



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

10 place des archives 69002 Lyon France ☎ +33 4 72 77 87 50

[cie-del@univ-catholyon.fr](mailto:cie-del@univ-catholyon.fr) [www.cie-del.org](http://www.cie-del.org)

---

**EVALUATION DU PROGRAMME DE  
COOPERATION DECENTRALISEE DANK**

**SYNTHESE du RAPPORT FINAL**

**Aout 2017**

---

**CIEDEL**

Centre International d'Etudes pour le Développement Local

10 place des archives 69002 Lyon tel:04 72 77 87 50 e-mail: [cie-del@univ-catholyon.fr](mailto:cie-del@univ-catholyon.fr) site: [www.cie-del.org](http://www.cie-del.org) p 1/9

## Introduction

Nantes Métropole a développé depuis le début des années 90 des partenariats de coopération décentralisée avec des collectivités territoriales en Afrique et en Amérique centrale : avec la Commune de Dschang au Cameroun depuis 1992 ; avec la Commune de Kindia en Guinée depuis 2007, en partenariat avec 5 communes de Nantes Métropole et avec l'ONG Coopération Atlantique – Guinée 44 ; et avec l'Association des Maires de Grand'Anse en Haïti depuis 2010.

D'une durée de 4 ans, et avec un budget prévisionnel de 930 000 euros, le programme DANK s'est déroulé d'octobre 2012 à décembre, et visait à « améliorer le cadre et les conditions de vie des citoyens des collectivités partenaires en améliorant et mettant en œuvre des politiques publiques locales d'hygiène publique (eau, assainissement, déchets, gestion des risques), et en mettant en place des outils de bonne gouvernance et d'organisation du territoire, tout en profitant des croisements d'expériences des quatre partenaires ». Elaboré par les 4 collectivités, il a été pensé de manière à privilégier le soutien au « soft », la mise en relation entre collectivités, et une planification souple. La définition et la programmation de ses actions s'est faite au fil de l'eau lors des comités de pilotage.

Nantes Métropole a assuré la coordination et l'animation technique du programme, le suivi administratif et financier général, ainsi que la représentation des partenaires auprès des bailleurs tels que l'État français, la Région des Pays de la Loire, l'Union européenne, etc. Chaque Collectivité était responsable de la déclinaison du programme sur son territoire, depuis l'élaboration de ses stratégies jusqu'à la mise en œuvre des actions retenues.

Les enjeux de cette évaluation, conduite par 5 consultants du CIEDEL entre décembre 2016 et juillet 2017 étaient à la fois stratégiques, techniques et financiers. L'évaluation a concerné le programme mis en œuvre par les 4 collectivités territoriales partenaires et par les acteurs de leurs territoires de 2012 à 2016 ; elle visait à apprécier la stratégie d'intervention, les dispositifs, identifier les effets du programme sur le renforcement de la légitimité des collectivités territoriales et juger de la pertinence et de la cohérence du programme

Pour piloter et contribuer au processus évaluatif, un comité de pilotage à Nantes Métropoles et des comités de suivi dans chacune des villes partenaires ont été mis en place.

L'équipe mobilisée par le CIEDEL était constituée de 5 consultants : Un chef de mission (David Hacquin), et 4 consultants pays (Guinée : Mame Tacko Diallo Gaye ; Cameroun : Jean Claude Kryos Njutapvoui ; Haïti : Paschaly Chery ; France : Corinne Lajarge).

Au total pour les 4 pays concernés, l'équipe d'évaluation aura réalisé : 90 entretiens semi-directifs (25 en France, 28 en Guinée, 24 au Cameroun, et 14 en Haïti), des entretiens groupés avec les équipes des agences et de l'AMAGA ; des visites terrain sur les ouvrages réalisés dans le cadre des projets pilotes ; des entretiens groupés avec les responsables et techniciens des organisations gestionnaires des équipements ; des entretiens informels avec les usagers autour de ces ouvrages ; une restitution à chaud dans chaque pays ; un questionnaire sur le partenariat auquel 36 personnes ont répondu.

Pour Dschang, Kindia et l'AMAGA, un rapport pays a été produit et transmis à chaque comité de suivi. Les éléments de la phase France ont été directement intégrés et valorisés dans le rapport final.

