

**EVALUATION DE LA COOPERATION
DECENTRALISEE ENTRE LE DEPARTEMENT
DE LA SAVOIE ET LA COMMUNE DE
DESSALINES**

SYNTHESE

Mars 2013

David HACQUIN

Corinne LAJARGE

Antoine Wilnès TILUS



CIEDEL

SOMMAIRE

I.	INTRODUCTION.....	3
II.	EFFICACITE ET COHERENCE DU PROGRAMME DE COOPERATION 2009 – 2012 (VOLETS ENVIRONNEMENT, SOCIAL, CULTUREL ET DEVELOPPEMENT TERRITORIAL)	4
III.	RENFORCEMENT INSTITUTIONNEL DE LA COMMUNE ET DYNAMIQUE TERRITORIALE	7
IV.	L’INTERET MUTUEL	8
V.	RELATION PARTENARIALE ET DISPOSITIFS DE COOPERATION	9
	1. LES RELATIONS ET DISPOSITIFS POLITIQUES DE COOPERATION	9
	2. LE DISPOSITIF TECHNIQUE	10
	3. LE DISPOSITIF FINANCIER.....	11
VI.	RECOMMANDATIONS.....	12
	1. SUR LA RELATION PARTENARIALE	12
	2. SUR LA STRATEGIE ET LES OPTIONS POUR UN FUTUR PROGRAMME.....	13
	3. SUR LES DISPOSITIFS TECHNIQUES ET FINANCIERS	13
VII.	CONCLUSION	14

I. Introduction

Depuis 1986, le Département de la Savoie a fait le choix de s'engager dans une politique d'ouverture à l'international «*afin de décliner pleinement sa volonté de se tourner vers le monde de la même façon qu'il s'intéresse aux plus démunis sur son territoire*». ¹ Au fil des années, trois relations de coopération décentralisée se sont développées avec trois collectivités territoriales à travers le monde - la Commune de Bignona au Sénégal (depuis 1988), le Département d'Argès en Roumanie (depuis 1993), la Commune de Dessalines en Haïti (depuis 1997). Dans le même temps s'est développée une activité d'appui aux initiatives de solidarité internationale portées par les Savoyards. Pour conduire sa politique de coopération, le Conseil général de la Savoie s'appuie sur l'association Pays de Savoie solidaires (PSs), structure-ressource au service des acteurs de la coopération et de la solidarité internationale en Savoie.

En 2012, Pays de Savoie solidaires a souhaité réaliser un point d'étape de ces trois coopérations ainsi que du travail d'accompagnement des dynamiques de solidarité internationale en Savoie. L'évaluation de la coopération Savoie - Dessalines réalisée par le CIEDEL entre septembre 2012 et février 2013 s'inscrit donc dans ce processus de bilan-prospective, et intervient à la fin du programme triennal 2010-2012 cofinancé par le Ministère des Affaires Etrangères, dans un contexte de renouvellement du Bureau de l'association Pays de Savoie solidaires.

La coopération décentralisée entre le Département de la Savoie et la Commune de Dessalines, née à la fin des années 80, est fortement marquée par le contexte de la décentralisation en Haïti. La constitution du 29 mars 1987 reconnaît trois niveaux de collectivités (Section communale, Commune, Département) mais seul le niveau communal existe et fonctionne réellement. La décentralisation se met en effet en place difficilement du fait de la faiblesse des transferts de moyens humains et financiers accompagnant le transfert des compétences, des difficultés pour les Communes de collecter l'impôt et de l'inexistence d'une fonction publique territoriale.

La Commune de Dessalines ne fait pas exception dans le paysage haïtien ; elle rencontre, comme la grande majorité des Communes, d'énormes difficultés à remplir les missions qui sont les siennes et peine à répondre aux besoins de sa population.

La coopération entre la Savoie et Dessalines a été formalisée pour la première fois par une convention de coopération décentralisée en 1997. Le contenu de la coopération ainsi que les dispositifs de pilotage et de mise en œuvre du partenariat ont ensuite évolué en fonction des changements institutionnels et politiques haïtiens, et en lien avec les événements et crises qui ont affecté ce pays ces dix dernières années. Entre 1997 et 2008 l'accent a été mis sur les questions de développement avec de multiples actions dans les domaines de l'éducation, la santé, l'urbanisme, l'environnement et le développement rural ; à partir de 2009, le choix a été fait de prioriser la

¹ Extrait de la convention cadre d'objectifs et de moyens 2012-2015 signée entre le Conseil général de la Savoie et l'association Pays de Savoie solidaires.

question de l'appui institutionnel dans le cadre d'un programme de renforcement des capacités de la maîtrise d'ouvrage et de la maîtrise d'œuvre de la Commune de Dessalines.

