



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

DÉPARTEMENT DES YVELINES

*Cahier n° 3 :
Yvelines, partenaires du développement*

Exercices 2011 et suivants

Observations
délibérées le 13 avril 2018

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHESE.....	2
RECOMMANDATIONS.....	4
OBSERVATIONS.....	5
1 RAPPEL DE LA PROCEDURE.....	5
2 GOUVERNANCE « D'YVELINES PARTENAIRES DU DEVELOPPEMENT »	6
2.1 Essor de la coopération décentralisée depuis 2007.....	6
2.2 Gouvernance « d'Yvelines partenaires du développement »	6
2.2.1 Une politique de coopération internationale partagée entre deux acteurs	6
2.2.2 La « Mission coopération internationale »	7
2.2.3 La commission de coopération internationale.....	7
2.2.4 Les rapport-cadres adoptés par l'assemblée départementale	7
3 DES DÉPENSES SUPERIEURES À L'OBJECTIF AFFICHE DE 1 € PAR HABITANT. 8	8
3.1 Une limite financière réitérée.....	8
3.2 Des dépenses supérieures à l'objectif fixé.....	8
3.3 Les Yvelines, premier département contributeur de l'aide au développement	10
4 DES AIDES QUASIMENT RECONDUITES A L'IDENTIQUE DEPUIS 10 ANS	12
4.1 Un zonage géographique par pays inchangé	12
4.2 Une coopération décentralisée centrée depuis l'origine sur les mêmes collectivités	13
5 DES OBJECTIFS ET DES CONDITIONS D'ATTRIBUTION INSUFFISAMMENT DEFINIS	14
5.1 Les documents stratégiques du département fixent des objectifs de portée générale .14	14
5.2 Des critères de choix de projets peu explicites	15
6 UN CONTROLE ET UNE EVALUATION A RENFORCER	15
6.1 Un dispositif de contrôle conventionnel insuffisamment appliqué	15
6.2 Un bilan nuancé	16
7 DES ACTIONS CIBLEES DE COOPERATION DECENTRALISEE.....	17
7.1 Secteurs d'intervention.....	17
7.2 Exemples de coopération décentralisée	17
7.2.1 La fédération des municipalités du Kesrouan-Ftouh, au Liban	18
7.2.2 « La maison des Yvelines » à Ourossogui au Sénégal.....	19
7.2.3 Région de Matam, puis département de Kanel.....	21
ANNEXES.....	23

SYNTHÈSE

La mise en œuvre de la politique intitulée « *Yvelines, partenaires du développement* », qui définit l'action du département dans le domaine de la coopération internationale et de l'aide au développement, s'est déployée à partir de 2007 et est aujourd'hui partagée entre le département et un groupement d'intérêt public (GIP).

Pour sa part, le département a conservé la réalisation des actions de coopération décentralisée en faveur de collectivités territoriales situées dans six pays : Bénin, Congo, Liban, Mali, Sénégal et Togo. Quant au GIP Yvelines coopération internationale et développement (YCID), créé à l'initiative du département en 2014, il s'est vu confier le co-financement de projets de solidarité internationale portés principalement par des associations. Au total, de 2007 à 2016, ce sont 13,2 M€¹ qui ont été consacrés par la collectivité départementale à cette politique « *Yvelines, partenaires du développement* ».

Des dépenses qui dépassent le plafond fixé par le conseil départemental

La dernière délibération de l'assemblée délibérante se rapportant à « *Yvelines, partenaire du développement* », intervenue à la fin de l'année 2015, rappelle la limite fixée aux dépenses liées à cette politique qui ne doivent pas dépasser un euro net par an et par habitant, soit environ 1,4 M€.

Le département a respecté cette limite jusqu'en 2015, année où le groupement d'intérêt public précité a engagé son activité. En effet, d'un million d'euros en 2014, ces dépenses ont quasiment doublé, en 2015, pour atteindre 1,93 M€. Si le département a estimé que les dépenses globales consacrées à sa politique d'aide au développement représentaient 1,29 € par habitant, en 2016, la prise en compte d'un certain nombre de coûts, notamment les contributions en nature apportées par la collectivité au groupement, a permis de situer cet ordre de grandeur à environ 1,65 € par habitant.

En tout état de cause, les crédits ouverts au titre « *d'Yvelines, partenaires du développement* » s'élevaient à 2,17 M€, en 2017. Cet effort financier faisait du département l'un des tous premiers contributeurs de l'aide au développement, avec le département voisin des Hauts-de-Seine.

Des objectifs et des conditions d'attribution imprécis

Les orientations stratégiques de la politique « *Yvelines, partenaires du développement* » sont définies tous les quatre ans (2007, 2011 et 2015) dans des rapports-cadres soumis au vote de l'assemblée départementale. Le rapport-cadre adopté le 27 novembre 2015, au titre de la période 2015-2020, appelle à la refonte des modalités d'intervention. Pour autant, ce rapport présente des orientations de portée très générale, assez peu opérationnelles, et s'inscrit dans la continuité de la politique conduite en la matière.

Ainsi, en ce qui concerne les collectivités et pays bénéficiaires de l'aide au développement, ce sont les mêmes collectivités qui, depuis 2007, sont destinataires de la quasi-totalité de l'aide, avec un nombre très limité de nouveaux attributaires.

Certes, pour le département, le choix des collectivités bénéficiaires obéit à des critères qui prennent d'abord en compte les liens migratoires entre ces collectivités et le territoire yvelinois. Mais, pour autant, aucun élément plus concret n'a été produit de nature à préciser ces critères.

¹ M€ : millions d'euros.

Un contrôle lacunaire de l'aide versée

Les conventions de coopération intègrent un dispositif de contrôle des crédits accordés à la collectivité attributaire qui s'engage à élaborer et à communiquer au département un certain nombre de documents, un rapport technique et financier annuel retraçant les activités et les mouvements financiers et un rapport final narratif et financier comportant en annexes tous les justificatifs permettant de s'assurer de la réalité des dépenses.

L'ensemble de ces stipulations n'est pas toujours mis en œuvre. En effet, très peu nombreux sont les rapports finaux qui comportent effectivement en annexes les factures et justificatifs, et les bilans financiers produits sont le plus souvent succincts.

Bilan « d'Yvelines, partenaires du développement »

L'objectif premier de la coopération décentralisée fixé par le rapport-cadre de novembre 2015 est de « *contribuer à une autonomisation croissante de la collectivité partenaire pour qu'elle puisse [...] se passer progressivement d'aide extérieure, et non de servir les populations en se substituant aux collectivités partenaires* ».

Or, cet objectif n'a pas été atteint, selon le bilan des actions entreprises au titre de la période 2011-2015 qui figure dans ce rapport. Le département déplore ainsi que les résultats de la coopération décentralisée « *ne semblent avoir qu'un effet limité sur les capacités des collectivités partenaires à prendre en main la continuité des projets et plus globalement leur développement local.* ».

Pourtant, ces réserves de la collectivité elle-même quant à l'efficacité des actions conduites dans le cadre « *d'Yvelines, partenaires du développement* » n'ont apparemment pas été suivies d'effets, aucune inflexion véritable à la politique conduite ne paraissant avoir été apportée depuis lors.

Exemples de coopération décentralisée

De 2011 à 2016, une fédération de municipalités du Liban a été destinataire de subventions à hauteur de 424 239,38 € afin de financer des actions en faveur du tourisme. L'un des axes principaux de cette aide était un projet intitulé « *vie à l'ancienne* », qui avait pour objet de rénover et d'exploiter trois maisons de village comme gîtes d'étape pour des randonneurs et de créer un point d'information touristique.

Or, alors que les équipements prévus ont été réalisés et financés, la fréquentation des gîtes est demeurée quasiment nulle et le point d'information n'a toujours pas été ouvert au public. En dépit de ces constats, le département a prévu de consacrer 228 504,60 € à la coopération avec le Liban, en 2017, et de réserver sur ce total un montant significatif à ce projet « *vie à l'ancienne* ».

Soucieux de disposer d'un lieu dédié à la coopération Yvelinoise au Sénégal, le département a décidé de construire la « *Maison des Yvelines* », à Ourossogui. Le coût de cette construction s'est élevé à environ 200 000 €, et cet espace génère par ailleurs chaque année des coûts de fonctionnement d'un montant comparable. Ces coûts, de fait, sont supportés par le département, même si les crédits transitent par l'association éponyme créée à cet effet et le GIP « *Yvelines coopération internationale et développement* », qui subventionne l'association.

L'objet de la « *Maison des Yvelines* » est d'assurer la coordination technique et financière des actions de coopération entreprises par le département et le GIP avec trois départements au Sénégal.

Depuis 2011, le montant moyen annuel des crédits que le département a consacré à des projets d'aide au développement au Sénégal s'est élevé à 352 000 €. Toutefois, à compter de 2016, les coûts de fonctionnement liés à l'ouverture de la « *Maison des Yvelines* », à Ourossogui, vont représenter une dépense annuelle supplémentaire de 200 000 €, coûts de gestion qui peuvent paraître élevés.

RECOMMANDATIONS

Au terme de ses travaux, la chambre adresse les recommandations reprises dans la présente section.

Recommandation n° 1 : Faire figurer, aussi bien dans les délibérations relatives à « <i>Yvelines, partenaires du développement</i> » que dans les outils de communication institutionnelle, le montant exact de l'enveloppe budgétaire affectée à cette politique.	10
Recommandation n° 2 : Sur la base des constats effectués par le département lui-même, définir plus précisément les objectifs de la politique d'aide au développement, en leur conférant un caractère plus opérationnel et en se donnant les moyens de mesurer les résultats obtenus.	15
Recommandation n° 3 : Demander aux collectivités et associations bénéficiaires d'« <i>Yvelines, partenaires du développement</i> » de produire des rapports narratifs et financiers exhaustifs retracant l'ensemble des activités et des mouvements financiers survenus durant l'année civile écoulée et comportant copie des pièces justificatives de dépenses.	16

« La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration »
Article 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen

OBSERVATIONS

1 RAPPEL DE LA PROCÉDURE

L'ouverture du contrôle des comptes et de la gestion du département des Yvelines a été notifiée par courriers du 10 février 2016 à M. Pierre Bédier, président du Conseil départemental, et à son prédécesseur, M. Alain Schmitz.