---

### CIEDEL

Centre International d'Etudes pour le Développement Local

10 place des archives 69002 Lyon tel:04 72 77 87 50 e-mail: [ciedel@univ-catholyon.fr](mailto:ciedel@univ-catholyon.fr) site: [www.ciedel.org](http://www.ciedel.org) p 2/9

# 1 - DANK : un programme ambitieux aux résultats nuancés mais encourageants

## 1.1 Une amélioration des services

Le programme DANK a permis d'améliorer l'accès à l'eau et de la gestion des déchets dans les territoires des collectivités du Sud, en particulier pour les communes de Dschang et Kindia.

Il faut toutefois noter que les questions liées à la gestion des points d'eau et au paiement du service restent difficiles à travailler dans des contextes où les habitudes poussent à rechercher une eau « gratuite » ; la question du prix de l'eau est une problématique complexe qui demande à être travaillée sur le long terme et de manière stratégique.

= Prospective : dans les relations entre les services techniques de Nantes Métropole et ceux des Communes et Agences de Dschang et Kindia, introduire ce sujet comme objet de travail.

En ce qui concerne la gestion des déchets et de l'assainissement, le service s'est amélioré à Dschang et à Kindia, et a commencé à se mettre place dans les Communes membres de l'AMAGA.

Toutefois, l'amélioration constatée de la qualité et de l'accès à ces services reste très fragile. La pérennité de ceux-ci est encore lointaine.

= Prospective : travailler à l'élaboration d'un schéma d'amélioration de la pérennité des services, dans une logique de schéma directeur avec des résultats précis à atteindre (taux de couverture, Compte d'Exploitation prévisionnel...) et des étapes/paliers pour y parvenir ; définir quelques cibles et indicateurs de suivi pour mesurer l'évolution de la couverture et de l'équilibre économique. Ce pourrait être un deuxième objet concret de travail dans le cadre d'un futur programme.

## 1.2 Des agences qui fonctionnent mais restent fragiles

Le programme DANK a accompagné la mise en place et la structuration d'agences dans le domaine de l'eau et de l'assainissement (Cameroun et Guinée) qui ont des vraies capacités opérationnelles mais peu de capacités stratégiques et dont la pérennité reste à construire.

L'évaluation confirme que le programme DANK a contribué à **renforcer les capacités opérationnelles** des agences principalement dans les domaines de la sensibilisation et conscientisation des habitants et des usagers des services à l'hygiène publique, l'appui à la gestion des équipements de proximité, l'organisation, la planification et la programmation du travail des équipes techniques, la gestion administrative et financière, la mise en œuvre technique : compostage, petits entretiens des équipements et des réseaux... .

Ces capacités permettent déjà aujourd'hui d'améliorer la qualité des services rendus et d'enclencher une dynamique vertueuse de renforcement de la confiance entre les Communes qui organisent progressivement le service et les usagers du service public.

En Guinée et au Cameroun, les **capacités stratégiques sont encore faibles** mais elles commencent à s'installer.

En dehors de l'AMGED qui dispose d'un document stratégique (schéma directeur des déchets pour la Commune), les Agences n'ont pas de vision et d'objectifs à long terme de développement du service de l'eau, de l'énergie et de l'assainissement. Dans les 3 agences, les mécanismes et instruments de pilotage stratégique manquent.

Les cycles de « planification- programmation - mise en œuvre » sont essentiellement orientés sur la dimension technique et financière des services et ne sont pas inscrits dans une planification et une stratégie de long terme.

Toutefois, à Dschang, le programme DANK a contribué à renforcer deux savoir-faire stratégiques de l'AMGED qui lui permettent de renforcer son autonomie :

- Un savoir-faire de mobilisation de financement
- Un savoir-faire d'élaboration et de pilotage de programme

Toutefois ces **capacités opérationnelles et stratégiques ne reposent que sur quelques personnes** : un ou deux élus dans chaque Collectivités Territoriales, les directeurs de chaque agence, et quelques techniciens spécialisés.

En conclusion, le programme DANK a contribué à accompagner les Agences sur le chemin de leur autonomie. Mais elles demeurent très fragiles, dépendantes de l'extérieur pour leur fonctionnement ; et les services qu'elles développent et mettent en œuvre ne sont pas encore pérennes.

