



Programmes triennaux Coopération Décentralisée Comè - Guyancourt 2010 - 2020

La commune de Comè (Bénin) et la ville de Guyancourt (France) ont tissé des liens depuis 1997 autour de l'amélioration des services publics de Comè et le rapprochement des populations des deux villes en coopération décentralisée et en particulier de la jeunesse.

Contexte

Comè et Guyancourt se sont engagées dans une coopération décentralisée depuis 2004. L'appui à la décentralisation en cours au Bénin par le renforcement de capacités des services de Comè est au cœur des actions communes mises en œuvre. A partir de 2010, les deux partenaires ont choisi d'inscrire les projets menés dans des programmes triennaux de coopération décentralisée afin d'assurer une meilleure continuité de l'action.

Les programmes triennaux se sont axés sur différentes composantes. Les deux premières conventions triennales 2010-2012 et 2013-2015 ont eu pour projet phare la mise en place d'un Registre Foncier Urbain (RFU). Les deux conventions suivantes, 2016-2018 et 2019-2021 ont été davantage axées sur l'appui aux politiques jeunesse.

En parallèle de ces deux grands axes, deux autres axes ont été reconduits d'une convention à l'autre : les échanges entre cadres et élus et les chantiers jeunes devenus par la suite séjours interculturels.

Les programmes triennaux ont bénéficié du soutien du Ministère des Affaires Etrangères, du Département de Yvelines puis du GIP Yvelines Coopération Internationale et Développement et la Communauté d'Agglomération de Saint Quentin-en-Yvelines (jusqu'en 2017).

Durant la période de mise en œuvre des programmes triennaux, les deux parties ont connu plusieurs changements au niveau des équipes et des dirigeants politiques, plus spécifiquement au niveau de Comè.

Les retombées des actions

Développement urbain et foncier

Le Registre Foncier Urbain (RFU) est un outil pertinent et reconnu au Bénin. On note une certaine appropriation de l'adressage, entre autre par les entreprises implantées à Comè. En termes de mise en œuvre du dispositif, il doit être soulignée une amélioration progressive du processus bien qu'oscillante. La commune de Comè est dotée aujourd'hui d'un outil potentiellement performant qu'elle a les moyens de maîtriser avec un service dédié et des compétences en interne à la mairie. On regrette que les recettes fiscales issues du RFU ne soient pas fléchées vers un développement local visible pour les citoyens, ce qui était l'un des objectifs initiaux de l'action.

La réalisation régulière des enquêtes fiscales, la distribution des avis, l'amélioration du taux de recouvrement restent un enjeu, tout particulièrement depuis les 4 dernières années. Comme autres difficultés récentes on note un service en sous-effectif, des personnels formés dans le cadre de la coopération et compétents qui n'ont pas forcément été maintenus dans leur fonction, une base de données non reliée aux services des impôts et des relations peu fluides avec les services déconcentrés de l'Etat. La budgétisation annuelle anticipée des dépenses

en lien au fonctionnement et au déploiement du RFU au-delà de Comè Centre restent des enjeux pour la nouvelle équipe municipale de Comè en place depuis 2020.

Avec une action novatrice et un appui continu qui font sens, malgré certaines lacunes, Comè reste une référence au Bénin en matière de RFU et d'adressage.

Appui au développement des politiques publiques jeunesse

L'action a permis des avancées notables telles que la mise en place du service jeunesse à Comè ou une meilleure connaissance et collaboration avec le milieu associatif de Comè, mais les résultats restent mitigés. La stratégie de déploiement a favorisé le maintien d'une dynamique associative jeunesse sur le territoire de Comè. Elle répondait à un besoin et a mobilisé les acteurs sur le territoire. Des retombées sociales positives sur le comportement des jeunes sont notées par les différentes parties prenantes. Globalement, les actions pilotes sont favorables au profilage d'un plan d'action jeunesse pour Comè.

Toutefois, la viabilité des dynamiques en cours est en question : l'équipe du service jeunesse à Comè est en sous-effectif ; la politique jeunesse est encore peu documentée/formalisée/capitalisée ; il existe des tensions de trésorerie chez les associations partenaires suite à des lourdeurs de décaissement au niveau de Comè, etc. Concernant plus spécifiquement la maison des jeunes, il existe de multiples freins (le statut, l'absence d'un plan de financement, la gouvernance et gestion du CJL, etc.) rendant peu réaliste l'aboutissement du projet de rénovation à court terme. La concrétisation du projet dans le cadre de la coopération décentralisée doit adopter un positionnement davantage axé sur l'accompagnement à la concrétisation de dispositifs jeunesse et d'une politique jeunesse communale, et non l'appui à un projet d'infrastructure.

Echanges culturels et de jeunes

Le dispositif de volontariat d'Echanges et de découverte proposé aux jeunes de 14-17 ans dans le cadre de cette coopération décentralisée est pertinent et a su évoluer avec son temps. Il est plébiscité par les jeunes bénéficiaires qui ont fait ressortir plusieurs impacts positifs en termes de développement personnel comme l'ouverture d'esprit ou la conscientisation citoyenne. Les jeunes interrogés ont montré un réel intérêt dans le partage de leurs expériences et la promotion potentielle du dispositif - qu'ils ont considéré comme peu connu.