Le programme de coopération décentralisée de 2009 à 2012, sur lequel porte en grande partie la présente évaluation, visait à renforcer les capacités de maîtrise d'ouvrage et de maîtrise d'œuvre de la Mairie de Dessalines ainsi que le renforcement des dynamiques territoriales à travers 4 volets : renforcement institutionnel, environnement, social et culturel, développement territorial. En s'engageant dans ce processus d'évaluation à forte dimension participative, le souhait de Pays de Savoie solidaires était de pouvoir disposer des éléments nécessaires à l'élaboration d'un nouveau programme tri annuel, de faire de cette étape un moment de formation et d'appropriation tant de la démarche que des résultats par les principaux acteurs, et de consolider et enrichir la stratégie de coopération de territoire à territoire.

L'évaluation s'est focalisée sur trois questions fortes et porteuses pour la réflexion sur les évolutions à conduire : le choix de l'appui institutionnel comme axe fort de la coopération ; le dispositif de pilotage et de mise en œuvre de la relation de coopération décentralisée ; la relation de territoire à territoire entre acteurs de Savoie et de Dessalines.

Malgré la période relativement courte sur laquelle elle s'est déroulée (de septembre 2012 à février 2013), la démarche adoptée s'est voulue la plus participative possible. Les différentes phases d'évaluation ont permis de réaliser une soixantaine d'entretiens en France et en Haïti (dont 8 focus groupe), et ont été jalonnées de plusieurs temps de validation et de réflexion collectives qui ont contribué à alimenter les constats, analyses et recommandations.

Les résultats de l'évaluation sont présentés selon la logique suivante. La première partie est consacrée à l'efficacité et la cohérence du programme de coopération ; la seconde aborde le renforcement institutionnel de la Commune et l'appui à la dynamique territoriale ; la troisième traite de l'intérêt mutuel dans la coopération ; la quatrième porte sur la relation partenariale et des dispositifs de coopération ; enfin, la dernière partie propose des recommandations sur les trois dimensions de la coopération (relation partenariale, stratégies, dispositifs).

II. Efficacité et cohérence du programme de coopération 2009 – 2012 (volets environnement, social, culturel et développement territorial)

De manière transversale, le programme de coopération de 2009 à 2012 a permis de **mettre en œuvre de nombreux projets et actions sur les quatre volets du programme** (les trois premiers volets font l'objet de cette partie ; le quatrième volet relatif au renforcement institutionnel est traité dans la partie suivante).

Sur le **volet environnement**, de nombreuses actions ont été mises en œuvre en direction de la Commune de Dessalines avec une ambition clairement exprimée de contribuer à **renforcer la légitimité et les capacités de la collectivité territoriale** à assurer la maîtrise d'ouvrage publique de **l'assainissement** et de l'eau. Ces actions portent sur le soutien à l'entretien de la ville, le ramassage et le traitement / valorisation des ordures ménagères, l'appui à la réalisation d'études et de diagnostic dans les domaines de l'eau et de l'assainissement, l'appui au recrutement d'agents

municipaux, l'appui à l'élaboration d'un schéma directeur communal de l'eau, l'expérimentation d'un projet pilote eau et assainissement... . Toutefois ce volet étant encore très récent, la Commune continue d'éprouver des difficultés à piloter et mettre en œuvre en toute autonomie les quelques services d'eau et d'assainissement (dont la gestion des déchets) qui fonctionnent.

Sur le **volet social et culturel**, l'appui de la Savoie pour favoriser l'**accès à l'éducation** est **bien apprécié par les acteurs rencontrés**. Il passe en particulier par le soutien à la construction ou la réhabilitation d'infrastructures, l'achat d'équipement et de mobiliers, le paiement de frais de scolarité pour les plus démunis, l'aide à des étudiants déplacés suite au séisme... . La dynamique de **prévention** dans le domaine de la **santé** en milieu scolaire quant à elle **vient combler un vide laissé par l'État** en matière d'éducation sanitaire (en dehors des campagnes de vaccination). La stratégie adoptée initialement (formations des enseignants, participation des comités de parents...) s'est toutefois étiolée au fil des années et la logique de pérennisation de cette activité de prévention scolaire a disparu. Sur l'**axe jeunesse**, **les résultats sont positifs** et les acteurs savoyards et dessaliniens sont bien investis dans la dynamique ; la coopération Savoie – Dessalines a contribué entre autres à renforcer la Plateforme des jeunes dans sa position d'acteur essentiel de la vie locale et d'interlocuteur clé sur les questions liées à la jeunesse, et à renforcer les capacités de la Commune et des acteurs dessaliniens à agir en direction de la Jeunesse.