= Prospective : Poursuivre l'accompagnement de l'autonomisation des agences. En ciblant des objectifs de renforcement négociés, tant opérationnels que stratégiques. Avec un point d'attention sur le renforcement de l'autonomie (gagner en indépendance)

**En Haïti**, des capacités opérationnelles ont été créées, mais les capacités stratégiques sont encore balbutiantes.

Après 4 années de programme, l'AMAGA a commencé à renforcer ses capacités opérationnelles sur le plan technique, administratif et financier.

En revanche, sur le plan organisationnel et du pilotage ou de l'appui à la mise en œuvre de services d'assainissement, l'AMAGA n'a pas beaucoup progressé (principalement en raison de l'instabilité politique et institutionnelle du pays et d'un turn over important des personnes).

En outre, l'AMAGA manque de vision, de capacités stratégiques et d'une articulation claire avec les communes et les services de l'Etat.

= Prospective : accompagner pour construire le sens, la vision, les objets communs de l'intercommunalité ; le contexte est plus propice après 5 ans de zones de turbulence politiques et institutionnelles, avec l'installation des nouvelles équipes municipales, et le retour à l'ordre constitutionnel

### **1.3 Une maîtrise d'ouvrage communale et une gouvernance à l'échelle territoriale peu renforcée.**

Le programme Dank n'a **pas permis d'améliorer significativement la maîtrise d'ouvrage communale** dans le domaine de l'eau et de l'assainissement, ni la gouvernance à l'échelle territoriale.

= Les communes ne se sont pas positionnées comme autorités organisatrices et régulatrices des services de l'eau et de l'assainissement sur leur territoire. Elles ont par défaut laissé cette responsabilité aux Agences, en leur déléguant la maîtrise d'ouvrage sans que celles-ci ne soient en mesure de l'assurer (pas les compétences techniques, pas la légitimité à le faire).

Quatre causes nous semblent avoir contribué à cette faible maîtrise d'ouvrage et gouvernance territoriale.

- Derrière les mots de maîtrise d'ouvrage, de maîtrise d'ouvrage déléguée, de maîtrise d'œuvre... les représentations peuvent être différentes : les notions de gouvernance et de politiques publiques locales restent également floues.
- Défendre et porter la décentralisation n'est pas chose facile dans le contexte d'Etats fragiles.
- L'histoire de la formulation du programme : une agrégation de volonté et d'intérêts propres à chaque territoire.
- Un élargissement sans doute trop rapide des thématiques (de l'eau aux déchets).

= Prospective :

Une piste pourrait être de repositionner le renforcement institutionnel aux communes et à l'intercommunalité AMAGA comme objet central de la coopération, pour accompagner le renforcement du pilotage politique et stratégique de leur action publique (travailler sur le renforcement des services techniques, administratifs et financiers, sur le management des services, sur l'appropriation du sens de l'action publique territoriale....) = contribuer à construire et renforcer la légitimité à piloter et mettre en œuvre les services publics locaux.

#### **1.4 Une appropriation et une compréhension par les habitants des enjeux de l'hygiène publique difficiles à mesurer**

Il est difficile de dire si le programme a contribué à une meilleure compréhension des enjeux de l'hygiène publique par les habitants et à leur implication pour l'améliorer.

Des activités de sensibilisation/conscientisation à l'hygiène publique ont été réalisées dans les 3 territoires. Mais il n'est pas toujours facile de réaliser un état des lieux précis de ces activités, car ni les agences ni les services de l'AMAGA n'ont mis en place d'outils de suivi.

Prospective : Pour un futur programme :

Mettre en place quelques outils simples de suivi, du type d'activités réalisées, ou, sur quoi, et du public touché

## **2. Pertinence de la démarche partenariale et de l'approche soft / gouvernance du programme**

**2.1 Globalement, la relation partenariale durant le programme et ses effets sont jugés très positifs à Dschang, positif à Kindia, et un peu plus mitigé par l'AMAGA.**

Bien que la relation, l'action et les dispositifs partenariaux aient été globalement bien appréciés, le programme DANK a rencontré un certain nombre de difficultés : Arrêt des financements de la Région Pays de Loire, une relation de territoire à territoire déséquilibrée (régulières entre Kindia et Dschang, mais assez peu avec les communes qui constituent l'AMAGA et peu d'action sur le territoire de Nantes Métropoles ), des renouvellements (ou départ) des personnes sans transmission rendant difficile le pilotage politique et technique.