Des marges de progression demeurent pour le dispositif en tant que tel, tout d'abord pour améliorer son organisation (faible structuration/formalisation méthodologique, peu de systématisation de la mobilisation du tissu associatif à Comè comme à Guyancourt, forte dépendance au poste de VSI, turn-over des équipes d'animation et profils mobilisés côté Comè, etc.). Ensuite, il convient d'augmenter l'impact sur les jeunes mais aussi et surtout sur les territoires - impact qui est à ce jour largement en deçà de son potentiel. De plus, malgré la communication menée, les difficultés de recrutement des jeunes, comme la disparité sociale ressentie par certains jeunes interrogés sont à souligner. Une stratégie de communication et des critères de recrutement favorisant la mixité sociale sont à creuser.

Echanges entre cadres et élus et développement communal

Les rencontres physiques entre cadres et élus sont indispensables mais elles ont jusqu'à présent eu des retombées au final faibles en termes d'amélioration de la gestion des affaires municipales hors cadre des projets spécifiques. Les retombées les plus significatives observées autour de cette action sont celles dans le cadre de projet d'intervention ciblée tel que le RFU, avec des garde-fous initialement identifiés pour garantir une certaine pérennité de l'action. Comme limite à ces retombées on peut citer :

- Une logique d'intervention peu adaptée (identification et réappropriation des besoins, adéquation au milieu béninois, mode de mobilisation des équipes, conditionnalité des échanges, etc.) ;
- Un manque de connaissance des réalités locales béninoises par les acteurs français mobilisés ;
- Un turn-over des équipes formées/renforcées et/ou des postes non sécurisés.

En point positif, il doit être souligné que les actions de renforcement de capacités menées ont été soulignées par les acteurs béninois comme complémentaires par rapport à l'existant. Enfin, si des retombées collectives restent un des objectifs, des retombées à titre individuel aussi bien côté Comè que Guyancourt, ont été notées. De plus, un intérêt humain et personnel pour ces échanges des deux côtés a été rappelé par les personnes interrogées.

Analyse stratégique et organisationnelle

La dynamique partenariale

La coopération entre Comè et Guyancourt fait office de référence au Bénin pour certains de ces projets et est jugée de qualité. Ce partenariat a su perdurer dans le temps et résister aux changements politiques et d'équipes. Cependant, on note un essoufflement sur les dernières années. Une baisse d'engagement de Comè a été ressentie par Guyancourt. Des marques positives d'intérêt et/ou d'engagement restent toutefois toujours présentes des deux côtés.

On retiendra aujourd'hui qu'il y a peu, voire plus de vision commune partagée hormis les aspects opérationnels et l'historiques de partenariats. De plus, malgré le potentiel existant, la plus-value d'un partenariat entre deux collectivités est au final peu valorisée. Une redynamisation du partenariat dans un contexte politique béninois de décentralisation complexe est de ce point de vue nécessaire.

La stratégie d'intervention

La stratégie d'intervention initiée à partir de 2010 a permis d'obtenir de belles réussites avec des retombées palpables (RFU, séjours jeunes, etc.). On peut souligner également comme point marquant des valeurs partenariales opérationnalisées telle que la réciprocité dans l'action, même si sa mise en application effective reste limitée (essentiellement axé sur une logique de réciprocité géographique). Si cette stratégie s'est avérée pertinente au lancement des conventions triennales, elle nécessite aujourd'hui des ajustements pour aller vers une approche projet plus marquée et mieux correspondre au contexte d'intervention actuel.

Enfin, le cadre de l'action est globalement précisé, avec des objectifs fixés pour chaque convention en lien à chaque action. Cependant, la logique d'intervention et les méthodes d'action déployées manquent de cohérence, de clarté et/ou ne permettent pas forcément d'atteindre les résultats et objectifs visés.

Le dispositif de pilotage des conventions

Le dispositif de pilotage a progressivement évolué au fil des conventions. Il permet l'implication des deux parties, à la fois du politique et du technique dans la gouvernance du programme triennal. Ces modalités d'échanges telles que définies fonctionnent toujours. Elles ont permis le maintien régulier des échanges entre les deux parties. Il s'appuie également sur des missions de suivi de projets au Bénin et en France.

Ce dispositif responsabilisant les deux parties reste complexe. Il est estimé aujourd'hui comme présentant quelques lourdeurs et/ou dysfonctionnement comme la perte d'information entre les échelons/niveaux/parties prenantes, des fréquences d'échange pas toujours adaptées, ou encore le mélange entre visites d'échanges opérationnels et politiques et de suivi de convention. Un remaniement incluant un allègement de son fonctionnement est souhaité par la plupart des acteurs interrogés.