Sur le volet **développement territorial**, la coopération a soutenu des actions d'appui au développement économique visant à améliorer les revenus agricoles (appui à l'amélioration de la production rizicole et maraîchère, appui à l'élevage, soutien au micro crédits) ; Elle a aussi mis en œuvre des projets destinés à préserver des risques érosifs et à protéger les ressources naturelles (aménagement de bassins versants, reboisement, pépinières). De nombreuses organisations interviennent ou sont intervenues sur le territoire de la commune de Dessalines dans ce domaine ; Pays de Savoie solidaires et le bureau de la coopération ont eu régulièrement recours à des opérateurs pour mettre en œuvre ce volet (FAO, AVSF, ADICOD, ainsi que ponctuellement sur d'autres volets comme avec Aide et Action sur l'axe scolaire....) avec plus ou moins de succès quant aux résultats. A ce stade, certains projets produisent **des résultats concrets positifs** : amélioration des rendements de production pour le riz, implantation progressive d'une race de cabri amélioré, moulin à riz... ; d'autres produisent **des résultats plus mitigés** ou encore incertains : pharmacie vétérinaire, motopompes pour l'irrigation, aménagement de la ravine Simonet, crédit rural... . Toutefois, le choix de confier tout ou partie du programme à une structure tiers nous paraît rester pertinent, Pays de Savoie solidaires et le bureau de la coopération à Dessalines n'ayant pas vocation à être compétents dans tous les domaines.

Un regard particulier a été porté sur l'**ADICOD**, association née en 1997 avec la formalisation de la coopération Savoie – Dessalines, qui a une place importante dans l'histoire de la coopération, et dont le positionnement et le rôle dans le système d'acteurs à Dessalines sont actuellement interrogés. Nous avons constaté que de nombreuses actions de développement rural bénéficient à ses membres et que sa représentativité s'est diluée au fil du temps face à l'émergence d'autres acteurs. Mais bien qu'elle éprouve des difficultés à se repositionner dans un contexte local qui évolue vite, elle est encore bien présente dans toutes les sections et dispose de capacités opérationnelles certaines. L'**ADICOD** est donc **une organisation qui compte** dans le paysage dessaliniens et **poursuivre l'accompagnement** engagé nous paraît essentiel pour l'aider à se repositionner.

CIEDEL

Centre International d'Etudes pour le Développement Local

19 rue d'Enghien 69002 Lyon tel : 04 72 77 87 50 e-mail : ciedel@univ-catholyon.fr site : www.ciedel.org p 5/14

De manière transversale, **le programme de coopération de 2009 à 2012 a donc permis de mettre en œuvre de nombreux projets et actions sur les trois volets du programme abordés dans cette partie.** Ceux-ci aboutissent à des **résultats visibles**, mais à une **pérennité qui apparaît assez contrastée** selon les projets. **Trois raisons** l'expliquent :

La première renvoie, pour certains projets, à une **faible appropriation** (au sens de « faire sien ») de l'enjeu, de l'objet ou des solutions techniques proposées par le programme ou l'opérateur d'appui, vécus comme apportés de l'extérieur (pharmacie vétérinaire, ravine Simonet...). Les arbitrages d'actions ou de projets à soutenir sont parfois en décalage avec les enjeux locaux exprimés (élevage caprin, pharmacies vétérinaires,...). Cependant, les actions soutenues par le programme **finissent assez régulièrement par rencontrer l'adhésion des personnes ou organisations qui en bénéficient** et qui savent mettre de côté leurs priorités pour tirer profit du soutien proposé.

La deuxième raison, proche de la première, est inhérente à la relative contrainte imposée par la **mécanique de mise en œuvre du « programme »** qui, bien qu'au service de la finalité et des objectifs à atteindre, **rend moins facile l'implication des acteurs locaux** (au-delà du bureau de la coopération) dans le pilotage stratégique et la prise de décision. Les axes du programme apparaissent comme des « tuyaux » prédéfinis qui obligent les acteurs locaux à se positionner stratégiquement pour pouvoir en bénéficier, même si ces « tuyaux » ne correspondent pas toujours aux priorités des organisations et des territoires sur lesquelles elles interviennent.

La troisième raison est liée à la **relative fragilité de la majorité des organisations** présentes à Dessalines (ADICOD, comités de gestion, Plateforme jeunesse, Comité de Développement Local (CDL)...) qui ont ou auront à porter les actions que le programme de coopération soutient ou a soutenu. Cette fragilité se situe au niveau **de l'autonomie** stratégique et relationnelle ; elle s'explique autant par le contexte particulier de l'Artibonite, zone connue pour être un lieu où l'appui à l'organisation du monde paysan est difficile, que par deux facteurs liés au programme. Tout d'abord, la majorité des formations en direction des organisations est orientée sur des aspects techniques et opérationnels (amélioration de la production, hygiène, gestion d'un moulin, formations en gestion de projet, planification, suivi...). Ensuite, la posture d'accompagnement des organisations adoptée par les acteurs d'appui (cadres et agents du bureau de la coopération, opérateurs d'appui) est, jusque là, restée centrée elle aussi sur des questions techniques et opérationnelles (qui constituent des savoirs faire incontournables), le renforcement des capacités relationnelles et stratégiques des organisations n'ayant été abordé que sous cet angle.