Ces courriers précisaien que cet examen avait également vocation à contribuer à une enquête nationale des juridictions financières relative à l'impact des dépenses sociales sur l'équilibre financier structurel des départements et qu'il donnerait lieu à la notification de deux rapports d'observations distincts, le premier consacré aux dépenses sociales et à leur impact sur les finances départementales de la collectivité, le second relatif à la fiabilité des comptes et à la gestion des ressources humaines².

Le président et son prédécesseur ont été informés, en cours d'instruction, de l'ajout d'un nouveau thème de contrôle consacré à l'aide au développement, respectivement par courriers des 11 et 16 mai 2017.

Le rapport d'observations provisoires (Rop) a été notifié le 8 décembre 2017 au président du Conseil départemental des Yvelines, ainsi qu'à son prédécesseur, et des extraits ont été adressés à des tiers mis en cause, en application de l'article R. 243-5 du code des juridictions financières.

M. Pierre Bédier a répondu par lettre enregistrée au greffe de la chambre le 27 février 2018 et, parmi les destinataires d'extraits, l'un d'entre eux a adressé une réponse enregistrée le 29 janvier 2018³.

Le présent rapport d'observations définitives a été arrêté au vu des observations provisoires notifiées et des réponses susvisées.

Ont participé au délibéré, tenu le 13 avril 2018, qui a été présidé par M. Geneteaud, président de section, MM. Sigalla et Preciado-Lanza, premiers conseillers.

Ont été entendus :

- en son rapport, M. Sigalla, premier conseiller ;
- en ses conclusions, sans avoir pris part au délibéré, le procureur financier.

Mme Mimbourg, auxiliaire de greffe, assurait la préparation de la séance de délibéré et tenait les registres et dossiers.

² Le rapport d'observations définitives portant sur la situation financière et les dépenses sociales du département a été notifié le 26 juin 2017 (ROD 2) et le rapport d'observations définitives portant sur la fiabilité des comptes et les ressources humaines le 27 décembre 2017 (ROD 2).

³ Le courrier adressé par la chambre à une collectivité étrangère, destinataire au cours de la période 2011-2017 de subventions du département des Yvelines pour des montants cumulés de l'ordre de 450 000 €, lui a été retourné le 15 janvier 2018 avec la mention « déménagé sans laisser d'adresse ».

2 GOUVERNANCE « D'YVELINES PARTENAIRES DU DÉVELOPPEMENT »

2.1 Essor de la coopération décentralisée depuis 2007

C'est à partir de 2007 que le cadre légal en vue de permettre aux collectivités territoriales d'engager des actions de coopération internationale s'est assoupli, même si le principe en avait été acté par la loi du 6 février 1992 mentionnée ci-après :

- la loi d'orientation du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République a consacré l'appellation « *coopération décentralisée* » et a créé l'ossature du droit actuellement applicable, désormais codifié aux articles L. 1115-1 à L. 1115-7 du code général des collectivités territoriales (CGCT) ;
- la loi « Thiollière » du 2 février 2007 a rendu possible les interventions humanitaires d'urgence et a établi une présomption d'intérêt public local dans le cas de la conclusion de conventions de coopération décentralisée ;
- la loi du 7 juillet 2014 d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale est venue élargir et assouplir ces dispositions et a créé la Commission nationale de la coopération décentralisée.

Le cadre légal de l'aide au développement versée par les collectivités territoriales est ainsi défini par l'article L. 1115-1 du CGCT :

« Dans le respect des engagements internationaux de la France, les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent mettre en œuvre ou soutenir toute action internationale annuelle ou pluriannuelle de coopération, d'aide au développement ou à caractère humanitaire.

À cette fin, les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent, le cas échéant, conclure des conventions avec des autorités locales étrangères. Ces conventions précisent l'objet des actions envisagées et le montant prévisionnel des engagements financiers. (...) ».

2.2 Gouvernance « d'Yvelines partenaires du développement »

2.2.1 Une politique de coopération internationale partagée entre deux acteurs

Les actions de coopération financées par le département s'exercent d'une part par ses propres services et d'autre part par l'intermédiaire d'un organisme distinct, le groupement d'intérêt public (GIP) « *Yvelines coopération internationale et développement* » (YCID). Depuis 2007, le département a initié une politique d'aide au développement intitulée « *Yvelines, partenaires du développement* (YPD) », dont les orientations ont été définies dans des rapports-cadres, le dernier ayant été adopté en 2015⁴. « *Yvelines, partenaires du développement* (YPD) » intervient de trois manières : la coopération décentralisée, sous la forme de conventions signées entre le département et des collectivités territoriales étrangères, le soutien aux initiatives yvelinoises de solidarité internationale, par le cofinancement de projets de solidarité internationale portés par des associations ou des communes yvelinoises, et l'animation du territoire yvelinois en faveur de la coopération internationale, notamment par la mise en valeur de l'engagement des acteurs du territoire.

En 2015, le département a décidé d'exercer les deux dernières actions dans le cadre des activités conduites par le groupement d'intérêt public (GIP) « *Yvelines coopération internationale et développement* » (YCID), la première action, relative à la coopération décentralisée, demeurant de sa responsabilité.

⁴ Délibération n° 2007-CG-3-740 du 23 mars 2007, délibération n° 2011-CG-3-3118 du 8 juillet 2011, et délibération n° 2015-CD-1-5169 du 27 novembre 2015.

Pour évaluer la politique de coopération internationale et d'aide au développement dans sa globalité, la chambre a ainsi été conduite à examiner, dans le cadre de deux rapports d'observations distincts :

- la gestion des actions de coopération décentralisée mises en œuvre directement par le département des Yvelines, qui fait l'objet du présent rapport ;
- la gestion du groupement d'intérêt public (GIP) « *Yvelines coopération internationale et développement* » (YCID), qui a fait l'objet d'un second rapport.

2.2.2 La « *Mission coopération internationale* »

La politique, « *Yvelines, partenaires du développement* » est pilotée par la « *Mission coopération internationale* », créée en 2009 et qui, après avoir été intégrée à la direction générale des services, a été rattachée depuis 2012 au cabinet du président du Conseil départemental.

Les trois agents permanents du département employés à la « *Mission coopération internationale* » sont par ailleurs mis à disposition du GIP YCID, à hauteur de 60 % de leur temps de travail, aux termes d'une convention de partenariat conclue le 23 juillet 2015.

Il en résulte qu'il y a lieu de considérer que même après la création du groupement, c'est bien la mission précitée qui assure le pilotage de la politique, « *Yvelines, partenaires du développement* ».

2.2.3 La commission de coopération internationale

Le circuit institutionnel des dossiers se rapportant aux projets d'aide au développement, au sein de l'assemblée départementale, se présente de la manière suivante :

- les délibérations relatives à la politique « *Yvelines, partenaires du développement* » relèvent des délégations d'attribution de la commission permanente. Certaines délibérations, compte tenu de leur importance, adoption d'un nouvel accord de coopération ou bien d'un rapport-cadre, notamment, sont cependant soumises à l'assemblée départementale ;
- les projets de délibération sont préparés par la « *Mission coopération internationale* » ;
- au sein de l'assemblée délibérante, le suivi des actions relevant de cette politique est effectué par la commission de coopération internationale, dont la composition est arrêtée par le président du Conseil départemental. Elle est actuellement présidée par un vice-Président et comprend six autres élus et deux membres invités, le président d'YCID et le directeur de cabinet du président ;
- les membres de la commission coopération internationale peuvent être sollicités, le cas échéant, pour participer à des missions de terrain, par exemple en vue d'évaluer l'avancement des projets cofinancés par le département.

Enfin, un rapport spécifique à la politique « *Yvelines, partenaires du développement* » est réalisé chaque année par la « *Mission coopération internationale* » et remis à tous les élus départementaux.

2.2.4 Les rapport-cadres adoptés par l'assemblée départementale

Les principales orientations de la politique « *Yvelines, partenaires du développement* », actées par une délibération du 23 mars 2007, font régulièrement l'objet d'un réexamen lors de la préparation de rapports-cadres votés par l'assemblée départementale : délibération du 8 juillet 2011 et délibération du 27 novembre 2015, notamment.

3 DES DÉPENSES SUPÉRIEURES À L'OBJECTIF AFFICHÉ DE 1 € PAR HABITANT

3.1 Une limite financière réitérée

Le rapport-cadre de la politique « *Yvelines, partenaires du développement* » adopté le 27 novembre 2015 au titre de la période 2015-2020, a rappelé que « *la contribution budgétaire affectée à cette politique était limitée à un euro net par an et par habitant* »⁵.

Cette limite était présente dès la mise en place de la politique d'aide au développement du département. En effet, le rapport au Conseil général du 23 mars 2007, document fondateur de cette politique fixait pour objectif d'« *afficher l'effort budgétaire qui sera consacré à la solidarité Nord Sud et à l'aide au développement. L'entrée du département en coopération décentralisée exige qu'une enveloppe financière y soit consacrée (études, expertises, cofinancements de projets, investissement en équipement et infrastructures sur place)* ». [...] *L'objectif « Yvelines, partenaires du développement, 1 € par habitant », devra être atteint sur une période de trois ans* ».

Chaque année, la « *Mission coopération internationale* » établit un rapport d'activités qui précise que l'ensemble des activités rattachées à l'aide au développement est financée par une contribution du budget général départemental correspondant à un euro net par an et par habitant⁶.