Le dispositif de pilotage des conventions s'appuie également sur un poste de VSI, considéré comme indispensable par les deux parties. Toutefois, ses fonctions et positionnement au sein des équipes renvoie à la fois à celle d'un coordinateur, d'un facilitateur et d'un formateur/accompagnateur. Cette triple casquette a été parfois source de malentendus et de tensions entre les équipes.

Enfin, plusieurs dysfonctionnements autour du circuit financier ont pu être relevés. Certaines de ces tensions peuvent être résolues par un accompagnement et des niveaux d'échanges adaptés entre partenaire, l'opérationnalisation du principe de transparence et redevabilité, et l'anticipation des dépenses. D'autres restent plus complexes à surmonter, car ne dépendent pas uniquement de la relation entre les services de Comè et de Guyancourt (renvoi à la trésorerie communale et aux services déconcentrés de l'Etat). Cela nécessite de nombreux échanges et un effort de pédagogie avec les tiers de la part des deux parties.

Les perspectives

Face au contexte actuel, il apparaît important et nécessaire qu'il y ait une réappropriation commune du partenariat avant toute relance d'une nouvelle convention.

Recommandations stratégiques

1. Se réappropriier conjointement l'objet du partenariat, les valeurs et principes d'intervention qui y seront associés à travers l'organisation d'un séminaire. Il s'agira de formaliser un document référence sur le cadre du partenariat ce dans une démarche de co-construction et sur la base d'un engagement renouvelé de chaque partie pour la poursuite et le développement de la coopération décentralisée.
2. Dans la veine du point 1., définir les axes de développement d'un champ d'action commun. Pour ce faire, il est nécessaire de questionner les axes de développement déjà menés au regard de l'évaluation entre partenaires et de s'interroger sur la plus-value que peut apporter chaque partie dans l'action. Ramener également ces thématiques aux valeurs défendues par la coopération, certaines d'entre elles pouvant être plus naturellement porteuses de ces valeurs que d'autres notamment en matière de réciprocité (développement durable, changement climatique, dynamique Jeunesse, etc.).
3. Penser des retombées de la coopération décentralisée sur les deux territoires, entre autre par une mobilisation plus systématique de l'ensemble des acteurs sociaux et associatifs de chaque territoire. Certaines activités doivent être également pensées en lien avec les autres engagements municipaux comme la charte guyancourtoise de Développement Durable et le Plan de développement Communal de Comè.
4. Penser les actions selon une logique « projet » et rédiger des fiches projet. Chaque champ investi doit être réfléchi en termes de projet d'intervention, intégrant à l'objectif visé des activités, un suivi et des moyens alloués. Les actions de renforcement de capacités s'inscriront alors comme des activités en soutien au projet visé. L'évaluation du projet et sa capitalisation viendront s'inscrire en fin de cycle projet.

Recommandations structurelles et institutionnelles

5. Repenser le pilotage du projet, tout particulièrement l'articulation entre le politique et l'opérationnel associé à un suivi projets et de programme, en le simplifiant tout en gardant une passerelle entre le politique et l'opérationnel.
6. Maintenir le poste de VSI, indispensable, mais mieux clarifier son positionnement à travers une fonction unique de facilitateur.
7. Dissocier les missions politiques des missions de renforcement de capacités, aussi bien en termes d'organisation que de calendrier.
8. Alimenter les connaissances de Guyancourt sur le contexte béninois entre autre par la mise en place d'un dispositif de capitalisation d'expériences et de diffusion des connaissances intra et inter-services et se rapprocher d'organisation telle Cités Unies France (CUF).

Recommandations opérationnelles

9. Donner un sens opérationnel aux principes d'intervention confirmés dans la nouvelle dynamique partenariale, comme le principe de réciprocité qui doit s'inscrire dans un principe d'équilibre partenarial au delà d'un équilibre dans les échanges géographiques.
10. Mieux définir le cadre du renforcement de capacités en ciblant davantage les compétences échangeables et les acteurs/services des deux parties concernées, d'une part, et d'autre part en orientant l'action vers des échanges de pratiques opérationnelles en soutien aux projets, structurés autour d'une méthodologie clairement formalisée.
11. En termes d'appui aux politiques publiques jeunesse, rester centrer sur l'idée de plus-value de la coopération décentralisée par rapport aux autres acteurs et actions de développement en agissant sur l'appui institutionnel, l'échanges de pratiques/d'idées et l'accompagnement à la dynamique jeunesse et non sur l'appui aux projets de type infrastructure. Concernant la maison des jeunes de Comè, concentrer l'action commune de cette coopération sur la vie de l'espace et non sur la partie "construction/rénovation". Il appartient à la commune de Comè d'ouvrir une réflexion sur la poursuite de la rénovation de l'espace existant ou sur la construction d'un autre bâtiment sur un terrain municipal.
12. Arbitrer sur la poursuite ou non de l'accompagnement du RFU / adressage selon une volonté ou non d'accompagner la nouvelle équipe en place et/ou l'agrandissement de la commune. Si une poursuite est envisagée, elle doit se faire sous conditionnalités.