## **2.2...mais qui a eu un effet dynamisant et d'innovation sur les territoires et entre les territoires**

### ✓ **Sur le territoire des villes partenaires en Afrique**

**A Dschang**, on peut noter une dynamique positive et vertueuse de mobilisation autour des services de l'eau, des déchets et de l'énergie, l'expérimentation du tri et la valorisation des déchets, une organisation en Comités Locaux de gestion et une organisation en comités d'hygiène dans les écoles primaires

**A Kindia** de nouveaux GIE de collecte des déchets se sont mis en place ; les relations entre acteurs de l'eau s'inscrivent dans une dynamique positive ; Le programme Edukindia, qui s'appuie sur les personnels financés par DANK, fait le lien entre l'ACEA et le milieu scolaire.

Dans le département de **Grand'Anse**, le dialogue entre les Maires a permis de mettre en place les conditions (mieux se connaître, se faire confiance...) d'une dynamique intercommunale ; La mise en place de comités de pilotage des actions du programme dans chaque commune durant la phase de deux années de délégation spéciale a contribué à maintenir le dialogue entre les anciens Maires et les agents intérimaires.

Sur le **territoire de Nantes** le programme a favorisé quelques initiatives : il a notamment permis à des acteurs du territoire Nantais de valoriser leur expertise technique en la mettant à disposition des CT partenaires. Ces actions, pour intéressantes qu'elles soient, sont plus ponctuelles que le fruit d'une stratégie pensée de mise en relation des acteurs. Ceci s'explique principalement par le fait que Nantes Métropole a jusqu'à présent plutôt pensé sa coopération comme une projection vers l'extérieur que comme un atout pour son propre territoire.

Malgré une vision claire et partagée des enjeux actuels de la coopération décentralisée chez la plupart des interlocuteurs que nous avons rencontrés à Nantes **un travail reste à faire d'éclaircissement des enjeux pour le territoire nantais**, et sur les modes d'implications des services métropolitains dans cette coopération.

### ✓ **Des relations Sud-Sud qui donnent des idées d'actions publiques, qui se matérialisent parfois et produisent des effets au sein des collectivités partenaires**

## 3. Le programme Dank a contribué au rayonnement des Collectivités Territoriales engagées et à un renforcement de leur légitimité en coopération décentralisée

### 3.1 Une reconnaissance des savoir-faire des Collectivités Territoriales

Les compétences de Dschang et de Kindia en matière de mise en place de politique et services public communaux dans les domaines de l'eau et de l'assainissement sont aujourd'hui reconnues dans leur pays. Il y a cependant un risque qu'elles ne puissent faire face aux demandes d'appui et de témoignages au sein de leurs pays respectifs. Il y a donc une vigilance à avoir, pour permettre à ces collectivités de continuer à se renforcer, tout en reconnaissant leur rôle à appuyer d'autres villes de leur pays.

### 3.2 Une reconnaissance de l'approche en matière de coopération décentralisée

En France, **DANK est identifié par l'AFD comme un programme phare** qui illustre une des catégories de ses modes d'intervention en partenariat avec les collectivités territoriales pour accompagner et renforcer les capacités des CT du Sud et appuyer l'élaboration et la structuration de politiques publiques locales.

## 4. Prospective

DANK a produit des résultats intéressants mais fragiles, qu'il nous paraît essentiel de consolider. Si les parties prenantes font le choix d'un nouveau programme, ce qui nous paraît pertinent, des conditions doivent être remplies.

### 4.1 Un resserrement géographique à réfléchir

Comme indiqué précédemment, nous constatons des contextes et réalités assez différents entre d'une part Kindia et Dschang, et d'autre par Grand'Anse, en terme de caractéristiques des territoires, d'enjeux de développement, de modalités d'organisation des services, de niveau d'autonomie des collectivités territoriales, d'avancée des réformes et processus de Décentralisation...

Dans cette situation, il nous semble plus pertinent de :

- poursuivre la dynamique de coopération avec Dschang et Kindia autour d'un programme de renforcement institutionnel et des capacités à assurer leurs rôles et responsabilités d'organisatrice des services d'hygiène publique ;
- poursuivre la coopération avec l'AMAGA dans le cadre du collectif Grand'Ouest, en mettant en place un programme concerté d'appui à la structuration de l'intercommunalité autour d'un objet concret à rediscuter avec l'ensemble des Communes du département de la Grand'Anse.

