AUGEA (1)	ASNAUD (3)
	AUGEA (2)
	Assemblée des Chefs de l'Ouest (réunion avec 8 chefs)
	Chefferies (6)
	Université (2)
	Bailleur (1)
	Autres (4)

II. LES GRANDES PHASES DE LA COOPERATION

Il est nécessaire de rappeler l'histoire consolidée de cette coopération avant d'en développer son bilan. Assez classiquement la coopération entre les villes de Nantes et Dschang démarre par une phase d'initiation avant de passer par une seconde période de démarrage et de tâtonnement avant d'atteindre une « vitesse de croisière » dans les années 2006-2007.

1. Initiation de la coopération

La coopération entre les villes de Nantes et Dschang est née, comme souvent, de quelques individus se découvrant des convergences dans leur volonté à participer au développement de leur ville.

L'initiative démarre à Dschang en 1996 lorsque quelques membres de la diaspora¹ dont Sylvain Nzefa Djache, architecte installé à Nantes, présente au maire de l'époque M. Etienne Sokin un projet de développement de la ville axé sur le tourisme culturel et l'écotourisme durable avec comme point central l'aménagement du lac municipal de Dschang.

Dans cette perspective, des rapprochements ont été établis avec la Ville de Nantes et en particulier avec M. Yvon Chotard élu, Président de l'Office de Tourisme de Nantes – Atlantique et président de l'association « les anneaux de la mémoire » mais aussi avec la diaspora camerounaise. Des missions permettent d'élaborer les grands axes de cette coopération avant la création de l'Office du tourisme à Dschang en 1998 et l'Association Pays de Loire Cameroun, futur opérateur de la coopération pour la ville de Nantes, en 1999.

2. La concrétisation d'une coopération

L'année 2002 voit une forte mobilisation des élus nantais et des différents services pour arriver à la signature d'un pacte d'amitié par les maires de Nantes et de Dschang pour concrétiser l'engagement des deux villes dans une coopération sur le thème du développement durable par le tourisme culturel.

La coopération est née d'une convergence d'idées entre des camerounais de la diaspora qui souhaitent participer au développement de leur pays et des élus à Dschang et à Nantes afin de tester la mise en place d'une « coopération différente » axée sur le développement touristique et culturel avec le postulat que cette entrée thématique serait génératrice d'un véritable développement économique.

Lors de cette démarche de formalisation de la coopération il est important de préciser que les logiques individuelles des différents acteurs n'ont pas été clairement partagées. D'un côté les membres de la diaspora ont le désir de participer pleinement au développement de leur pays en y investissant du temps, de l'argent tout espérant pour certains un retour sur investissement.

¹ Sont à l'initiative de ce projet plusieurs camerounais de Nantes : Hamadjoda ISSA, Jean-Paul MOUNE, Corinne NGONGUE, Esther BERTAUD, Raphael DONGO...

De l'autre côté, les acteurs de la ville de Nantes ont plutôt la logique d'investir « bénévolement » dans le développement, la notion de « retour sur investissement » peut alors leur paraître déplacée. Ces logiques ne sont pas contradictoires mais elles nécessitent une expression sincère pour faciliter la compréhension des méthodes d'intervention et les pratiques.

3. Un premier Contrat de Plan Etat-Région : 2003-2005

Les actions se sont déroulées effectivement sur plus de 4 ans de la mi-2003 à la fin de l'année 2007. Elles ont concerné deux axes, la culture et le tourisme.

Cette mise en opération de la coopération semble être relativement difficile.

L'étude des cadres logiques, des documents de projets et des rapports des actions effectivement réalisées démontre une inadéquation entre les prévisionnels et les ressources (humaine, financière) impactant directement sur la mise en œuvre des actions et les résultats attendus.

A l'époque les acteurs de Dschang ne disposaient pas de personnel salarié. Les permanents et les missionnaires de l'APLC et d'AUGEA devaient donc travailler avec les membres bénévoles des associations et le Maire de Dschang. Ces acteurs avaient une activité professionnelle et donc n'avaient par conséquent pas les mêmes disponibilités, ni même toujours le professionnalisme requis. Il y'a donc eu une longue phase de sensibilisation et de renforcement des compétences, notamment en termes de méthodologie avant de pouvoir passer à la mise en œuvre effective des actions.

Cet écart entre prévisionnel et réalisé est d'autre part à coupler à des changements d'orientation des actions au cours de cette première période. C'est par exemple la décision prise par le Maire de Dschang en 2003 de mettre en place des activités nautiques sur le lac municipal de Dschang. Ce manque de stabilité dans la programmation et l'initiation d'actions non prévues et budgétées à impliquer l'abandon et le retard d'autres activités de développement, culturel notamment.

