



L'action internationale des collectivités territoriales en matière de déplacements urbains



Guide méthodologique

octobre 2010



L'action internationale
des collectivités territoriales
en matière de
déplacements urbains



Guide méthodologique



Comment ce guide a-t-il été construit et par qui ?

Le Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer (MEEDDM), le Ministère des Affaires étrangères et européennes (MAEE) et l'Agence française de Développement (AFD) ont assuré la conception de ce guide.

Un comité de pilotage composé de Françoise Méteyer-Zeldine pour le CERTU, Pierre Pognaud pour le MAEE, Robert de La Rochefoucauld pour l'AFD, Gilles David, Bernard Videau et Alexandre Strauss pour le MEEDDM et Laurence Lafon pour CODATU a supervisé l'élaboration de ce document.

Yannick Lechevallier de l'Agence COOP DEC Conseil (ACDC) a rédigé le rapport et l'édition a été coordonnée par Laurence Lafon de CODATU.

Ce guide se veut un instrument de travail qui ne saurait engager la responsabilité de l'AFD, du MAEE et du MEEDDM, lesquels n'en partagent pas nécessairement toutes les conclusions.

Ce document est téléchargeable sur le site de CODATU : www.codatu.org

Conception graphique :
Philippe Quérel & Françoise Hyvert
Imprimerie France-Quercy - 46090 Mercuès
Imprimé en octobre 2010



Sommaire



Acronymes	5
Préface	7
PARTIE 1 :	
L'ENGAGEMENT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES - CADRAGE	9
Chapitre 1 / Du jumelage à l'action extérieure	
des collectivités territoriales : Pourquoi ? Pour Quoi ?	11
1/1 D'un engagement ponctuel à une politique de développement local : quelles motivations des autorités locales ?	11
1/2 L'engagement spécifique sur les déplacements urbains	13
1/3 Quel intérêt local pour les collectivités ?	14
1/4 Quel enjeu national ?	17
Chapitre 2 / Quelles actions des collectivités territoriales	
en matière de déplacements urbains ?	21
2/1 Des leviers et modalités d'engagement variés pour les collectivités	21
2/2 Des champs d'actions des collectivités territoriales sur les déplacements qui se complexifient	24
2/3 La dissémination de bonnes pratiques et le renforcement de la coopération Sud-Sud	27
Chapitre 3 / Quels sont les acteurs d'un projet de coopération	
internationale sur les déplacements urbains ?	29
3/1 La place des collectivités territoriales	29
3/2 L'Etat français : partenaire des collectivités	32
3/3 Les institutions internationales : parties prenantes des réflexions internationales	34
Chapitre 4 / Possibilité de mise en œuvre et financements	37
4/1 Un cadre juridique sécurisé	37
4/2 Des financements évolutifs et des montages complexes	40

PARTIE 2 :	
L'ENGAGEMENT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES -	
EXPÉRIENCES ET CAPITALISATION	49
Chapitre 1 / Fiches d'expériences	51
1/1 Coopération entre la Ville de Lomé (Togo), le SYTRAL et CODATU	51
1/2 Coopération entre la Région Île-de-France et le Comité Populaire municipal de Hanoï	56
1/3 Coopération entre les Communautés urbaines du Grand Lyon et de Rabat (Maroc)	60
1/4 Coopération entre la Communauté d'agglomération de Montpellier, le District fédéral de Brasília (Brésil) et l'AFD	65
1/5 Jumelage institutionnel entre le MEEDDM et le Ministère des transports d'Israël pour le renforcement de ses capacités en vue d'améliorer la qualité des transports publics en zone urbaine	69
1/6 Coopération entre la Communauté urbaine de Nantes Métropole et Agadir	72
Chapitre 2 / Capitalisation sur les points de blocage méthodologiques et les possibilités de dépassement	77
2/1 Lever les difficultés liées aux personnes	77
2/2 Adapter le dimensionnement du projet aux forces en présence	81
2/3 Vérifier le cadre juridique	82
Chapitre 3 / Guide méthodologique	85
3/1 La conception du projet	86
3/2 La formalisation du projet	90
3/3 La recherche des financements	92
3/4 La mise en œuvre de l'action - la gestion par les collectivités	94
3/5 L'évaluation du projet	95
Chapitre 4 / Synthèse méthodologique	99
ANNEXES	
Annexe 1 / Présentation des réseaux de collectivités	101
1/1 Les associations de collectivités territoriales françaises	101
1/2 Les associations mondiales de collectivités territoriales	103
1/3 Les coordonnées des autres acteurs	104
Annexe 2 / Sites Internet et bibliographie	107
2/1 Guides	107
2/2 Articles	108
Annexe 3 / Rédiger une convention de coopération	109
3/1 Points indispensables pour une convention	109
3/2 Autres points importants	110