En conclusion, nous pouvons confirmer que le programme a obtenu des résultats concrets en 4 ans, malgré les retards parfois pris dans la mise en œuvre de ces différents volets. Et bien que la pérennité des projets soit difficile à travailler, une évolution dans la posture et les pratiques d'accompagnement devrait permettre de prendre en compte cet enjeu avec plus d'efficacité.

III. Renforcement institutionnel de la Commune et dynamique territoriale

Le volet « appui institutionnel » qui constitue le principal objectif du programme de coopération décentralisée de 2009 à 2012, s'est structuré autour de deux dimensions : i) une première spécifiquement orienté vers la **Commune** ; ii) une seconde qui concerne l'appui aux **dynamiques de structuration territoriale** et de concertation communale. De manière générale, nous constatons que le renforcement institutionnel **commence à porter ses fruits** :

i) De 2009 à 2012, période de relative stabilité dans la vie de l'institution communale, de nombreuses actions ont été mises en œuvre **pour renforcer son autonomie et son positionnement en tant que collectivité territoriale** ; la stratégie a articulé de manière plutôt équilibrée des actions de formation, d'accompagnement, d'assistance et d'échanges d'expériences. Ces actions sont généralement bien appréciées par ceux et celles qui en ont été les destinataires. Elles ont entre autre permis :

- de **renforcer les capacités opérationnelles** de la Commune : des services techniques plus étoffés, des cadres mieux préparés à assurer leurs missions.
- de doter la collectivité territoriale de **nombreux outils de connaissance de son territoire, d'aide à la décision et à la planification**, de communication : diagnostic du territoire, cartographie communale, Plan de Développement Communal... .
- d'accompagner et de renforcer la Commune dans sa stratégie de **mobilisation des ressources fiscales** (recettes fiscales multipliées par 2,5 en 5 ans).

Cependant, nous décelons encore **trois zones de fragilité** :

- La Commune s'est encore **faiblement appropriée** sa fonction et ses responsabilités de **maîtrise d'ouvrage** ;
- Ses **ressources propres**, bien que croissantes, lui laissent **peu de marges de manœuvre pour agir** (en particulier pour investir dans la réalisation d'équipements publics) ;
- Ses **capacités techniques et opérationnelles** sont **encore fragiles**, en particulier du fait de la précarité d'emploi du personnel communal.

Plusieurs raisons peuvent éclairer les difficultés qu'éprouve la Commune pour franchir de nouveaux caps. Certaines sont liées au contexte politique, institutionnel et juridique haïtien : un État qui porte peu sa propre réforme de décentralisation, une fiscalité locale difficile à mettre en place, un exécutif communal sans Assemblée délibérante. D'autres sont liées au programme de coopération : une stratégie de renforcement plus orientée sur le renforcement des capacités techniques et opérationnelles que stratégiques et relationnelles ; une offre d'appui parfois supérieure au rythme d'appropriation de la Commune ; une posture d'accompagnement de la Mairie qui s'est parfois transformée en « substitution » ; des savoirs-faires à consolider pour mieux se positionner en accompagnement d'une collectivité territoriale.

Malgré ces difficultés, **la Commune de Dessalines a avancé sur le chemin de l'autonomie**. Des choix stratégiques comme celui d'accompagner ses capacités à mobiliser la ressource fiscale, ou celui de la repositionner au cœur des volets du programme, l'y ont bien aidée. Il reste évidemment **des caps à franchir** mais il faut souligner qu'un processus de renforcement de capacités d'une collectivité locale dans un contexte particulier comme celui d'Haïti (État et institutions publiques très fragiles) reste complexe, nécessite de s'inscrire dans la durée, et exige une **stratégie d'accompagnement vers l'autonomie qui s'ajuste le plus finement possible à l'évolution de celle-ci**.

CIEDEL

Centre International d'Etudes pour le Développement Local

19 rue d'Enghien 69002 Lyon tel : 04 72 77 87 50 e-mail : ciedel@univ-catholyon.fr site : www.ciedel.org p 7/14

ii) De leurs côtés, **les dynamiques territoriales sont porteuses de changement** :

Articulées au volet renforcement institutionnel du programme, elles ont abouti à la **mise en place de cadres de concertation** formels sur les questions de développement local dans chaque section (CDL : Comité de Développement Local) et à un cadre de concertation communal (CCCPD : Comité Communal de Concertation et de Planification de Dessalines).

Le CCCPD, même si sa fonctionnalité est vérifiée, est encore davantage un lieu d'information et d'échanges que d'animation de la concertation locale autour de sujet à enjeux afin de construire des partenariats pour agir. De leurs côtés, les CDL, bien que récents, semblent être des lieux dynamiques d'échanges, de débats, de décisions pour la communauté locale et pour le territoire. Leurs faiblesses se trouvent essentiellement dans leurs capacités à formaliser et formuler leurs projets dans les normes attendues de l'extérieur, à mobiliser des ressources (internes et externes), et à les articuler pour concrétiser leurs objectifs, et à savoir gérer les influences externes qui pèsent sur leurs choix.