Ce décalage mal justifié créé des incompréhensions et des frustrations qui déboucheront sur une évolution du positionnement des acteurs. Le manque d'impact immédiat auprès des populations bénéficiaires sera soulevé. Il permettra de formuler différemment le second contrat de plan Etat-Région.

4. Un second Contrat de Plan Etat-Région : 2006-2009

Malgré les remous, les suspicions et le bilan non formalisé de la phase précédente ; un second contrat de plan Etat-Région est préparé et signé avec deux programmes identifiés :

- Le programme de la Route des Chefferies (RDC) intégrant les volets culture et tourisme de la phase précédente
- Le programme de Développement Urbain de Dschang (PDUD) qui tout en proposant l'aménagement du lac municipal prévoit la mise en œuvre de réseaux d'eau et d'assainissement en faveur des populations de Dschang.

Cette phase est marquée par une professionnalisation notable des opérateurs AUGEA et APLC ainsi que la meilleure organisation et les compétences renforcées des acteurs du Sud. Cette amélioration débouche pour certaines des actions vers une autonomisation.

Au cours de l'année 2007 le contexte a fortement évolué avec un changement de l'exécutif municipal à Dschang couplé à une évolution du territoire. A cette époque la commune urbaine de Dschang intègre les communes rurales périphériques ; passant ainsi d'une population de 80 à 200.000 habitants sans pour autant que les moyens augmentent en conséquence. Coté Nantais, 2007 sera l'année d'un manque d'implication dans la coopération du fait d'un changement de l'exécutif municipal qui ne sera effectif qu'en 2008.

Cette phase de la coopération est synonyme d'un fort développement des activités avec une rationalisation de la stratégie développée mais aussi des méthodes d'interventions qui questionnent. Du fait de ce contexte, le positionnement des acteurs évolue et la coopération tend à s'orienter vers une coopération d'opérateurs au détriment d'une coopération de ville à ville

III. BILAN DES ACTIONS TOURISME ET CULTURE

1. Les résultats atteints majeurs

- La destination Dschang est plus visible
- Un OT structuré avec un directeur formé
- Des inventaires touristiques réalisés
- Des dépliants édités et distribués
- 12 inventaires du patrimoine réalisés
- Une construction du musée/centre des civilisations en phase de finalisation
- Une association ASNAUD fonctionnelle en charge de l'animation sportive
- 25 moniteurs formés à l'encadrement de la pratique du canoë-kayak
- 3 cases d'hôtes créées et fonctionnelles
- Des jeunes ayant accès à des sports nautiques
- Une assemblée des chefs renforcée
- Un partenariat avec l'Ecole du Patrimoine Africain (EPA) est développé

2. Analyse de l'évaluation du programme culture et tourisme

L'évolution dans les actions et la non définition au préalable par la coopération de critère de suivi et d'évaluation, fait qu'il est très difficile d'apprécier les actions touristiques et culturelles.

Autant il est clair que le programme culture et tourisme est parfaitement pertinent et cohérent avec les priorités nantaises en matière de coopération et d'action internationale ; autant la question se pose du coté de Dschang si l'on considère les finalités de lutte contre la pauvreté et de développement économique des populations préalablement définies. Sous cet angle,

l'entrée culturelle de ce programme a perdu de sa pertinence et de sa cohérence du fait de la mise en place tardive des activités génératrices de revenus (les activités touristiques) et de la déconnexion de fait avec le développement économique pour la majorité de la population logiquement liée.

En termes d'efficacité et d'efficience, il a été noté un retard non négligeable dans la mise en œuvre des activités. Ce retard est dû non seulement à une inadéquation certaine entre les activités prévues et les moyens disponibles, mais aussi à des retards dans les versements des subventions et à des évolutions dans les programmations et les orientations dues notamment à un manque d'identification préalable.

Si nous nous basons sur les résultats attendus présentés dans les programmes triennaux ; alors nous pouvons dire qu'au stade actuel de la coopération, les impacts ne sont pas encore perceptibles, ce d'autant plus que les actions concrètes et visibles n'ont connu un début de réalisation qu'à partir de 2008. Les activités réalisées et les premiers résultats enregistrés à ce jour sont certes appréciables et les effets sont notables ; mais elles ne permettent pas d'aboutir à la finalité générale du programme culturel et touristique qui est de « Participer au développement économique de la région, à la lutte contre la pauvreté et à l'amélioration des conditions de vie en :

- développant des activités touristiques et culturelles génératrices de revenus et d'emplois au profit des populations locales;
- améliorant et développant le tourisme à Dschang par la création d'un Office du tourisme et en développant le tourisme sur le plan régional
- renforçant la capacité de participation des communautés et acteurs locaux au processus de développement ».