Cette limite financière est aussi très présente dans la communication institutionnelle du département. Ainsi, *Yvelines, le magazine du conseil départemental*⁷, dans sa livraison du printemps 2017, a consacré un article à la « *Maison des Yvelines* » au Sénégal et a rappelé que l'aide au développement du département « *reste faible : 1 € net par habitant.* »

3.2 Des dépenses supérieures à l'objectif fixé

Entre 2007 et 2015, les dépenses relatives à « *Yvelines, partenaires du développement* » ont été de l'ordre de 11,4 millions d'euros.

La population du département s'élevant à 1 421 670 habitants⁸, aux termes de l'objectif mentionné de 1 € par habitant, la dépense annuelle devrait être plafonnée à un montant voisin de 1 421 670 €. Le département a fourni à cet égard plusieurs chiffrages des dépenses engagées au titre de la politique « *Yvelines, partenaires du développement* », tous dépassant ce plafond à compter de l'exercice 2015, comme le montre le tableau ci-après⁹ :

⁵ Délibération n° 2015-CD-1-5169 du 27 novembre 2015, §2 page 1 et §4 page 8 : « *1,1 million d'euros de dépenses nettes par an, ce qui reste ainsi en moyenne inférieur au budget d'objectif fixé à 1€ net par an et par habitant.* »

⁶ Rapport d'activité 2016, *Yvelines, partenaires du développement*, juillet 2017, p. 6 ; Rapport d'activité 2015, *Yvelines, partenaires du développement*, avril 2016 p. 6 etc.

⁷ *Yvelines, le magazine du conseil départemental*, n° 19, page 35, <https://www.yvelines.fr/2017/04/19/le-magazine-yvelines-du-printemps-2017-est-sorti/>

⁸ <https://www.insee.fr/fr/statistiques/2011geo=DEP-78>.

⁹ Note relative à l'action internationale du département, département des Yvelines, 24 février 2017.

Tableau n° 1 : Subventions versées par le département au titre « d'Yvelines, partenaire du développement »

Année	Aides versées
2014 ¹⁰	1 076 995
2015 ¹¹	1 935 800
2016 ¹²	2 223 514

Source : département des Yvelines

Quant au rapport d'activités « *Yvelines, partenaires du développement* » portant sur l'exercice 2016 et publié en juillet 2017, il fait apparaître que les crédits ouverts au titre de cet exercice sont très supérieurs à la limite précitée, puisqu'ils s'élèvent à 2 816 750 €, en hausse très sensible depuis 2014, même si la collectivité a précisé que ce montant ne pouvait être pris comme référence, car il intégrait des reports d'engagements des années précédentes non liquidés.

Tableau n° 2 :

	Budget primitif	Crédits reportés 2016	Total crédits ouverts 2017
Coopération décentralisée	1 426 200,00	399 949,47	1 826 149,47
Soutien aux acteurs yvelinois	-	116 601,44	116 601,44
Animation du réseau	874 000,00	-	874 000,00
Total dépenses	2 300 200,00	516 550,91	2 816 750,91
Recettes	639 000,00	-	639 000,00
Total recettes	639 000,00	-	639 000,00
Total net YPD	1 661 200,00	516 550,91	2 177 750,91

Source : département des Yvelines

Cette situation est d'autant plus singulière que le « *rapport d'orientations de la politique Yvelines, partenaires du développement pour la période 2015-2020* », sur lequel l'assemblée départementale s'est prononcée le 27 novembre 2015, ne laissait nullement prévoir une telle augmentation¹³.

De fait, cette hausse sensible semble pouvoir être reliée à la création précitée du groupement d'intérêt public YCID, qui a bénéficié d'une subvention du département de 730 000 €, en 2015, et de 810 000 €, en 2016. Toutefois, le département a évalué le surcoût lié à la création du GIP à 50 000 € seulement et a considéré par ailleurs que la hausse des budgets exécutés sur la période 2015-2017, respectivement 1 812 275,17 €, 1 868 572,40 € et 1 880 978,70 €, s'expliquerait en partie par un montant significatif de reports effectués depuis l'exercice 2014.

En tout état de cause, en sus de la subvention annuelle, YCID reçoit du département des contributions en nature, aux termes d'une convention de partenariat conclue le 23 juillet 2015 et qui porte sur la mise à disposition de personnel, de locaux et de matériel. L'ensemble de ces contributions a été valorisé à 95 782,07 €, en 2015, et à 124 991,20 €, en 2016.

¹⁰ Le département a indiqué que l'année 2014 avait été limitée, s'agissant de la réalisation budgétaire de la politique « *Yvelines, partenaires du développement* », en raison notamment d'élections, locales ou nationales, ayant concerné un grand nombre des pays bénéficiaires. Cette situation a été à l'origine d'engagement tardif des crédits pour les actions de coopération décentralisée.

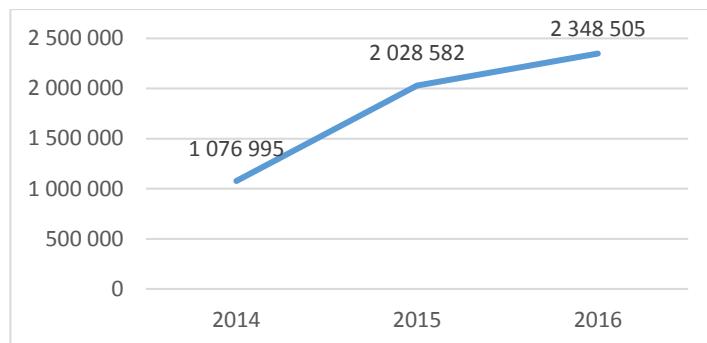
¹¹ Ce montant diffère de celui figurant dans *Yvelines, partenaires du développement, Rapport d'activités année 2015*, juillet 2016, page 4 : « *l'année 2015 a été une année plus large au regard de l'objectif de consacrer un euro net par habitant à la coopération : 1 812 275,17 € net ont ainsi été dépensés, soit 1,25 € net par habitant* ».

¹² Ce montant diffère de celui figurant dans *Yvelines, partenaires du développement, Rapport d'activités année 2016*, juillet 2017, page 44 : « *l'année 2016 a été une année plus large au regard de l'objectif de consacrer un euro net par habitant à la coopération : 1 868 571,40 € net ont ainsi été dépensés, soit 1,29 € net par habitant* ».

¹³ Ledit rapport mentionne une enveloppe de « 1,1 million d'euros de dépenses nettes par an, et qui reste ainsi en moyenne inférieure au budget d'objectif fixé à 1€ net par an et par habitant ».

En prenant en compte ces contributions en nature, le coût global pour la collectivité de l'aide au développement peut ainsi être estimé :

Graphique n° 1 : Coût globale de l'aide au développement



Source : département des Yvelines et retraitements de la chambre régionale des comptes

Cette évaluation, qui n'intègre pas les coûts de fonctionnement de la « Mission coopération internationale », ni les frais de voyages et de déplacements supportés par le département, permet de fixer à environ 1,65 € par habitant, en 2016, les dépenses d'aide au développement de la collectivité départementale.

Le département a fait valoir que si le dernier rapport-cadre mentionnait bien ce plafond, il ne figurait plus au titre des orientations qui ont été données à la période 2015-2020 et il a indiqué que les ressources allouées à cette politique étaient désormais susceptibles de varier chaque année au regard des besoins évalués. Il a toutefois reconnu que divers supports de sa communication institutionnelle récente faisaient toujours référence à ce plafond d'un euro net par an et par habitant.

Recommandation n° 1 : Faire figurer, aussi bien dans les délibérations relatives à « Yvelines, partenaires du développement » que dans les outils de communication institutionnelle, le montant exact de l'enveloppe budgétaire affectée à cette politique.

3.3 Les Yvelines, premier département contributeur de l'aide au développement

Une Commission nationale de la coopération décentralisée (CNCD) est chargée de recueillir les déclarations d'aide publique au développement (APD) des collectivités locales, conformément à l'article L. 1115-6 du code général des collectivités territoriales. Chaque année, il est demandé à toutes les collectivités et à leurs groupements, de déclarer leur contribution à l'aide publique au développement : projets de coopération ou de jumelage, actions d'aide humanitaire ou d'urgence, subventions aux organisations non gouvernementales (ONG) et organisations internationales multilatérales.

Les résultats de cette déclaration sont ensuite pris en compte dans le cadre de l'Atlas français de la coopération décentralisée réalisé par la Délégation pour l'action extérieure des collectivités territoriales, qui relève du ministère des affaires étrangères (MEAE). Ce recueil de données financières permet de valoriser l'effort des collectivités territoriales en matière d'aide publique au développement, le dernier rapport disponible portant sur l'exercice 2015¹⁴.

¹⁴ Rapport annuel, l'aide publique au développement 2015 des collectivités territoriales françaises.

Il résulte de la lecture de ce rapport que l'aide publique au développement des collectivités territoriales s'élevait à 59,6 M€, en 2015, contre 72 M€, en 2008, soit une diminution de 13 M€ en sept ans, même si 2015 paraît marquer une légère inversion de tendance, laquelle se serait confirmée en 2016. Cet exercice aurait en effet enregistré une forte augmentation des dépenses d'APD, qui se seraient élevées à 83 552 377 €¹⁵.

Tableau n° 3 : Montants de l'APD déclarés par année

Année de déclaration	Montants déclarés de l'APD
2015	59,6 M€ + 4,3 %
2014	57,1 M€ -5,1 %
2013	60,2 M€ -7,5 %
2012	65,1 M€ -1,2 %
2011	65,9 M€ -2,3 %
2010	67,5 M€ -3,5 %
2009	70 M€ -2,7 %
2008	72 M€ +16 %

Source : *rapport annuel, l'aide publique au développement 2015 des collectivités territoriales françaises*

Dans ce total de l'APD, la part des départements est en moyenne égale à 20 % et, comme le montre le tableau ci-dessous, seuls neuf départements, dont celui des Yvelines, ont versé en 2015 une aide supérieure à 500 000 €.