Ces résultats encourageants s'expliquent par une **stratégie d'accompagnement** des espaces de concertation **souple et ajustée** au rythme des organisations, par une **posture d'accompagnement fine** et un **rôle technique important** joués par l'Assistant Technique « renforcement institutionnel », et par le **soutien des micros projets** qui ont permis aux CDL de structurer leur dynamique autour d'objets concrets.

IV. L'intérêt mutuel

L'intérêt mutuel est une ambition exprimée par le Conseil général de la Savoie depuis l'origine de son engagement à l'international en 1986. Ainsi, les trois coopérations décentralisées ont été développées avec le souci d'y associer le plus grand nombre de Savoyards.

Sur la période 2009 – 2012, un travail important a été réalisé par l'équipe de Pays de Savoie solidaires sur « l'ancrage en Savoie des coopérations décentralisées » qui constitue, pour l'organisation, le volet Nord de celles-ci. **De nombreuses actions**, dont font part les rapports d'activités de l'association, ont ainsi pu être **réalisées sur le territoire savoyard en lien avec les coopérations du Département dont celle de Dessalines** (animations, expositions, accueils en Savoie et échanges avec Dessalines...). On peut noter une véritable envie, un nouvel élan sur cette question, avec une accentuation des échanges entre quelques acteurs savoyards et dessaliniens autour des questions de jeunesse, et des initiatives ponctuelles d'acteurs du territoire en lien avec Haïti (Crédit Agricole Mutuel de Savoie, dynamique pédagogique avec les écoles de Châteauneuf et Chamoux sur Gelon...).

Toutefois, **l'intérêt mutuel** dans la coopération entre la Savoie et Dessalines même s'il est affiché comme une ambition, **peine encore à se construire**. Comparativement aux autres coopérations (Argès et Bignona), moins d'actions concrètes ont été mises en œuvre dans ce sens, et celles qui l'ont été ne répondent pas suffisamment aux ambitions que se fixe Pays de Savoie solidaires (tentative de mobilisation de la Communauté de Communes de Aime ; essai de mobilisation de certaines

CIEDEL

Centre International d'Etudes pour le Développement Local

19 rue d'Enghien 69002 Lyon tel : 04 72 77 87 50 e-mail : ciedel@univ-catholyon.fr site : www.ciedel.org p 8/14

collectivités locales donatrices post séisme pour les convaincre de s'engager plus loin et autrement....).

Trois raisons peuvent l'expliquer :

- Le choix relativement récent de « l'ancrage en Savoie des coopérations décentralisées » comme une orientation stratégique prioritaire (la réflexion stratégique, la formalisation d'une démarche, la production de méthodes et d'outils se sont fortement accentués à compter de 2009).
- Le souci de Pays de Savoie solidaires de mettre en place les conditions favorables à la rencontre, qui, paradoxalement, contribue à limiter les échanges directs.
- Une image généralement négative d'Haïti véhiculée par les médias que les actions menées par Pays de Savoie solidaires ne suffisent pas à infléchir.

Malgré ces difficultés, la **dynamique engagée récemment autour de la jeunesse ouvre des horizons intéressants** pour avancer concrètement sur l'intérêt partagé par la Savoie et Dessalines sur ce sujet. Parallèlement, des personnes ou des organisations sont intéressées pour s'investir plus avant dans la dynamique de coopération (Crédit Agricole de Châteauneuf, écoles de Châteauneuf et de Chamoux sur Gelon, Lycée professionnel d'Albertville, service eau du Conseil général...). Il semble donc intéressant que Pays de Savoie solidaires poursuive et renforce sa présence et son travail d'accompagnement de proximité pour les aider à trouver leur place dans la dynamique.

V. Relation partenariale et dispositifs de coopération

La vision et la connaissance de la coopération par ses acteurs est plutôt hétérogène. De manière générale, les deux collectivités territoriales se connaissent respectivement très peu et très peu d'acteurs savoyards connaissent Dessalines. La vision d'une coopération centrée sur l'accompagnement du développement est encore peu partagée en Haïti, et, au delà du premier cercle d'acteurs, la Savoie est souvent perçue comme une ONG de financement qui soutient des projets. L'intérêt mutuel est perçu comme un enjeu par les principaux acteurs savoyards de la coopération, pas du tout pour les acteurs dessaliniens. Cette **représentation hétérogène de la coopération** s'explique notamment par la faible implication des deux collectivités territoriales dans le partenariat, par des échanges encore timides entre acteurs des deux territoires, et par la stratégie « protectrice » d'interface jouée par les maîtres d'œuvre du programme (Pays de Savoie solidaires et le bureau de la coopération).