Pourtant dire qu'il n'y a pas de résultats probants serait faux. La mise en œuvre de ces 6 années de programme culture et tourisme a permis des avancées tant du point de vue culturel que touristique.

Au niveau culturel, les travaux d'inventaires réalisés, la réhabilitation des cases patrimoniales et la finalisation en cours du musée des civilisations participent à la sauvegarde du patrimoine des terres de l'ouest. Les actions en cours ont permis de créer une dynamique culturelle tant auprès des jeunes camerounais que des adultes. Le rôle d'éducation à la culture qui est joué par la Route des Chefferies est indéniable.

La création, le renforcement de l'Office du Tourisme est aussi une des réussites de la coopération. Les activités de cet organisme ne peuvent qu'être bénéfiques au développement du tourisme dans la région. D'ailleurs la volonté de créer des Offices décentralisés prouve de la pertinence de cette institution.

La seconde réussite du volet touristique est sans conteste l'ASNAUD qui permet aux jeunes de Dschang un accès à des activités sportives et nautiques. L'ASNAUD est partie prenante de l'animation socioculturelle et sportive de la ville de Dschang ; l'appropriation est grande.

Ce sont bien deux nouveaux acteurs qui ont émergé dans le paysage. Ces acteurs ont un impact fort dans la structuration de la société civile du territoire de la ville.

Nous verrons qu'il aurait été intéressant de coupler ces actions éducatives, culturelles et sportives à des actions autres afin de répondre aux finalités de départ.

En définitive, bien que les résultats attendus dans le CPER ne soient à ce jour pas atteints, il est indéniable que La Route des Chefferies reçoit un écho favorable de la part des chefferies partenaires (à ce jour 35 sont signataires de la charte). L'évolution de la RDC dépasse largement le seul territoire de la Ville de Dschang, signe que les acteurs locaux s'accaparent bien le projet. La difficulté est que ce développement territorial remet en question le principe de coopération décentralisée de ville à ville.

IV. BILAN DU PROGRAMME DE DEVELOPPEMENT URBAIN

1. Les résultats atteints majeurs.

- Une visibilité de la coopération auprès de la population
- Une partie de la population à un meilleur accès à l'eau
- La collecte des déchets est assurée dans environ 30% des quartiers de la ville
- Les services techniques sont mieux structurés, formés et opérationnels
- Le GIE Grand Lac a assuré correctement sa fonction d'aménageur (montage des dossiers) mais aussi une fonction de maître d'œuvre
- L'assainissement du lac est meilleur et son aménagements en cours

2. Analyse de l'évaluation du programme de développement urbain.

Le Programme de Développement Urbain de Dschang (PDUD) a permis de rendre lisible la coopération entre les villes de Dschang et Nantes. Ceci est dû aux réorientations qui ont eu lieu en cours de réalisation. Le PDUD tel qu'il a été dessiné au départ ; en se concentrant uniquement sur des aménagements autour du lac ; avec une intervention seulement auprès des services techniques n'aurait probablement pas permis d'atteindre de tels résultats.

Même si les résultats atteints ne sont que partiels puisque la deuxième tranche des travaux n'a pas encore été réalisée ; le PDUD est un programme cohérent et pertinent ; particulièrement pour les priorités de développement de la ville de Dschang.

S'il est difficile de l'évaluer pour le volet de renforcement des capacités des services techniques du fait de l'absence de critère d'évaluation, l'efficacité et l'efficience sont globalement atteintes pour les autres volets même si certains des points d'eau ne sont pas encore ouverts du fait de la non organisation des comités de gestion et si les latrines sèches ne sont pas opérationnelles.

Concernant les points d'eau, l'appropriation est en cours. Il faudra toutefois encore du temps et des appuis pour que les comités de gestion de l'eau soit en mesure d'assurer de manière autonome une gestion transparente. Pour les services techniques, l'appropriation est également en cours même si, pour être véritablement effective, cette appropriation devrait passer par un renforcement de l'ensemble des services de la mairie.