Tableau n° 4 : Principaux départements contributeurs

Conseils départementaux	Déclaration total APD 2015
Conseil départemental des Hauts de Seine	1 648 394,00
Conseil départemental des Yvelines	1 466 716,00
Conseil départemental de la Réunion	922 500,00
Conseil départemental du Val-De-Marne	772 148,00
Conseil départemental du Nord	660 500,00
Conseil départemental de Loire-Atlantique	584 419,00
Conseil départemental d'Ille-et-Vilaine	574 735,00
Conseil départemental de l'Essonne SCDRI	550 840,00
Conseil départemental de l'Ardèche	535 125,00

Source : *rapport annuel, l'aide publique au développement 2015 des collectivités territoriales françaises*

Or, ainsi que l'atteste le tableau ci-après, les dépenses d'aide au développement se sont élevées *a minima* à 1 812 275 €, en 2015, et non à 1 466 716,00 €.

Tableau n° 5 : Budget réalisé au titre d'Yvelines partenaires du développement en 2015

	Crédits ouverts	Crédits engagés	Crédits liquidés	A reporter en 2016
Coopération décentralisée	1 807 241,79	1 793 408,55	1 138 745,98	651 262,57
Soutien aux acteurs yvelinois	257 051,20	252 081,49	120 563,45	131 518,04
Animation du réseau	748 050,00	748 033,38	747 936,00	97,38
Total dépenses	2 812 342,99	2 793 523,42	2 007 245,43	782 877,99
Recettes	200 000,00	200 000,00	194 970,26	-
Total recettes	200 000,00	200 000,00	194 970,26	-
Total net YPD	2 612 342,99	2 593 523,42	1 812 275,17	782 877,99

Source : *département des Yvelines*¹⁶

¹⁵ <https://pastel.diplomatie.gouv.fr/cncdex/dyn/public/atlas/accesMonde.html>.

¹⁶ Yvelines, partenaires du développement, Rapport d'activités année 2015, juillet 2016, page 47.

Pour expliquer cet écart, le département a fait valoir qu'il existait une définition légale de l'aide publique au développement (APD), conduisant à classer les dépenses de la politique « *Yvelines, partenaires du développement* » en dépenses éligibles et non-éligibles à l'APD.

Les montants déclarés auprès de la Commission nationale de la coopération décentralisée ne sont donc pas exactement les mêmes que ceux figurant au budget de cette politique, certaines dépenses étant exclues, alors que d'autres sont ajoutées¹⁷.

Pour autant chaque année, cet écart comptable entre les chiffrages ne devrait pas excéder 50 000 €, alors qu'il était de 350 000 €, en 2015¹⁸. Or, avec 1 812 275 € *a minima* de dépenses comptabilisées en faveur de l'aide au développement en 2015, le département des Yvelines était le premier département français contributeur de cette politique. Par ailleurs, ce montant ne comprenait pas les dépenses liées aux ressources humaines et aux frais se rapportant aux missions à l'étranger, s'agissant des agents de la « *Mission coopération internationale* » et des élus¹⁹. Enfin, n'était pas comprise non plus la contribution en nature que le département accorde au GIP YCID, valorisée à 95 782,07 € en 2015.

Enfin, la « *Mission coopération internationale* » a reçu le renfort d'autres services départementaux, en tant que de besoin : services d'accueil, de sécurité, de transport, de communication et du protocole, sans que ces apports soient valorisés²⁰. La réalité des dépenses du département en faveur de l'aide au développement, en 2015, ainsi que cela a été exposé *supra*, est donc sans doute au total proche de 2 M€.

Le recueil des données au titre de 2016 semble avoir rencontré des difficultés similaires, mais de sens inverse. Certes, l'écart est moindre et ce sont désormais les montants collectés par la délégation pour l'action extérieure des collectivités territoriales (DAECT) qui semblaient excéder les données budgétaires propres au département.

En effet, les chiffres les plus récents mis en ligne par l'Atlas de la coopération décentralisée faisaient état, au titre de l'exercice 2016, d'une aide au développement versée par le département des Yvelines de 1 952 914 €²¹, alors que dans son rapport d'activité 2016, le département indiquait que ces dépenses avaient été de 1 868 571 €²². Selon le département, l'augmentation du montant déclaré s'expliquerait par le fait qu'YCID aurait liquidé lors de cet exercice une partie importante des reports de l'exercice 2015 et par le choix fait en 2016 de déclarer les frais administratifs aux frais réels.

4 DES AIDES QUASIMENT RECONDUITES À L'IDENTIQUE DEPUIS 10 ANS

4.1 Un zonage géographique par pays inchangé

La part respective des sept pays bénéficiaires de l'aide du département, Bénin, Congo, Liban, Mali, Maroc, Sénégal et Togo, est représentée par le graphique ci-après. Ce graphique comporte une catégorie « *autres pays* » qui demeure marginale et une catégorie « *France* », où figure le financement apporté au GIP YCID.

¹⁷ par exemple, un forfait de 12 % correspondant à la part « *ressources humaines* » dédiée à la gestion de l'APD départementale, montant du forfait proposé par le ministère des affaires étrangères.

¹⁸ Selon le département, l'explication principale de l'écart relevé entre le montant budgétaire réalisé en 2015 au titre de la politique « *Yvelines, partenaires du développement* », 1 812 275 €, et celui qui a été déclaré, 1 466 716 €, résiderait dans la sous-consommation de sa contribution au budget du groupement YCID (730 000€ ont été dépensés sur le budget départemental, mais ne se sont inscrits qu'à hauteur de 326 910,70 € en dépenses effectives, dont 273 897,39 € considérés comme éligibles à l'APD).

¹⁹ *Yvelines, partenaires du développement*, Rapport d'activités année 2015, juillet 2016, page 45 et suivantes.

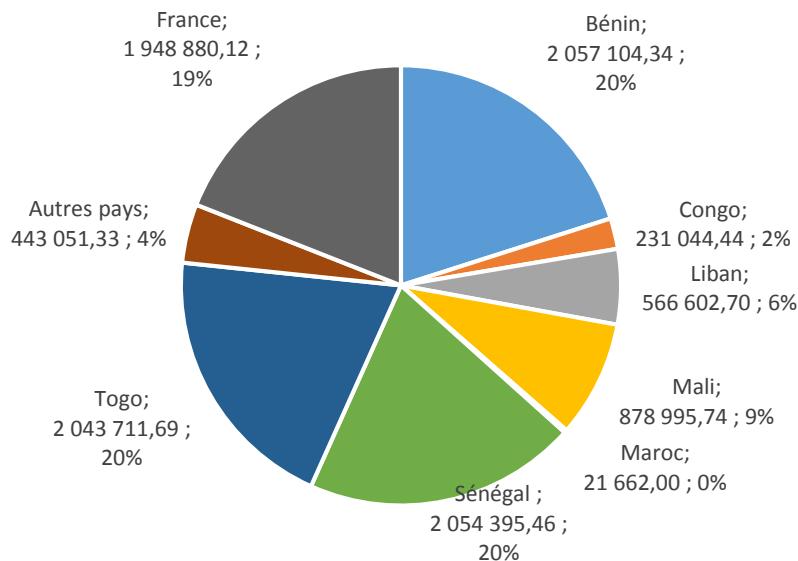
²⁰ Le département a précisé qu'en choisissant d'appliquer le forfait de 12 % comme mode d'imputation des frais administratifs, ainsi que suggéré par la MEAE, il a renoncé à comptabiliser les frais réels liés à la « *Mission coopération internationale* ».

²¹ Délégation pour l'action extérieure des collectivités territoriales (DAECT), Commission nationale de la coopération décentralisée (CNCD), Atlas français de la coopération décentralisée, <https://pastel.diplomatie.gouv.fr/cncdext/dyn/public/atlas/rechercheAtlasFrance.html>.

²² *Yvelines, partenaires du développement*, Rapport d'activités année 2016, juillet 2017, page 44.

Graphique n° 2 :

Cumulé 2011-2016



Source : département des Yvelines

4.2 Une coopération décentralisée centrée depuis l'origine sur les mêmes collectivités

En l'absence de nouveaux attributaires, ce sont les mêmes collectivités qui, depuis la mise en place de la politique d'aide au développement, sont destinataires de la quasi-totalité de l'aide versée. Dans un certain nombre de cas, l'apport financier du département peut au demeurant s'inscrire dans le cadre de cofinancements avec l'Union européenne et/ou le ministère des affaires étrangères.

Tableau n° 6 : Les 10 collectivités ayant bénéficié de l'aide la plus importante

Nom de la collectivité	Montant cumulé de l'aide, de 2011 au 30/04/2017	Caractéristiques de l'aide
Groupement intercommunal du Mono (Bénin)	2 044 107,26 €	Objet : mise en place de l'intercommunalité, gestion des déchets solides
Commune d'Aného (Togo)	1 034 481,00 €	Objet : lycée d'enseignement technique et professionnel, gestion de l'assainissement
Région de Matam (Sénégal)	472 810,56 €	Objet : toilettes en milieu scolaire, construction d'une digue, formation
Fédération des municipalités du Kesrouan-Ftouh (Liban)	424 239,38 €	Objet : développement de l'écotourisme
Cercle de Kadiolo (Mali)	231 938,00 €	Objet : programmes liés à la jeunesse, assainissement en milieu scolaire, activités culturelles et sportives
Département de la Cuvette (Congo)	115 835,23 €	Objet : entretien de la voirie, infrastructures de santé
Département de Podor (Sénégal)	86 937,60 €	Objet : planification locale, gestion des déchets solides
Département de Kanel (Sénégal)	85 227,40 €	Objet : planification locale, développement économique
Cercle de Kolokani (Mali)	83 424,40 €	Objet : développement agricole
Département de Matam (Sénégal)	54 490,00 €	Objet : planification locale, construction d'une digue

Source : département des Yvelines

Le département a fait état à cet égard de la priorité accordée à la permanence dans la mise en œuvre de sa politique. Selon lui, seul l'établissement avec un nombre limité de partenaires de relations de long terme permet d'assurer un véritable suivi de son action.