1. Les relations et dispositifs politiques de coopération

Nous n'avons identifié que très peu de relations directes entre les deux collectivités territoriales. Dans l'histoire de la coopération, les relations entre le Conseil général et la Mairie de Dessalines ont été régulières tant que le Conseiller général en charge des questions de coopération pour et dans l'institution - lequel avait initié la coopération avec Dessalines et était par ailleurs président de l'association Pays de Savoie solidaires – était en fonction. Son retrait de la vie politique du Conseil général a laissé place à une période de transition dans le portage de la politique de coopération du Département, le temps pour la Conseillère générale déléguée à la coopération décentralisée de reprendre le flambeau.

CIEDEL

Centre International d'Etudes pour le Développement Local

19 rue d'Enghien 69002 Lyon tel : 04 72 77 87 50 e-mail : ciedel@univ-catholyon.fr site : www.ciedel.org p 9/14

Le conventionnement entre les deux collectivités territoriales est peu détaillé. Il ne fait pas mention de dimensions importantes indispensables à la relation partenariale : modalités de pilotage et de prises de décisions, mécanismes et règles du jeu pour faire vivre la relation, rôles et responsabilités communes et spécifiques, dispositifs pour mettre en œuvre le partenariat...

Les services des deux collectivités territoriales sont peu impliqués dans cette coopération. Le Conseil général n'a pas de service dédié aux relations internationales et en miroir, la Commune de Dessalines n'a pas pensé le pilotage et la coordination technique de sa coopération pour elle-même. Le coordonnateur local de la coopération joue ce rôle par défaut.

Dans ce contexte, la place et le rôle de Pays de Savoie solidaires apparaissent complexes, à la limite d'un service technique « annexe » du Département : analyse et montage de dossier pour le Conseil général, conseil politique à l'élue en charge de la coopération, participation à la préparation des missions des élus... Face à un maître d'ouvrage peu présent dans ses relations avec la Commune de Dessalines, Pays de Savoie solidaires a parfois dû se substituer à lui tout en travaillant à mobiliser et impliquer de plus en plus d'élus et de techniciens du Département dans **l'objectif de reconstruire un véritable portage politique de la coopération décentralisée**, au risque de se positionner en écran.

2. Le dispositif technique

A Dessalines et en Savoie, le programme de coopération est mis en œuvre par Pays de Savoie solidaires et un bureau de la coopération à Dessalines selon un modèle assez classique comparable à celui d'une association d'intervention et d'appui inscrivant son action dans le long terme : logique de programme portée par l'association, dont elle recherche les financements et moyens pour le mettre en œuvre, dont elle délègue tout ou partie de la mise en œuvre à des tiers... Elle est responsable de la mise en œuvre, des résultats qu'elle vise, des moyens qu'elle met en œuvre pour agir. Elle rend compte à ceux qui la financent.

A Dessalines, ce dispositif a permis de réaliser les actions prévues même si la pérennité de certains projets reste difficile à installer. Pays de Savoie solidaires a en effet réussi à infléchir la logique programme face aux enjeux de renforcement institutionnel et de développement local, en s'appuyant sur un bureau de coopération et des opérateurs dynamiques, impliqués. Cependant ces derniers nous semblent insuffisamment armés face aux ambitions du programme ; nous avons en effet identifié un besoin en renforcement de compétences des équipes terrains dans les domaines d'intervention qui sont au cœur du programme (appui institutionnel aux collectivités territoriales, accompagnement du développement local, appui aux organisations). A cela s'ajoute une importante charge de responsabilités (techniques et financières) qui pèsent sur les épaules du coordonnateur sans que celles-ci soient suffisamment formalisées et contractualisées.

En Savoie, Pays de Savoie solidaires se positionne en maître d'œuvre **de manière souple** et en construisant **des relations adaptées aux objectifs que l'association poursuit**. Les espaces de rencontre (comité Dessalines, Assemblée Générale de Pays de Savoie solidaires) et les actions d'interface sont efficacement utilisés pour partager de l'information, échanger, se connaître.

Cependant ceux-ci manquent encore de vision et d'orientations ainsi que d'objets concrets pour entretenir la motivation des membres.

Entre Dessalines et la Savoie, la question du portage juridique, du pilotage et du positionnement de la structure technique d'animation, de suivi, et de mise en œuvre du programme de coopération en Haïti n'est pas réglée ; elle induit un portage de l'ensemble des salariés du programme par la Commune qui ne satisfait ni Pays de Savoie solidaires, ni les acteurs concernés. D'autre part, la répartition de certaines responsabilités entre le chargé de mission de Pays de Savoie solidaires et le coordonnateur de la coopération à Dessalines, en particulier celles concernant des fonctions stratégiques pour le programme comme la décision et le contrôle, reste à clarifier et à formaliser.