Pourtant les méthodes d'intervention sont parfois discutables. Nous avons relevés les points suivant :

- Il n'y a pas eu de cohérence et de coordination de la part de la ville de Nantes dans la mise en œuvre du projet URBACAM à Dschang
- La multiplication des financements (FSP, URBACAM, 1% loi Oudin + AIMF) nécessaire au bouclage du budget des ressources manque de clarté et de transparence ;
- Le GIE possède un statut qui n'est pas en adéquation avec sa fonction d'aménageur à but non lucratif ;
- Il existe un manque de clarification voire des confusions de rôles entre le GIE qui assure aussi un rôle de maîtrise d'œuvre et les Services Techniques ;
- Le positionnement d'AUGEA entreprise internationale et nationale en assistance à la maîtrise d'ouvrage et d'œuvre à la mairie de Dschang doit être discuté ;
- Le véhicule mis à la disposition des Service Techniques est mobilisé par ailleurs ;
- Il existe des difficultés de communication avec l'exécutif à Dschang du fait de l'ampleur de leurs activités par rapport à l'organisation actuelle
- Il existe un manque d'espace opérationnel de coordination et de décision piloté par l'exécutif.

V. ANALYSE DU DISPOSITIF DE COOPERATION

1. Politique et stratégie de coopération

1.1 Adéquation à la politique de coopération décentralisée

Les actions de la coopération entre les villes de Nantes et Dschang ne répondent qu'en partie aux critères de la coopération décentralisée pour un développement durable, tels qu'établis par le Ministère des Affaires Etrangères et Européennes et la Charte de la coopération pour un développement durable. Si la coopération participe effectivement au développement d'une ville du sud ; le partenariat entre les deux villes ne met pas assez en avant la maîtrise d'ouvrage conjointe des deux villes partenaires.

Le développement des activités de la Route des Chefferies au niveau du département de la Ménoua et de la Région de l'Ouest donc bien au-delà du territoire de la ville de Dschang interroge également sur l'adéquation des territoires. Les deux villes partenaires ont-elles toujours compétences à intervenir sur ces actions ?

Enfin, la solidarité entre les habitants des deux villes n'est pas au rendez-vous. Il n'existe à ce jour pas d'échange entre les habitants. La notion de réciprocité chère à la coopération décentralisée est mise en question.

1.2 Adéquation à la politique de coopération Franco-Camerounaise.

Le programme de la route des chefferies est cohérent avec la politique nationale du Gouvernement Camerounais en faveur d'un inventaire du patrimoine matériel et immatériel. Le programme de développement urbain est quant à lui en adéquation avec les objectifs de développement du millénaire qui aspirent à ce que la majorité de la population mondiale bénéficie d'un accès à l'eau potable et à l'assainissement.

La coopération a pour finalité de participer au développement économique de la région, à la lutte contre la pauvreté et à l'amélioration des conditions de vie des populations. A ce jour, la possibilité d'atteindre ces finalités peut se poser.

1.3 Développement des synergies entre les coopérations

Le PDUD s'est positionné comme animateur et médiateur des intervenants extérieurs, afin que les activités communes soit identifiées et les rôles bien répartis en fonction des compétences et des objectifs de chacun. Ainsi la méthodologie du diagnostic institutionnel aura permis de planifier, sur la base des recommandations du PDUD l'intervention de la GTZ (Coopération allemande) notamment en matière de coaching fiscal et financier.

Le PDUD a également développé des collaborations avec le programme URBACAM porté par Nantes Métropole dans le cadre de la gestion des déchets ménagers. Il est cependant dommage que ces synergies et collaboration n'aient pas été rendu plus lisibles, particulièrement au Nord.

La RDC a développé des synergies avec l'EPA. Des échanges réguliers sont opérés avec les Ministères du Tourisme et de la Culture et leurs délégations régionales.

Les deux programmes ont développé des synergies avec l'Université de Dschang.

2. Le dispositif institutionnel

Le dispositif actuel, tant pour les maîtres d'ouvrage que pour les opérateurs ne facilite pas le fonctionnement de cette coopération.

Il y a un manque de clarté dans le positionnement de chacun des acteurs. Les deux villes n'assurent pas leur rôle de maîtrise d'ouvrage et les deux institutions (AUGEA & APLC) ont pris les rennes de la coopération et de fait cumulent les rôles :

- Maîtrise d'ouvrage de fait sans délégation officielle des mairies
- Maîtrise d'œuvre dans les aménagements pour AUGEA et la RDC pour l'APLC

3. Le dispositif administratif et financier

3.1 La gestion administrative

Chaque année sont signées plusieurs conventions entre la ville de Nantes et l'APLC. Ces conventions concernent la mise en œuvre des programmes RDC et PDUD. Une convention pluri-annuelle concerne l'appui à l'association APLC.