Le département a indiqué par ailleurs que depuis le lancement de cette politique, en 2007, deux partenariats avaient cessé, avec la région de Rabat-Salé, au Maroc, en raison du manque d'implication de la collectivité partenaire, et avec la région de Matam, au Sénégal, lors de la réforme de l'organisation territoriale du pays. Toutefois, si la nouvelle organisation a entraîné la suppression du partenariat avec la région, celui-ci s'est poursuivi avec les deux départements ayant succédé à la région.

5 DES OBJECTIFS ET DES CONDITIONS D'ATTRIBUTION INSUFFISAMMENT DÉFINIS

5.1 Les documents stratégiques du département fixent des objectifs de portée générale

La politique d'aide publique au développement du département est présentée dans un certain nombre de textes :

- la délibération du 23 mars 2007 créant la politique « *Yvelines, partenaires du développement* » ;
- le rapport d'étape adopté le 8 juillet 2011 ;
- le rapport d'orientations de la politique « *Yvelines, partenaires du développement* » précité, adopté par l'assemblée délibérante le 27 novembre 2015.

Ce dernier document, au titre III, présente les trois orientations stratégiques relatives à la période 2015-2020 :

- objectif 1 : faire de la coopération décentralisée un outil d'accompagnement des processus de décentralisation dans les pays présentant un intérêt particulier pour le département, en vue de construire les capacités de ces collectivités à prendre en main leur propre développement de façon autonome et pérenne ;
- objectif 2 : renforcer la structuration de la dynamique yvelinoise de coopération internationale, en y intégrant les relations économiques susceptibles de bénéficier aux entreprises yvelinoises ;
- objectif 3 : favoriser une plus grande cohérence et lisibilité de la coopération yvelinoise, en s'appuyant sur les compétences départementales et sur les atouts de son territoire.

Comme il a été dit, la mise en œuvre du premier objectif relève de la compétence du département, alors que le second correspond plutôt à l'objet qui a été dévolu au groupement YCID. Pour autant, ces orientations paraissent dépourvues de caractère concret, le rapport précité ne comportant à cet égard aucune déclinaison opérationnelle des objectifs mis en avant.

Ce constat est d'autant plus singulier que le rapport dresse lui-même un bilan en demi-teinte qui aurait appelé un réexamen de la politique départementale d'aide au développement, en termes d'efficacité et d'efficience, en faisant état des voies d'amélioration à rechercher, pour pallier le fait que, notamment, les résultats de la coopération décentralisée « *ne semblent avoir qu'un effet limité sur les capacités des collectivités partenaires à prendre en mains la continuité des projets et plus globalement leur développement local.* » Le département, au demeurant, en tirait la conclusion qu'« *il conviendrait donc de pouvoir modifier la logique d'intervention [du département des Yvelines] dans le cadre de ses coopérations, en vue de laisser une trace durable dans les collectivités partenaires, y compris en cas de disparition de la coopération* ».

La collectivité a indiqué que, selon elle, la référence à des indicateurs concrets, tels que le nombre de puits creusés ou d'écoles construites, ne serait pas en elle-même la plus pertinente pour apprécier si les objectifs de la politique « *Yvelines, partenaires du développement* » avaient été atteints. Le département a fait état, à cet égard, de transformations qu'il appelle de ses vœux et qui sont davantage de nature institutionnelle, élus mieux formés, administration apte et compétente, citoyens confortés dans l'idée que la démocratie locale est efficace, dont l'appréciation repose, par exemple, sur la manière dont les projets sont réalisés ou le taux de participation aux élections locales. En tout état de cause, ces modalités d'évaluation de la politique conduite en matière d'aide au développement n'apparaissent pas forcément contradictoires entre elles, mais plutôt complémentaires.

5.2 Des critères de choix de projets peu explicites

Quant aux critères qui ont prévalu au choix des collectivités partenaires, le département a fait valoir que, depuis la loi de 2007 relative à la coopération décentralisée, l'intérêt local n'avait plus à être explicité et que le choix des collectivités partenaires relevait de son libre arbitre politique.

De toute évidence, et si l'on se réfère au rapport d'orientations de novembre 2015²³, ce choix tient compte des relations migratoires entre le territoire yvelinois et un certain nombre de pays, Sénégal, Maroc et Mali, notamment, mais aussi d'enjeux internationaux, tels que la promotion de la démocratie et de la décentralisation, s'agissant du Togo et du Bénin, ou bien encore de liens historiques et du soutien à la francophonie, avec le Liban par exemple.

Recommandation n° 2 : Sur la base des constats effectués par le département lui-même, définir plus précisément les objectifs de la politique d'aide au développement, en leur conférant un caractère plus opérationnel et en se donnant les moyens de mesurer les résultats obtenus.

6 UN CONTRÔLE ET UNE ÉVALUATION A RENFORCER

6.1 Un dispositif de contrôle conventionnel insuffisamment appliqué

Le département a fait valoir qu'il n'existant pas à proprement parler de dispositif-cadre en matière de contrôle de l'aide publique au développement destinée à des collectivités, mais plutôt une démarche s'appuyant sur les modalités suivantes :

- pour les accords de coopération qui bénéficient de l'intervention d'un volontaire de solidarité internationale(VSI), la présence régulière de ce dernier aux côtés de la collectivité bénéficiaire, ainsi que son association aux décisions de mise en œuvre des actions financées dans le cadre de la coopération, permettent un contrôle de proximité ;
- pour l'ensemble des conventions de coopération passées avec les bénéficiaires, la mise en place un dispositif de contrôle *a priori* sur les dépenses, par l'émission d'un « *avis de non-objection à la dépense* » (ANOD) : la collectivité présente les factures qu'elle souhaite acquitter et le département valide celles qui peuvent être prises en compte au regard des conventions en vigueur ;
- enfin, pour tous les conventions conclues, la production par la collectivité bénéficiaire, ou l'opérateur/partenaire, si ce n'est pas la collectivité qui exécute le budget, d'un rapport d'activités et d'un rapport financier annuel retraçant l'ensemble des activités et des mouvements financiers survenus durant l'année civile écoulée.

²³ Le rapport d'orientation de la politique « *Yvelines, partenaire du développement* » pour la période 2015-2016 adopté par l'assemblée délibérante le 27 novembre 2015 précise simplement que « *depuis 2007, le département des Yvelines a consacré son effort à un nombre réduit de pays soit que ceux-ci aient la particularité d'être le pays d'origine d'un nombre important de ressortissants habitant les Yvelines, soit qu'ils se situent dans l'aire d'influence traditionnelle de la France.* »

Ce dernier dispositif figure en effet dans les conventions qui ont été examinées. Les conventions-cadres et les conventions annuelles d'exécution stipulent à cet égard que 80 % du montant de la subvention prévue sont versés à la signature de la convention. Le versement du solde est soumis à la production d'un rapport narratif et financier qui doit comporter en annexes tous les justificatifs permettant de s'assurer de la réalité des dépenses.

Cependant, au vu des documents examinés, il apparaît que les bilans financiers qui comprennent effectivement en annexes les factures et justificatifs des dépenses sont rares. Le département a fait valoir qu'il disposait bien des pièces justificatives à l'appui des rapports et bilans financiers, mais aussi du caractère volumineux de ces justificatifs et du fait que, dans la plupart des cas, ses représentants locaux procédaient à leur examen sur place. Il n'en demeure pas moins que les documents produits sont incomplets en ce qu'ils ne comportent pas copie des justificatifs comptables, ainsi que le prévoient les conventions conclues.

À titre d'exemples, les bilans financiers qui concernent la coopération avec le Liban et le Sénégal sont dépourvus d'annexes, ne comportent aucune information relative aux procédures de suivi financier mentionnées *supra*, qu'il s'agisse du contrôle sur place effectué par le volontaire de solidarité internationale ou de la délivrance de l'avis de non-objection à la dépense. Le rapport narratif et financier final de 2014 relatif à l'aide financière apportée à la région de Matam, au Sénégal, a ainsi pris la forme d'un document de deux pages ne comportant que des tableaux récapitulatifs juxtaposant état prévisionnel et état réalisé.

Recommandation n° 3 : Demander aux collectivités et associations bénéficiaires d'*« Yvelines, partenaires du développement »* de produire des rapports narratifs et financiers exhaustifs retraçant l'ensemble des activités et des mouvements financiers survenus durant l'année civile écoulée et comportant copie des pièces justificatives de dépenses.

6.2 Un bilan nuancé

Comme il a été dit *supra*, la « *Mission coopération internationale* » établit chaque année un rapport d'activités qui contient principalement des informations comptables déclinées par pays et par collectivité. Mais ce document n'a donc pas une véritable portée évaluative de la politique mise en œuvre et le département a d'ailleurs précisé qu'il était essentiellement destiné à la communication, notamment par sa remise aux conseillers départementaux et aux partenaires de la collectivité.

La collectivité a indiqué par ailleurs qu'aucune évaluation externe de sa politique d'aide au développement n'avait à ce jour été réalisée. Elle fait toutefois appel à un partenaire extérieur en vue de réaliser des évaluations ponctuelles dans le cadre d'un partenariat avec l'Université de Versailles-Saint-Quentin. Une douzaine d'évaluations ont eu lieu à ce titre depuis 2015, dont une grande partie, au demeurant, ont concerné le groupement YCID.