3. Le dispositif financier

Pays de Savoie solidaires a mis en place **un suivi de l'effet levier innovant** qui montre clairement que l'association mobilise, par son action, **des ressources complémentaires qui permettent de donner plus d'ampleurs aux coopérations** du Conseil général et à leurs effets sur les dynamiques territoriales en Savoie. En 2011, sur la base des subventions apportées par le Conseil général, plus de 450 000 € de co-financements extérieurs ont été mobilisés ainsi que l'équivalent de 2700 jours de travail en complément de ceux passés par l'équipe technique, soit, un effet démultiplicateur de 257 %. La coopération avec Dessalines, dont le budget est le plus conséquent des trois coopérations, contribue à cet effet levier à hauteur de 117% comprenant l'implication bénévole liée à l'animation du territoire, soit la mobilisation en moyenne de 2,2 équivalents temps plein pour un équivalent temps plein salarié.

Le temps de l'évaluation n'a pas permis d'approfondir le système de suivi financier et de comptabilité de cette coopération. Nous pouvons toutefois confirmer que les **modalités de suivi et de gestion financière du programme sont opérationnelles** bien qu'elles ne soient **pas encore toutes formalisées**. Bien que ce schéma fonctionne et que personne ne le remette en cause actuellement, nous conseillons à Pays de Savoie solidaires d'en formaliser les règles, ce qui sera utile en cas de changement de personnes dans l'équipe, d'audit financier externe...

Concernant les **stratégies de gestion des ressources financières** du programme, deux éléments nous paraissent importants à souligner. D'une part, dans sa stratégie de renforcement institutionnel, Pays de Savoie solidaires a envisagé, mais n'a pas pu jusqu'à aujourd'hui, **abonder directement le budget de la Commune**. La décision finale, autrement dit « l'opportunité de la dépense », est donc restée très fortement côté « programme de coopération », laissant moins de place pour la Commune pour incarner progressivement sa nature publique de collectivité territoriale. D'autre part, le programme accompagne depuis 2005 la mise en place d'un **fonds local d'appui aux micro-projets** pour soutenir les initiatives issues de la dynamique territoriale « jeunesse ». Le processus de montage, les débats sur les critères de choix, la réflexion sur les modalités de prises de décision... semblent avoir produit **un effet d'entraînement intéressant** et confirme que l'idée d'un fonds de développement aux contours plus larges est aujourd'hui pertinente.

VI. Recommandations

Les recommandations portent sur les trois dimensions de la coopération : la relation partenariale ; la stratégie et les options pour un futur programme ; les dispositifs techniques et financiers de la coopération. Elles sont articulées entre elles et forment un système sur lequel il nous paraît indispensable d'**avancer progressivement, au rythme des acteurs.**

1. *Sur la relation partenariale*

a) **Renforcer et faire vivre la relation entre le Département de la Savoie et la Commune de Dessalines**

Un positionnement plus affirmé du Conseil général de Savoie dans sa relation avec la Commune de Dessalines reste le socle nécessaire et indispensable pour construire une coopération décentralisée autour d'enjeux et d'objets clairement partagés. Cela passe par :

- Le renforcement du dialogue direct en les deux collectivités territoriales (autour des valeurs et principes de la coopération, autour des enjeux et intérêts, autour des mécanismes à mettre en place pour faire vivre la relation... ;
- La construction d'un espace politique de pilotage et de décision (comité de pilotage de la coopération) ;
- Le choix d'un moteur ambitieux pour la relation, et la poursuite du travail engagé autour de sujets d'intérêts communs porteurs de sens (place de la jeunesse dans la vie locale...);
- Le renforcement du portage de la coopération décentralisée au sein du Conseil général de la Savoie, en complément du travail réalisé par l'association Pays de Savoie solidaires. Ce qui nous semble passer notamment par la création d'un service en charge de la coopération décentralisée du Conseil général.

b) **Renforcer et faire vivre les relations entre acteurs des territoires**

Les acteurs savoyards et dessaliniens se connaissent peu et connaissent peu leurs réalités respectives. Pour inverser cette tendance, le principal enjeu est de **poursuivre le travail d'ouverture et d'implication qui commence à porter ses fruits**. Plusieurs axes de travail nous paraissent importants d'aborder de front :

- Accentuer l'animation autour des thématiques qui mobilisent de plus en plus d'acteurs savoyards et renforcer la fonction d'interface de Pays de Savoie solidaires et du bureau de la coopération ;
- Donner une fonction plus stratégique aux rencontres en Savoie sur la coopération avec Dessalines et accompagner des groupes de travail restreints autour d'initiatives ou de sujets concrets « prétextes » à la découverte de Dessalines ;
- Poursuivre l'animation en Savoie, et encore plus que pour les autres coopérations, pour contribuer à changer le regard sur Haïti ;
- Poursuivre le chantier sur l'intérêt local dans la coopération, et en faire une préoccupation « permanente ».