Actuellement et en dehors des appuis aux acteurs tels que l'OT ou l'ASNAUD, toute activité sur le terrain est soumise à la signature d'un contrat. Ces contrats sont réalisés en bonne et due forme et permettent un bon cadrage et suivi des actions.

3.2 La gestion financière

En 2008, les procédures financières ont été améliorées. Il existe un document intitulé « Procédures financières » qui a été rédigé afin de préciser les règles et obligations à suivre en matière de décaissements d'argent, de réalisations des missions terrain (ordre de mission, note de frais, rapport de mission), barèmes de référence...

3.3 Les cofinancements

La commune de Dschang apporte une mise à disposition de ses locaux. Les bureaux de la coopération Nantes-Dschang sont installés avec ceux des services techniques de la Mairie dans l'ancienne mairie rurale. En attendant que la construction du Musée des Civilisations soit terminée, l'ADECC est également accueillie dans ces locaux. Ces nouveaux bureaux ont été restaurés et équipés en conséquence. L'OT est également installé dans des locaux municipaux dans le centre ville.

En termes de personnel, la Mairie de Dschang prend en charge depuis le 1^{er} janvier 2008 le salaire du Directeur de l'OT (précédemment à la charge du programme dans le cadre du Contrat de plan Etat-Région Tourisme). La 2nde personne de l'OT et le personnel des services techniques font également partis du personnel municipal.

3.4 Analyse des budgets

Total des dépenses de 2003 à 2009 : 1.611.000 € dont

- Matériel : 626.000 (39%) à noter que le musée n'est pas inclus
- Immatériel : 599.000 € (37%)
- Suivi : 386.000 € (24%)

Ces dépenses ont été couvertes par les ressources suivantes :

- Ville de Nantes et Région (50/50) : 1.093.000 € (67%)
- FSP, AIMF, Nantes Métropole : 395.000 € (25%)
- Diaspora : 123.000 € (8%)

Des décalages dans la mise en œuvre des activités lié à des retards mais aussi à des décaissements tardifs des subventions rendent difficile les analyses et les comparaisons. L'analyse des budgets annuels démontre cependant un problème de planification et d'estimation des budgets de dépenses et de recettes prévisionnels. Il existe en effet de gros écarts entre prévisionnel et réalisé. Le ratio entre activités matérielles et immatérielles est relativement déséquilibré. Ceci est du tant à la provenance des ressources qui ne permettent pas le financement des infrastructures qu'aux activités mêmes, en partie axées sur des activités immatérielles.

4. La visibilité

La visibilité des actions internationales des villes reste assez limitée. A Nantes, à part une exposition, et la participation aux Floralties il n'y a pas eu de retour auprès de la population. Il est en de même auprès des différents services de la ville.

Pour la ville de Dschang la visibilité est meilleure. Les actions envers le développement du tourisme ont facilité la reconnaissance nationale et internationale de Dschang en tant que destination touristique. L'aménagement du lac, du marché B, le meilleur accès à l'eau potable et à l'assainissement a facilité aussi la visibilité auprès des populations riveraines.

Concernant le volet culturel, la coopération entre les villes de Nantes et Dschang est restée longtemps une coopération d'initiés du fait du temps nécessaire à la mise en place et à l'ouverture des cases patrimoniales et du musée en cours. Une démocratisation est cours depuis 2 ans avec la mise en place des visites d'élèves et des clubs culture dans les écoles.

VI. RECOMMANDATIONS

1. Stratégie et Politique de coopération

1.1 Les axes de la coopération

Les axes culture et tourisme identifiés dès le départ de la coopération ne sont pas à remettre en cause. Pourtant l'évaluation a démontré que les impacts de cette coopération culturelle et touristique sont encore peu visibles sauf en ce qui concerne l'éducation culturelle et le développement d'activités nautiques.

L'intervention privilégiée sur l'axe culturel ne permet malheureusement pas le développement économique d'où une perte de pertinence par rapport aux finalités fixées dans les CPER. Les interventions culturelles doivent être menées sur des pas de temps long car la sensibilisation des acteurs et des populations nécessite beaucoup de temps. Le développement culturel relève de fait du développement d'un service public non marchand. Pour atteindre parallèlement des résultats culturels et de développement, il aurait été préférable de mener de front l'axe culture et l'axe développement économique grâce au tourisme (chambres d'hôtes, renforcement des capacités des hôteliers, restaurateurs, formation de guides touristiques, développement de circuits touristiques...).