Dans ces conditions, seul le rapport d'orientations précité relatif à « *Yvelines, partenaires du développement* », portant sur la période 2015-2020, paraît procéder à une évaluation qualitative de cette politique, au demeurant assez critique, comme il a été dit, au regard de l'atteinte de l'objectif visé « *de contribuer à une autonomisation croissante de la collectivité partenaire, afin qu'elle puisse au fur et à mesure de sa progression définir ses propres orientations, ses projets, et se passer progressivement d'aide extérieure, et non de servir les populations en se substituant aux collectivités partenaires* ».

En effet, ledit rapport conclut notamment qu'il convient, dans la conduite des projets, de rechercher des voies d'amélioration, alors que « *l'effet d'apprentissage attendu de ces projets, en permettant aux collectivités partenaires de gagner une expérience concrète et reproductible à d'autres secteurs, n'opère pas de façon aussi satisfaisante qu'attendu, hormis quelques cas* ». Ces réserves quant à l'efficacité et à l'efficience de la politique « *d'Yvelines, partenaires du développement* », n'ont toutefois apparemment pas été suivies d'effets à ce jour.

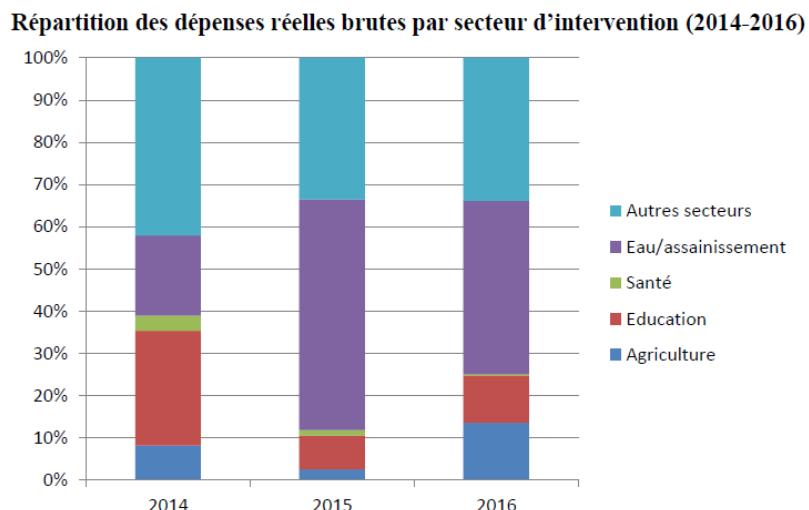
Le département a admis à cet égard que le changement d'approche introduit par le rapport 2015-2020 n'avait sans doute pas été suffisamment relayé. Il a fait valoir qu'avant 2015 la coopération départementale se focalisait sur les enjeux concrets de développement, accès à l'eau, à la santé, à l'éducation, lutte contre la pauvreté, qui sous-tendaient une logique d'investissement. À partir de 2015, la politique départementale privilégierait davantage la méthodologie de développement, en cherchant à conforter et à autonomiser les acteurs locaux en charge de la mise en œuvre des projets.

7 DES ACTIONS CIBLÉES DE COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE

7.1 Secteurs d'intervention

Au cours de la période récente, les projets financés par le département ont concerné en priorité l'eau et l'assainissement, ainsi que l'éducation :

Graphique n° 3 :



Source : *Yvelines, partenaires du développement, Rapport d'activités année 2016*

La rubrique « autres secteurs », qui représente en moyenne 30 % de l'aide versée, est en grande partie constituée des actions de coopération avec le Liban, dans le domaine du tourisme.

7.2 Exemples de coopération décentralisée

La chambre a retenu un échantillon aléatoire de trois collectivités pour lesquelles elle a exercé un examen approfondi des documents utiles, conventions de coopération, rapports d'activités notamment.

7.2.1 La fédération des municipalités du Kesrouan-Ftouh, au Liban

Depuis 2011, cette fédération a bénéficié de 424 239,38 € d'aide au développement et se situe ainsi au quatrième rang des collectivités étrangères, au regard de l'importance des financements reçus du département²⁴.

Ce montant, qui se décompose en 133 942,75 € au titre du fonctionnement et en 290 296,63 € à celui de l'investissement a fait l'objet de versements dans le cadre de plusieurs conventions²⁵. À cet égard, il n'est pas toujours aisés de rapprocher les aides versées des conventions et programmes auxquels elles se rattachent :

- aménagement de sentiers de randonnées,
- vie à l'ancienne, avec l'aménagement de gîtes,
- accompagnement de la « *Maison régionale du tourisme* » (MRT).

Au titre du contrôle de l'utilisation des fonds versés, le dispositif conventionnel a prévu la remise par la Fédération des municipalités d'un bilan intermédiaire constitué d'un récapitulatif des dépenses, au regard du budget prévisionnel, et d'un rapport annuel technique et financier de la coopération, incluant une description détaillée des activités réalisées, un compte rendu financier recensant l'ensemble des dépenses de la période, accompagné d'annexes comprenant les justificatifs des dépenses.

Les rapports narratifs et financiers produits ne sont pas conformes à ce que prévoient les conventions, aucune pièce justificative n'étant jointe en annexe.

Le programme relatif à la vie à l'ancienne est celui qui a obtenu le financement le plus important²⁶, alors qu'il a fait par ailleurs l'objet d'un cofinancement du ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE). Cette action, qui se limite à la rénovation et à l'exploitation de trois maisons de l'ancien village de Qleiat, sous forme de gîtes d'étape pour les randonneurs, n'a pourtant pas rencontré le succès escompté. Par ailleurs, l'état d'avancement du programme ne transparaît pas des rapports narratifs et financiers finaux qui reproduisent à l'identique les mêmes mentions d'une année sur l'autre : « *le programme vie à l'ancienne devait conduire à finaliser les travaux dans les gîtes d'étapes* ». Le rapport 2015, au demeurant, évoque à peine ce programme, sauf pour préciser que la fréquentation des gîtes s'est établie à six nuitées.

Pour promouvoir ces gîtes, en sus de la « *Maison régionale du tourisme* », qui fait l'objet d'un programme à part entière, le dispositif conventionnel a prévu la création d'un point d'information touristique situé à Rayfoun, qui a nécessité un important financement. Pour autant, cet office « *n'est pas ouvert au public et n'est pas fonctionnel* » et il ne dispose « *ni d'animateurs, ni d'équipement informatique, ni de documentation* »²⁷. Cette situation est d'autant plus surprenante qu'il ressort des rapports narratifs et financiers finaux 2014 et 2015 qu'au cours de ces mêmes exercices, plus de 20 000 € ont été consacrés à la construction du site internet de l'office et à l'édition d'une brochure.

²⁴ Le Liban n'occupe pourtant pas une place prioritaire parmi les pays qui ont vocation à recevoir l'aide au développement, selon la liste des pays éligibles à l'aide publique au développement (APD) en France, établie par le comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE. Cette liste classe les pays en quatre catégories allant en ordre croissant de richesse des pays les moins avancés aux pays et territoires à revenus intermédiaires, tranche supérieure, le Liban appartenant à cette dernière catégorie.

²⁵ Conventions des 12 juillet 2012, 14 juin 2013, 10 octobre 2013, 7 juillet 2014, 9 juillet 2015, 18 juillet 2016 qui, toutes, stipulent le versement de la subvention prévue à hauteur de 80% dès la signature de la convention.

²⁶ 127 289,89 €, dont 50 000 versés par le MAE.

²⁷ Département des Yvelines, le Kesrouan, un espace nature à découvrir et à parcourir aux portes de Beyrouth, rapport final d'activités 2017, page 34.

Ce programme ayant fait l'objet d'un cofinancement du ministère des affaires étrangères, un rapport final d'activités, notamment fondé sur une étude réalisée par Cités Unies Liban²⁸, a été réalisé par le département en 2017.

Ce rapport final dresse la liste des points de blocage qui ont entravé la réussite de ce projet dont la réalisation, qui s'est étendue sur plus de 3 ans, a largement dépassé le délai prévisionnel de 12 mois. Par ailleurs, alors que les équipements sont achevés, le projet n'est toujours pas opérationnel en l'absence de contractualisation avec les divers intervenants, dont l'association qui a porté le projet. À cet égard, le rapport fait état de l'incohérence de certaines démarches et de l'inertie des acteurs locaux²⁹.

Alors que le département a bien pris acte que le contexte politique présent au Liban, marqué notamment par l'accueil des réfugiés venus de Syrie, a contribué à réorienter les priorités de la Fédération des municipalités du Kesrouan-Ftouh, il n'entend apparemment pas tirer d'enseignement de ce bilan pourtant peu satisfaisant, soutenant que si les collectivités auxquelles il apporte son aide étaient capables de mener par elles-mêmes de tels projets, elles n'auraient pas besoin de son soutien.

Plus encore, faisant valoir que « *la coopération décentralisée est une relation de long terme* » et qu'« *elle ne se limite pas à la temporalité d'un projet, ni ne se résume à une addition ou à une succession de projets, [...] le département ne prévoit pas de se désengager de son partenariat avec la Fédération des municipalités du Kesrouan-Ftouh et poursuivra son accompagnement* »³⁰, ainsi qu'il l'a indiqué dans le rapport final d'activités 2015. Dans le rapport d'activités 2016³¹, le département admettait certes que la conduite de ce projet était un demi-échec, mais il considérait qu'il était nécessaire de poursuivre son développement.

Au demeurant, il a indiqué que la finalisation du projet vie à l'ancienne constituait la principale activité de la coopération Yvelines- Fédération des municipalités du Kesrouan-Ftouh en 2017. Au titre de l'exercice 2017, le département avait prévu de consacrer 228 504,60 € à la coopération avec le Liban, dont 80 000 € alloués à la Fédération des municipalités du Kesrouan-Ftouh, en sus des engagements déjà pris et non totalement liquidés.