### 4.2 Un appui à l'appropriation par les acteurs de leur rôle en matière d'élaboration et mise en œuvre d'une politique publique

L'évaluation a constaté un flou concernant l'appropriation par les acteurs eux-mêmes de leur rôle en matière d'élaboration et de mise en œuvre des politiques publiques.

Le rôle de Nantes Métropoles pourrait être **d'accompagner la réalisation d'un diagnostic plus précis des besoins en renforcement institutionnel**, de proposer des objectifs et des processus de renforcement suffisamment denses et selon des modalités variées (mission d'appui technique ciblée, accueil en stage dans les services ou sur le territoire, mise en place de parcours de formation individualisés pour les techniciens des agences, ...).

Le financement de ces mobilisations de ressources humaines à Nantes Métropole ou dans les villes accompagnantes pourrait être inclus dans les futurs programmes comme il l'a été dans le programme DANK, et permettre ainsi à ces collectivités de coopérer sans s'affaiblir (emploi de personnels supplémentaires sur le temps du programme).

#### **4.3 Redéfinir les contours politiques et techniques du futur programme**

**Dans un premier temps**, il est nécessaire que chaque collectivité concernée conduise un **dialogue interne entre élus** (à la coopération, mais aussi dans les domaines sectoriels concernés (eau / déchets / environnement ?) afin de valider collectivement la volonté d'engagement dans un nouveau programme.

**Dans un deuxième temps** la réflexion doit être reprise **entre les collectivités territoriales partenaires** dans la mesure où le renouvellement des équipes techniques et du personnel politique impose un nouveau partage autour des enjeux et des objectifs politiques de la coopération entre les villes.

**Techniquement**, l'enjeu du prochain programme pourrait être de permettre aux collectivités territoriales des pays du Sud d'assurer véritablement leur responsabilité d'organisatrice des services de l'eau potable, de l'assainissement et des déchets, tout en réunissant les conditions de pérennisation des agences.

#### **4.4 S'appuyer sur des équipes techniques renforcées**

Un programme multi-pays, pluri-acteurs, à forte dimension partenariale, avec une recherche d'effets leviers, demande à être piloté et animé. Ce qui nécessite d'avoir des ressources humaines affectées, du temps et de la disponibilité, des compétences rares (animation de dynamique partenariale, fonctionnement en réseau, interface, interculturalité, ingénierie de renforcement de capacités...).

Conçu à un moment où le service de la MSCJ comptait un personnel plus étoffé, la réduction drastique des effectifs de la MSCJ a fait peser un poids trop grand sur les épaules du chargé de mission et de l'assistante du service.

Le futur projet devra faire le choix entre un programme dimensionné à l'échelle des moyens disponibles, ou prévoir un renforcement de l'équipe. En outre, cette question se pose sans doute en termes similaires dans les collectivités territoriales partenaires.

#### **4.5 Mieux articuler l'action des CT et des ONG**

Pour renforcer leurs capacités à produire et organiser du service public, les Collectivités territoriales et les organisations avec lesquelles elles travaillent, au-delà de s'accorder sur le sens, doivent dialoguer pour construire des approches, et des modalités d'intervention cohérentes.

Ceci demande une posture d'accompagnement et d'animation que pourrait assurer Nantes Métropoles sur son territoire, et chaque Commune partenaire sur le sien.

#### **4.6 Le point de vue des bailleurs et des réseaux**

Le programme DANK rencontre le soutien unanime aussi bien des réseaux que des bailleurs qui se positionnent dans une perspective de continuité de leur accompagnement à cette coopération décentralisée en réseau. Ils ont une perception juste de l'approche proposée dans le cadre de DANK, tout en restant cependant dans une approche classique de la coopération, qui n'identifie pas celle-ci comme pouvant produire des effets dans les territoires au Nord. En outre, les bailleurs ne semblent pas tous sur la même approche en ce qui concerne l'aide budgétaire (qui met pleinement la collectivité du Sud en responsabilité).

Les réseaux et bailleurs accordent une importance particulière à la collaboration avec les réseaux nationaux de collectivités territoriales notamment en Guinée et au Cameroun.

Une discussion est donc à approfondir avec les bailleurs : pour faire connaître ce qui est fait plus en détail, pour dégager des opportunités de collaborations plus précises, que ce soit en termes de cofinancement ou d'appui méthodologique.