Proposition 1 :

Les axes culture et éducation doivent être mieux couplés temporellement à des axes générateurs de revenus pour les populations comme le tourisme. Dans le cadre de la Route des Chefferies, le raisonnement du développement culturel et touristique pourrait aussi être plus intégré. Il serait intéressant que les populations à la base, mieux sensibilisées intègrent bien le fait que les actions touristiques doivent participer pleinement au financement de besoins plus classiques tels que l'accès à l'eau, à l'éducation.

Les résultats du programme de développement urbain, tel qu'il a été réaménagé, sont probants. Il serait intéressant de continuer ce programme de renforcement des services de la ville afin qu'ils soient en mesure de répondre au mieux aux besoins de la population de Dschang.

Proposition 2 :

Le programme de développement urbain doit être poursuivi. Le renforcement des services de la mairie permettant aux populations de Dschang un meilleur accès aux services essentiels (eau, assainissement, éducation...) est un des axes à développer. Les Services techniques de la ville de Nantes pourraient intervenir plus directement sur cet axe par le biais d'échanges d'expériences et de formation.

La poursuite de la coopération sur ces deux axes historiques doit par contre passer par une formalisation et une mise en adéquation des logiques individuelles de tous les acteurs. L'année 2010 qui est l'année de finalisation des programmes actuels doit permettre parallèlement l'identification, la construction et la validation commune d'un nouveau programme de coopération.

Proposition 3

Organisation d'un atelier avec l'ensemble des acteurs pour exprimer les attentes, définir ensemble les orientations, la stratégie de la coopération. La rédaction du programme de coopération qui découlera de cet atelier devra ensuite être présenté et validé ceci afin de garantir l'adhésion de tous les acteurs.

Des lacunes ont été relevées dans la construction des projets en termes de définition des objectifs et mise en adéquation des résultats attendus et des moyens. Il serait intéressant que les opérateurs soient appuyés dans la réalisation du prochain programme de coopération. Il pourrait être imaginé la mise en place par la ville de Nantes d'une formation au montage de projet « dans l'action ». Cette formation pourrait être organisée en présence des opérateurs et de la MSCJ au moment de la construction du prochain programme triennal.

Proposition 4

Appui des opérateurs dans la réalisation de documents de projet intégrant un système de suivi et évaluation mentionnant clairement critères d'évaluation objectivement vérifiables et des résultats atteignables dans un temps projet en adéquation avec les budgets disponibles

2. Les méthodes d'intervention

Dans le cadre de cette évaluation, beaucoup plus que la pertinence de la coopération et ses résultats, ce sont les méthodes d'interventions qui ont été questionnées. Au fil des années de mise en œuvre nous avons relevé :

- Un manque de prise en compte des besoins et avis des différents acteurs et bénéficiaires avant la mise en œuvre des actions. Des études préalables permettraient de limiter les risques d'erreur dans l'identification. L'efficacité des actions serait ainsi accrue.
- Les acteurs appuyés comme l'Office du tourisme, l'ASNAUD, l'ADECC reçoivent un appui financier, technique, organisationnel sans toutefois être conscients des étapes encore à franchir pour atteindre une totale autonomie. L'intégration dans les projets d'activités de renforcement des capacités des acteurs définies comme telles serait bénéfique.
- Il a été relevé un désaccord entre les acteurs sur la possible trop forte centralisation de l'APLC et AUGEA à Nantes, tant dans la prise de décision que dans les circuits financiers. Il est important, de régler ce désaccord pour qu'après plus de 10 années de coopération et d'émergence d'acteurs, la place soit véritablement laissée à l'autonomisation.
- Les organisations créées n'ont pour la plupart pas d'instance effective de gouvernance. Elles fonctionnent plus grâce au dynamisme d'individu qu'à une véritable gouvernance interne. Il serait utile d'insuffler une démarche de renforcement organisationnel.

Proposition 5 :

Mettre en place un véritable projet d'appui au renforcement des acteurs locaux afin qu'ils soient en mesure de se développer tout en mettant en œuvre les programmes de la coopération.

- Il manque d'espace de coordination et de communication à Nantes. Cet espace de débat, de confrontation permettrait à chacun de s'exprimer, de comprendre. De même, il n'existe pas de communication directe entre les services des deux villes.
- Il manque de suivi et d'évaluation des actions menées de la part de la ville de Nantes. Il n'y a par exemple pas eu d'évaluation menée avant de lancer le second programme triennal. De même, il n'a pas été organisé de mission à Dschang depuis 2007.