Quant à la réalisation des projets attachés aux deux autres programmes précités, elle n'a pas davantage avancé. Ainsi la « *Maison régionale du tourisme* » n'a apparemment accueilli aucun visiteur en 2014 et 2015³², alors que ses coûts de fonctionnement se sont élevés à 51 271 € au titre de ces deux exercices. De manière paradoxale, au regard de la consultation des documents produits, le département a fait valoir que la « *Maison régionale du Tourisme* » du Kesrouan-Ftouh était un service administratif de la Fédération des municipalités du Kesrouan-Ftouh attaché à la promotion du tourisme, mais qu'il n'avait pas vocation à accueillir du public.

7.2.2 « *La maison des Yvelines* » à Ourossogui au Sénégal

Le département accueillant sur son territoire une importante communauté sénégalaise³³, il a privilégié les actions de coopération avec le Sénégal et, à ce titre, a estimé utile « *la création d'un lieu dédié à la coopération Yvelinoise au Sénégal [...] : il s'agira de réunir les représentants locaux des Yvelines, d'offrir un cadre de travail adapté pour travailler avec les partenaires locaux qui manquent souvent de facilités matérielles, de proposer un centre de ressources et d'animation permettant de soutenir l'action des Yvelinois et de valoriser leur contribution auprès des autorités et populations locales*

³⁴ ».

²⁸ Cités Unies Liban est une association libanaise intervenant dans le domaine de la promotion de la coopération décentralisée et à qui le département a versé 96 232 €, entre 2011 et 30 avril 2017.

²⁹ Département des Yvelines, le Kesrouan, un espace nature à découvrir et à parcourir aux portes de Beyrouth, Rapport final d'activités 2017, page 13.

³⁰ Département des Yvelines, le Kesrouan, un espace nature à découvrir et à parcourir aux portes de Beyrouth, rapport final d'activités 2017, page 15.

³¹ Rapport d'activité 2016, Yvelines partenaire du développement, juillet 2017, p. 16.

³² Rapport narratif et financier 2015, page 12.

³³ La commune de Mantes-la-Jolie, où résident de nombreux migrants originaires du Sénégal, et le consulat général du Sénégal ont ainsi signé, à la fin de 2016, une convention en vue de l'installation d'un bureau consulaire sur la dalle du Val-Fourré (<http://www.leparisien.fr/mantes-la-jolie-78200/mantes-la-jolie-le-senegal-ouvre-une-antenne-consulaire-12-10-2016-6197949.php>).

³⁴ Préambule de la convention du 25 septembre 2015, réalisation de la maison des Yvelines à Ourossogui.

Le 25 septembre 2015, une convention en vue de la construction de cette maison a ainsi été conclue par le département avec deux associations, « *Le Partenariat* », dont le siège est situé à Lille, et « *La voûte nubienne* », dont le siège est situé à Carrières-sur-Seine, dans le département des Yvelines.

Aux termes de la convention précitée et du rapport technique final de mars 2017, la « *Maison des Yvelines* » est composée de trois bâtiments construits selon la technique de la voûte nubienne³⁵, le premier pour accueillir l'administration et les lieux d'activités, les deux autres pour loger les représentants permanents.

Le coût prévisionnel de 150 000 € a été respecté, mais il convient d'y adjoindre le coût d'un chantier départemental d'insertion de 41 584 €. La convention stipulait à cet égard, à l'article 11d, que serait joint au rapport final un rapport financier auquel seraient annexés « *les copies des contrats et factures justifiant les dépenses ainsi que le relevé des opérations bancaires sur le compte dédié au projet, de son ouverture à sa fermeture définitive* ». Or le rapport final n'est pas accompagné des justificatifs prévus par la convention, mais d'une simple liste des dépenses.

Au-delà de sa construction, la convention demeure imprécise sur le devenir de la « *Maison des Yvelines* ». Son préambule indique cependant que pour porter et gérer cet espace, une association de droit sénégalais, « *la Maison des Yvelines* », sera créée, alors que son fonctionnement administratif sera assuré par les représentants locaux du GIP « *Yvelines coopération internationale et développement* » et par des représentants des associations yvelinoises présentes au Sénégal. La gouvernance de cette maison apparaît ainsi complexe, alors qu'une assez grande imprécision entoure les missions qui lui seront assignées, hormis les considérations générales mentionnées dans le préambule, et les coûts de fonctionnement qui en résulteront.

L'association « *Maison des Yvelines* » (MDY) a été créée en juillet 2016³⁶ et son siège social, qui porte la même dénomination, est situé à Ourossogui. L'association est administrée par un comité directeur composé de deux représentants du département des Yvelines, de huit représentants d'YCID et des directeurs d'antennes de l'association. Il apparaît toutefois, à la lecture des procès-verbaux du comité directeur, que celui-ci ne se réunit pas au siège, mais dans les locaux du Conseil départemental, à Versailles³⁷, et que le président de l'association est l'un des trois volontaires de solidarité internationale rattachés au groupement YCID.

Comme il a été mentionné dans le rapport d'observations de la chambre relatif à la gestion du groupement d'intérêt public YCID, plusieurs conventions de partenariat ont été conclues entre YCID et l'association MDY. Selon les statuts de l'association et les conventions qui la lient à YCID, sa mission prioritaire est de gérer le patrimoine mobilier et immobilier mis à sa disposition par YCID³⁸. Dans le même temps, l'association MDY intervient de manière spécifique pour le compte du département sur les actions de coopération avec les départements de Matam, Kanel et Podor au Sénégal³⁹. À ce titre, YCID a versé à l'association 91 060 €, en 2017, sous la forme d'une subvention de fonctionnement⁴⁰ et alors que le GIP prend en charge le coût annuel des quatre volontaires de solidarité internationale rattachés à la « *Maison des Yvelines* »⁴¹, soit un coût de 110 676 €, en 2016. Le coût de fonctionnement de la « *Maison des Yvelines* » s'élève donc à environ 200 000 € par an, et ce coût est indirectement assuré par le département, par l'intermédiaire d'YCID⁴², montant qui représente 58 % de l'aide versée chaque année par le Conseil départemental des Yvelines au Sénégal.

³⁵ La voûte nubienne est un procédé architectural antique, venu du haut Nil, qui permet de construire avec un outillage de base, des matériaux locaux et des compétences techniques simples des habitations aux toitures voûtées.

³⁶ MDY, association de droit sénégalais dont les statuts ont été établis à Matam le 21 juillet 2016.

³⁷ Procès-verbaux des 20 octobre 2016 et 2 mai 2017.

³⁸ Statuts de MDY, 21 juillet 2016, art. 6 et convention de partenariat entre YCID et l'association MDY du 23 décembre 2016, art. 3.

³⁹ Convention de partenariat entre YCID et l'association MDY du 23 décembre 2016, art. 3.

⁴⁰ Convention de partenariat entre YCID et l'association MDY du 23 décembre 2016. Un montant identique avait été versé en 2016 au titre d'autres conventions.

⁴¹ Procès-verbal du comité directeur de l'association MDY du 2 mai 2017 : « *L'équipe de la MDY est essentiellement composée de quatre volontaires de solidarité internationale recrutés par YCID dans le cadre d'un partenariat avec la Guilde européenne du raid.* ».

⁴² Ainsi qu'il a été mentionné dans le rapport d'observations relatif à la gestion du GIP YCID, les frais de gestion liés au fonctionnement de la « *Maison des Yvelines* » est ainsi sensiblement égal à l'aide que le GIP verse aux associations de solidarité internationale, dont le Sénégal est le principal bénéficiaire, et très au-delà des plafonds fixés en la matière par le ministère des affaires étrangères.

Par ailleurs, le département a versé à l'association des concours financiers d'un montant de 134 301 € pour un projet dont le bien-fondé n'est pas en cause, mais qui paraît *a priori* relativement éloigné des missions de représentation du département au Sénégal. En effet, au titre de cette aide, la « *Maison des Yvelines* » s'est vu confier la gestion d'un projet de traitement de déchets liquides, en coopération avec la commune d'Aného, au Togo. À cet égard, le département a fait valoir que cette somme n'était pas allouée à la « *Maison des Yvelines* » pour financer des actions qu'elle conduit, mais pour rembourser la commune d'Aného, au fur et à mesure qu'elle présente les factures relatives au projet de traitement de déchets liquides.

7.2.3 Région de Matam, puis département de Kanel

De 2011 à avril 2017, l'aide apportée par le département à la région de Matam⁴³, puis aux départements de Matam et de Kanel, qui ont succédé à la région, s'est élevée à 472 810,56 €.

Tableau n° 7 : Aide du département à la région de Matam

Région de Matam (Sénégal)	472 810,56 € (dont 10 114,44 € en fonctionnement et 462 696,12 € en investissement)	Objet : toilettes en milieu scolaire, construction d'une digue, formation
---------------------------	---	---

Source : *département des Yvelines*

Dans ce cadre, de nombreuses conventions ont été conclues avec diverses collectivités sénégalaises ou associations en vue de la conduite d'actions diversifiées : réalisation de toilettes scolaires à Kanel, construction du lycée de Kanel, opération Kanel fournitures, réhabilitation de la digue d'Ourossogui, forage à Tata Bathily, par exemple.

En marge de cette aide versée aux collectivités de la région, le département, dans le cadre d'un dispositif qualifié de « *solidarité-migrants* », a également versé des aides financières à diverses associations, dont l'association des ressortissants de Kanel en France⁴⁴ et la fédération des associations pour le développement de la région de Matam (Faderma)⁴⁵.

À cet égard, il n'est pas aisé de cerner précisément le rôle exact dévolu à la Faderma dans le cadre de l'aide accordée à la région de Matam. La convention tripartite 2012-2015 signée le 29 mai 2012 stipule que la Faderma est associée à la gestion d'une enveloppe prévisionnelle de 515 000 € attribuée au programme intitulé « *Pas d'école sans latrines - 100 latrines pour les écoles* », au bénéfice de la région de Matam. Un compte rendu technique et financier réalisé par le département, en juillet 2013, précisait ainsi que le compte bancaire dédié au projet, par lequel transitait ses subventions, ainsi que celles du ministère de l'intérieur, était placé sous un régime de double signature, de la Faderma et de la Région de Matam⁴⁶.