2. Sur la stratégie et les options pour un futur programme

Nous conseillons à Pays de Savoie solidaires et au bureau de la coopération de recentrer la stratégie et les actions, en conservant prioritairement celles qui permettent de faire avancer la collectivité locale haïtienne, et en renforçant la mise en place de dispositifs d'accompagnements techniques et financiers pilotés localement et qui soutiennent les initiatives émergentes liées aux deux principaux enjeux qui restent très pertinents :

- Poursuivre le renforcement institutionnel de la Commune de Dessalines
- Soutenir le développement local du territoire de Dessalines

Pour ce faire, nous proposons **d'accentuer le soutien au développement local** en poursuivant l'accompagnement et le renforcement des organisations et des leaders qui les portent, et en soutenant leurs initiatives pour créer du mouvement et renforcer leurs capacités à décider et agir sur leurs conditions de vie. Cette démarche pourrait se structurer dans une logique de renforcement progressif (3 ans) de dispositifs politique (pilotage local), techniques (équipes d'appui), et financiers (fonds), que les dispositifs soutenus dans le cadre du programme ont contribué à préfigurer.

Concernant le renforcement institutionnel de la Commune, l'enjeu est de **continuer à renforcer et légitimer la Commune de Dessalines pour qu'elle s'approprie son rôle de collectivité territoriale**. Ce qui nécessite **une évolution de posture et de stratégie** de la part de Pays de Savoie solidaires et du bureau de la coopération qui devront renvoyer systématiquement la Commune à sa nature publique et à ses responsabilités. Cela passe par une analyse fine et régulière de l'évolution de son autonomie, par un accord clair sur cette ambition dans la coopération Savoie – Dessalines, et par le maintien de la possibilité d'ajuster les appuis au fil de l'eau. Cela passe enfin et aussi par une accentuation du renforcement des **capacités stratégiques** de la Commune autant que par la **poursuite de l'appui** engagé sur **les capacités techniques**.

3. Sur les dispositifs techniques et financiers

L'enjeu est de faire évoluer les dispositifs pour les mettre encore plus au service de l'ambition et des enjeux de la coopération (renforcement institutionnel, développement local, intérêt mutuel) tout en les inscrivant comme des instruments stratégiques dans le futur programme de coopération. Certaines évolutions sont à conduire en priorité :

a) Sur le dispositif technique

- Ajuster le positionnement des acteurs d'appui pour qu'ils prennent plus en compte la nature et le fonctionnement « public » de la Commune. Cela passe notamment par le renforcement des compétences des personnes travaillant pour ou avec la collectivité territoriale, par de la formation, des appuis, des échanges d'expériences...
- Clarifier, formaliser les règles du jeu, contractualiser la répartition des responsabilités (de décision, de gestion, de contrôle...) entre Pays de Savoie solidaires et le bureau de la

coopération. Ce qui nécessite de passer le cap d'une structure juridique pour porter la fonction de coordination du programme de coopération à Dessalines.

- Poursuivre le travail sur les problématiques de renforcement institutionnel et d'intérêt mutuel dans la coopération, en s'appuyant sur des ressources externes qui pourront l'alimenter, et en renforcer les capacités internes (Pays de Savoie solidaires, bureau de la coopération...) d'animation d'espace de concertation et de production collective (par de la formation externe, par de la participation à des dynamiques collectives dans d'autres espaces, par de l'accompagnement des équipes par des personnes ressources expérimentées...)

b) Sur les dispositifs financiers

- Formaliser et contractualiser les modalités de suivi et de contrôle financier et de gestion qui existent ; clarifier la responsabilité de gestion.
- Mettre la mécanique financière au service du renforcement de la Commune par des exigences de gestion « publique » de la ressource apportée par le programme de coopération, et par la mise en place d'un fonds d'appui à l'investissement public communal.
- S'appuyer sur l'expérience réussie de fonds d'appui aux initiatives locales pour construire un Fonds de Développement Local aux contours plus larges et qui rapproche toujours plus la décision du territoire dessalinien.
- Poursuivre la stratégie engagée « d'effet levier » en l'étendant, lorsque les conditions seront réunies, à la Commune de Dessalines pour qu'elle acquière progressivement cette capacité d'articulation de ses ressources propres avec des ressources externes.

VII. Conclusion

La coopération entre le Conseil général de Savoie et la Commune de Dessalines a abouti, en 4 ans, à des résultats concrets et satisfaisants sur l'ensemble des volets de sa coopération (environnement, social, culturel, renforcement institutionnel et appui à la dynamique territoriale), malgré quelques difficultés rencontrées pour pérenniser les résultats et impacts de certaines actions. Le programme a aussi permis à la commune de Dessalines d'avancer sur le chemin de l'autonomie, et les dynamiques territoriales qu'il a soutenues s'avèrent prometteuses. Enfin, des horizons intéressants s'ouvrent pour renforcer l'intérêt mutuel dans la coopération, en particulier autour de la jeunesse.

Toutefois, un défi important reste à relever ; celui de renforcer le socle de la relation partenariale entre le Département de Savoie et la Commune de Dessalines, et de dynamiser les relations entre les acteurs des deux territoires. Le temps de l'évaluation aura contribué à ouvrir des chemins du possible que les acteurs savoyards pourront, s'ils le souhaitent, décider d'explorer.