Propositions 6 :

Mettre en place un espace et des outils de dialogue et d'information à Nantes entre les Services de la ville de Nantes et les opérateurs APLC et AUGEA

Les missions des services de la ville de Nantes devraient être l'occasion de réaliser une évaluation in situ des réalisations programmées et de les comparer au programme prévisionnel préalablement validé de manière collégiale lors des comités de pilotage.

Il serait utile de mettre en place des circuits de communication simple entre les services techniques des deux villes sans avoir à passer par les circuits officiels

3. Le Programme de Développement Urbain

Les principaux points à améliorer concernant le PDUD concernent les méthodes d'intervention pour terminer la phase actuelle du PDUD et préparer une seconde phase.

Pour l'année 2010 il serait utile de discuter du positionnement des Services Techniques en maître d'œuvre sur l'ensemble des travaux, y compris les travaux du lac afin de poursuivre leur montée en puissance et leur capacité. L'amélioration du fonctionnement des espaces de coordination, de décision et de communication devraient aussi permettre à chacun des acteurs de trouver sa place.

La mise en place et l'accompagnement des comités de gestion de l'eau doit être une activité concomitante à la réalisation des travaux. L'accompagnement de ces comités jusqu'à leur autonomisation complète doit aussi être prévu.

Dans le cadre de la zone d'utilité publique du lac, la clarification concernant la propriété des terrains doit être finalisée.

Dans le cas où il serait décidé de réaliser une seconde phase ; le projet devrait être piloté dans sa globalité par la mairie de Dschang y compris pour les aménagements du lac. La mairie de Nantes ou un opérateur délégué devrait alors apporter une Assistance à Maîtrise d'ouvrage en prévoyant un retrait progressif pour qu'en fin de projet les services soient autonomes.

Le GIE devra être alors se repositionner en une société d'économie mixte en charge de la gestion du site du lac.

Dans le cas où une seconde phase d'Urbacam se mettrait en place ; alors il serait important de la construire avec le PDUD.

Proposition 7 :

Finaliser les activités suspendues du PDUD et préparer une seconde phase impliquant d'avantage les services techniques de la ville de Nantes.

4. La Route des Chefferies

Les propositions concernant le programme de la route des chefferies sont plus complexes car elles portent sur deux financements : les actions financées dans le cadre du contrat de plan Etat-Région et celles du projet financé par la Commission Européenne².

4.1 Le court terme

Dans l'immédiat il est nécessaire de réfléchir à la durabilité des actions et à l'autonomisation des acteurs. Pour cela nous proposons de clarifier la politique de soutien aux chefferies tant

² Cf. Centre artisanal financé sur ligne ANE-AL p. 27

en termes de critères d'appui que de durée. Cette réflexion doit être menée de front avec le développement d'activités génératrices de revenus telles que le soutien aux micro-entreprises (restaurateurs, artisans), le développement des cases d'hôtes et de circuits de découverte des villages.

Il existe aussi un besoin urgent à finaliser le mode de gestion du musée. Pour cela il sera nécessaire d'aider à la restructuration de l'ADECC en revisitant ses statuts et en les validant de manière à assurer l'exploitation du Musée conformément aux engagements pris dans la convention de 2009, (RDC - phase 2, Ville de Nantes, Ville de Dschang et APLC). Il n'est pas pensable que le Musée des civilisations, tel qu'il est prévu à l'interface entre les chefferies, les touristes et la ville de Dschang ne soit pas géré de manière communautaire.

Proposition 8 :

Rediscuter et clarifier le positionnement des acteurs en prévoyant un plan de renforcement des capacités incluant le développement d'activités génératrices de revenu et/ou l'obtention pérenne de fonds permettant une autonomie des acteurs locaux..

4.2 Le moyen terme

La complexité du montage actuel aussi bien en termes d'acteurs que de territoires interpelle. Cette complexité liée au manque de prise en compte du développement des populations fait qu'il semble utile qu'une réflexion d'ensemble soit menée tant dans la stratégie globale du programme RDC qu'au niveau de sa mise en œuvre.