La coopération engagée avec la région de Matam s'est poursuivie avec le département de Kanel à travers la signature d'une convention-cadre du 25 juin 2015 passée entre les deux départements et une convention opérationnelle de mise en œuvre de la coopération a été signée le 16 octobre 2015. L'article 7 de la convention stipule qu'au titre de toutes les actions prévues, le département de Kanel est responsable de l'élaboration du rapport technique et financier et que le rapport « *est accompagné de tous les justificatifs comptables appropriés permettant d'apprecier la réalité des dépenses réalisées.* »

⁴³ La région de Matam a été administrativement supprimée en juin 2014 et remplacée par les conseils départementaux de Matam et de Kanel.

⁴⁴ Association des ressortissants de Kanel en France, association régie par la loi de 1901, qui selon la convention du 23 juillet 2009, dispose d'une antenne à Mantes-la-Jolie. Au titre de l'aide versé à Kanel, le département des Yvelines a été lié à cette association par plusieurs conventions notamment celles des 14 avril 2009, 23 juillet 2009, 4 août 2010. qui ont continué de produire leurs effets au titre des exercices suivants.

⁴⁵ Fédération des associations pour le développement de la région de Matam (FADERMA), association régie par la loi de 1901. Le département a été lié à cette association par plusieurs conventions, notamment celles du 24 novembre 2010 et de la convention-cadre 2012/2015 du 29 mai 2012.

⁴⁶ Projet 2012-2014, région de Matam, Sénégal, compte rendu technique et financier intermédiaire, juillet 2013, p.18 : « *Les subventions du Ministère de l'Intérieur sont versées au Département des Yvelines qui les joint à sa propre contribution et les inclut dans sa subvention versée sur le compte du projet bancaire ouvert au nom de projet avec double signature (Faderma et Région Matam).* ». Par ailleurs, un ex-président de la Faderma a pu faire partie des attributaires de l'aide au développement versée par le département. En effet, dans une lettre du 5 janvier 2010, l'intéressé, en sa qualité de président d'une entreprise Kanel fournitures, indiquait avoir bénéficié de financements du département et sollicitait un délai pour présenter en janvier 2011 un premier rapport d'activité.

Enfin, parmi les autres actions conduites en faveur du développement, le département a conclu le 18 novembre 2016 avec l'association « *La voûte nubienne* » une convention cadre 2016-2020, dont l'objet est la promotion et le développement du marché de la voûte nubienne au Sénégal, dans les départements de Podor, Matam et Kanel. De 2017 à 2020, le département s'est engagé à verser 460 000 € en vue de former une quarantaine de maçons et de faire émerger un nouveau secteur économique, et un premier décaissement de 160 000 € à ce titre a eu lieu en 2016. Dans le cadre de l'article 4 de la convention, la « *Maison des Yvelines* » s'est vu confier l'accueil dans son bâtiment des équipes de l'association et l'organisation de visite de ses locaux, en vue de participer à l'information du public.

Le montant global de l'aide versée directement par le département à des collectivités et organismes sénégalais, pour la période 2011-2016, s'est établi à 2 054 395 €⁴⁷, soit en moyenne 352 000 € par an. Par ailleurs, à compter de 2016, le fonctionnement de l'association la « *Maison des Yvelines* » a représenté une dépense nouvelle de 200 000 € par an prise en charge par le GIP YCID, mais supportée *in fine* par le département⁴⁸.

*

Ainsi, depuis la création en 2014 d'YCID, l'aide départementale au développement, notamment en faveur du Sénégal, est en forte augmentation, et la diversité des modalités d'intervention, directement par la collectivité ou par l'intermédiaire du groupement, ne facilite ni son suivi, ni l'évaluation des résultats obtenus, d'autant plus que les stipulations conventionnelles en matière de production des justifications de dépenses, comme il a été dit, paraissent rarement pleinement respectées.

Dans ces conditions, le département trouverait sans doute intérêt à procéder à un réexamen approfondi de sa politique de coopération décentralisée et d'aide au développement, dont le coût global est en forte augmentation depuis la création d'YCID, et notamment à se donner les moyens d'apprécier la pertinence de cette création, en termes d'efficacité et d'efficience globales de sa politique.

⁴⁷ Réponse du conseil départemental des Yvelines à la question 1.6, questionnaire n° 1, 22 mai 2017.

⁴⁸ Le département verse chaque année une subvention au GIP YCID supérieure à 800 000 € (810 000 € en 2016 et 860 000 € en 2017) qui couvre la quasi-totalité de ses dépenses et de ses recettes.

ANNEXES

Annexe n° 1. Liste des personnes rencontrées

- M. Pierre Bédier, président du Conseil départemental,
- M. Alain Schmitz, ancien président du Conseil départemental,
- M. Cédric Le Bris, chef de service de la « *Mission coopération internationale* »,
- M. Olivier Bouet, directeur de l'audit et de la modernisation,
- M. Jean-Marie Tetart, président du GIP Yvelines coopération internationale et développement.

Annexe n° 2. Glossaire des sigles

APD	Aide publique au développement
DAECT	Délégation pour l'action extérieure des collectivités territoriales
Faderma	Fédération des associations pour le développement de la région de Matam
CGCT	Code général des collectivités territoriales
GIP	Groupement d'intérêt public
MDY	Association la « <i>Maison des Yvelines</i> »
MEAE	Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères
YCID	Yvelines coopération internationale et développement

REONSE

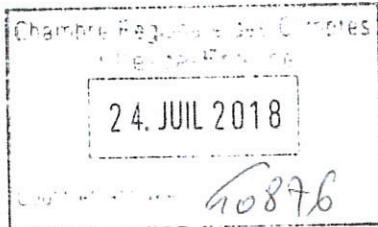
DU PRESIDENT DU CONSEIL

DEPARTEMENTAL DES YVELINES (*)

() Cette réponse jointe au rapport engage la seule responsabilité de son auteur, conformément aux dispositions de l'article L.243-5 du Code des jurisdictions financières.*

Versailles,

20 JUIL. 2018



Yvelines
Le Département

Monsieur Gérard TERRIEN

Président

Chambre régionale des comptes

6, cours des roches

Noisy-le-Grand - BP 187

77315 MARNE-LA-VALLÉE CEDEX 2

Monsieur le Président,

Au terme de l'examen de la gestion de la politique « Yvelines, partenaires du développement » conduite par notre Département, vous avez bien voulu m'adresser le rapport d'observations définitives adopté par la Chambre régionale des comptes d'Île-de-France comprenant trois recommandations principales, ce dont je vous remercie.

Concernant une thématique aussi sensible que celui de la coopération décentralisée, j'attache un grand prix à ce que notre action soit aussi compréhensible et transparente que possible, notamment en ce qui concerne la régularité et l'opportunité de l'emploi des fonds alloués par les Yvelinois. Si le rapport de la Chambre montre que notre action est encore perfectible, il explique combien l'environnement des collectivités étrangères avec lesquelles nous travaillons est compliqué, tendu et contraint. Pour ces raisons, il importe donc de s'inscrire dans la durée et de créer les outils de présence et d'accompagnement qui assureront la pérennité de ces actions.

C'est ce que, je crois, nous avons réussi à faire avec notre politique.

Si la lecture du rapport définitif est dans son ensemble conforme aux points soulevés au cours de l'instruction, je souhaite apporter ici quelques précisions sur certaines des observations formulées.

S'agissant de la remarque selon laquelle le coût de cette politique aurait considérablement augmenté depuis 2015, et qu'il serait supérieur à l'objectif budgétaire voté par l'Assemblée délibérante, j'ai noté que vous avez pris en considération notre réponse portant sur le fait qu'il n'existe plus d'objectif budgétaire (« 1 euro net par an et par habitant ») pour la période 2015-2020. Par ailleurs, l'augmentation constatée est relative selon le périmètre retenu. En effet, si l'on tient compte des seules ouvertures nettes de crédit chaque année, hors reports, les fonds alloués demeurent globalement stables (+0,15 M€ entre 2013 et 2017).

Au-delà des questions budgétaires, le rapport invite à davantage mesurer et suivre les résultats de notre action au regard des objectifs que nous lui avons donnés : je souscris entièrement à cette orientation. Je veux souligner que d'importants efforts ont déjà été accomplis par les collectivités partenaires. Ces efforts doivent être poursuivis. C'est en ce sens que j'ai demandé aux élus de la Commission coopération décentralisée de travailler, dans le cadre de la préparation du prochain rapport-cadre de notre politique qui entrera en vigueur à compter de 2020.

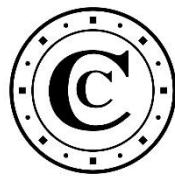
L'ensemble des remarques et recommandations de ce rapport seront très utiles pour alimenter les réflexions que nous engageons pour la préparation de notre prochain rapport-cadre « Yvelines, partenaires du développement », et je vous assure de toute ma détermination à voir notre aide au développement gagner en robustesse et en efficacité.

Je vous prie de recevoir, Monsieur le Président, l'expression de ma haute considération,

Le Président du Conseil départemental des Yvelines
Pierre BEDIER

Hôtel du Département

2, place André Mignot | 78012 Versailles cedex | Téléphone : 01 39 07 78 76 | www.yvelines.fr | contact@yvelines.fr



« La société a le droit de demander compte
à tout agent public de son administration »
Article 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen

L'intégralité de ce rapport d'observations définitives
est disponible sur le site internet
de la chambre régionale des comptes Île-de-France :
www.ccomptes.fr/fr/crc-ile-de-france

Chambre régionale des comptes Île-de-France
6, Cours des Roches
BP 187 NOISIEL
77315 MARNE-LA-VALLÉE CEDEX 2
Tél. : 01 64 80 88 88
www.ccomptes.fr/fr/crc-ile-de-france