Sans préjuger du résultat de cette réflexion qui devra être réalisée en présence de l'ensemble des parties prenantes ; il semble utile que

- Les territoires et les acteurs soient mieux positionnés. Le fait que la route des chefferies couvre le département et la région implique, au-delà des acteurs actuels, la participation d'acteurs départementaux et régionaux (préfecture, département de la culture, Assemblée des chefs, autre Organisation de la Société Civile (OSC) d'envergure départementale ou régionale) ;
- Ces acteurs doivent se retrouver dans un comité de pilotage différent de l'existant car devant être plus représentatif et plus indépendant. Ce comité décidera des orientations stratégiques et permettra à chacun des acteurs de se retrouver dans un programme qui rayonne sur des échelles territoriales multiples. Ainsi l'APLC pourrait assurer son rôle d'appui aux acteurs et prévoir son retrait progressif du dispositif

Proposition 9 :

Mettre en place un comité de pilotage représentatif et indépendant regroupant l'ensemble des acteurs impliqués dans la Route des Chefferies. Ce comité devra réfléchir au positionnement, à la fonction des acteurs afin que chacun se retrouve dans un programme qui rayonne sur des échelles territoriales multiples.

5. Le dispositif

Tout le monde est conscient qu'il est nécessaire de repositionner les mairies en véritable maître d'ouvrage de la coopération. Des maîtres d'ouvrage en capacité d'orienter, de décider et de confier à des maîtres d'œuvre la mise en œuvre des actions.

Parallèlement l'APLC devra se recentrer sur des activités d'accompagnement et de renforcement des capacités des acteurs locaux (ADECC, OT, ASNAUD) en prévoyant :

- La mise en place d'actions de renforcement des acteurs,
- La délégation, y compris financière,
- Le désengagement progressif des aspects opérationnels qui peuvent être directement mis en œuvre par les acteurs locaux.

Proposition 10 :

Suite à l'atelier (proposition 3) ; il sera nécessaire de formaliser les décisions prises par la mise à jour des conventions de partenariat liant différents acteurs.

6. Les opérateurs

Il a été noté une confusion dans les rôles et les implications des opérateurs APLC & AUGEA. Il est donc proposé de repositionner les organisations APLC et AUGEA dans le dispositif avec un seul opérateur en appui aux acteurs locaux pour une meilleure efficacité.

Le fonctionnement de l'APLC s'est amélioré fortement au cours des dernières années. Pourtant elle reste encore dans un fonctionnement considéré par les acteurs locaux comme trop centralisateur. Nous proposons de :

- Séparer les décisions stratégiques et opérationnelles. Les décisions stratégiques se prennent en comité de pilotage de la coopération et de la Route des Chefferies, les décisions opérationnelles sont déléguées à un coordinateur de l'APLC à Dschang.
- Mettre en place une véritable coordination locale pour rapprocher le centre de décision opérationnel de l'action. Le coordinateur local pourrait être un salarié national.
- Réfléchir au positionnement des salariés nantais et clarifier les rôles et les tâches des intervenants à Dschang.
- Accélérer le processus de reconnaissance officielle de l'association au Cameroun.
- Poursuivre la délégation de la gestion financière aux acteurs locaux en mettant en place les procédures de contrôle adéquat.

- Mettre en place un bon système d'archivage pour éviter de perdre la mémoire institutionnelle.

Proposition 11 :

Mise en place d'un comité de pilotage (CP) semestriel de la coopération en présence des deux villes, de l'APLC, des acteurs clés de la société civile locale. Ce CP doit avoir pour fonction :

- *de valider les plans d'action et les budgets semestriels*
- *de vérifier la bonne mise en œuvre de ces actions par les opérateurs par un suivi régulier*

Ce nouveau positionnement implique i) de l'opérateur APLC/AUGEA un positionnement en acteur de développement au détriment d'un positionnement d'opérateur local ; ii) un suivi régulier conjoint de la part des différents services de la ville de Nantes sous la coordination de la Mission de Solidarité et de Coopération Internationale et des services de la ville de Dschang sous la coordination du maire ou d'un de ses adjoints.

7. Les partenariats

De nombreux contacts ont été développés au cours des années. Parfois des conventions de partenariat ont été préparées mais jamais signées. Pourtant il est important de les formaliser pour garantir leur durabilité. C'est par exemple le cas avec l'Université de Dschang.

De même, développer un partenariat formel avec l'Alliance Franco-Camerounaise n'apporterait que des bénéfices ; une meilleure utilisation des ressources disponibles et une possible synergie lors des montages de projets.

Le partenariat avec l'EPA doit également être développé afin de poursuivre la coopération sud/sud démarrée.



Campus du Jardin tropical
45 bis avenue de la Belle Gabrielle
94736 Nogent-sur-Marne Cedex, France
Tél. : 33 (0)1 70 91 92 00
Fax : 33 (0)1 70 91 92 01
gret@gret.org - <http://www.gret.org>