ACRONYMES

AFCCRE	• Association Française du Conseil des Communes et Régions d'Europe
AFD	• Agence Française de Développement
AIMF	• Association Internationale des Maires Francophones
AL	• Autorités Locales
ANE	• Acteurs Non Etatiques
ANE-ALD	• Acteurs Non Etatiques – Autorités Locales dans le Développement
AOD	• Autorité Organisatrice des Déplacements
AOT	• Autorité Organisatrice de Transports
AOTU	• Autorité Organisatrice des Transports Urbains
AURAN	• Agence d'Urbanisme de l'Agglomération Nantaise
AURS	• Agences d'Urbanisme de Rabat Salé
BAD	• Banque Asiatique de Développement
BaFD	• Banque Africaine de Développement
BERD	• Banque Européenne de Reconstruction et de Développement
BID	• Banque Interaméricaine de Développement
BIRD	• Banque Internationale de Reconstruction et de Développement
BM	• Banque Mondiale
BNDES	• Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BRT	• Bus Rapid Transit
CAM	• Communauté d'Agglomération de Montpellier
CERTU	• Centre d'Etudes sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques
CETE	• Centre d'Etudes Techniques de l'Équipement
CGEDD	• Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable (ex CGPC)
CGLU	• Cités et Gouvernements Locaux Unis
CGPC	• Conseil Général des Ponts et Chaussées n'existe plus : maintenant CGEDD
CIVITAS	• CItY-VITAlity-Sustainability
CNCD	• Commission Nationale de la Coopération Décentralisée
CNFPT	• Centre National de la Fonction Publique Territoriale
CODATU	• Coopération pour le Développement et l'Amélioration des Transports Urbains et périurbains
CR	• Conseil Régional
CU	• Communauté Urbaine
CUF	• Cités Unies France
DAECT	• Délégation à l'Action Extérieure des Collectivités
DCP	• Document Cadre de Partenariat
DGCL	• Direction Générale des Collectivités Locales
DGT	• Direction Générale du Trésor (ex DGTPE)
DGTPE	• Direction Générale du Trésor et de la Politique Economique
DIACT	• Délégation Interministérielle à l'Aménagement du Territoire et à l'Attractivité Régionale
EMTA	• European Metropolitan Transport Authorities
EPCI	• Etablissement Public de Coopération Intercommunale
EPL	• Entreprise Publique Locale
FASEP	• Fonds d'Aide au SEcteur Privé
FCFA	• Franc CFA
FCI	• France Coopération Internationale

FEM	• Fonds pour l'Environnement Mondial
FEPL	• Fédération des Entreprises Publiques Locales
FFEM	• Fonds Français pour l'Environnement Mondial
FSP	• Fonds de Solidarité Prioritaire
GART	• Groupement des Autorités Responsables des Transports
GDF	• Gouvernement du District Fédéral
GECT	• Groupements Européens de Coopération Territoriaux
GIP	• Groupement d'Intérêt Public
GLCT	• Groupements Locaux de Coopération Transfrontalière
IDA	• Association Internationale de Développement
IMV	• Institut des Métiers de la Ville
INRETS	• Institut National de REcherche sur les Transports et leur Sécurité
ISTED	• Institut des Sciences et des Techniques de l'Équipement et de l'environnement pour le Développement
Loi ATR	• Loi d'Administration Territoriale de la République
LOTI	• Loi d'Orientation sur les Transports Intérieurs
MAEE	• Ministère des Affaires Étrangères et Européennes
MEEDDM	• Ministère de l'Écologie, de l'Énergie du Développement Durable et de la Mer
ONCF	• Office National des Chemins de Fer
PAD	• Programme d'Appui à la Décentralisation
PDTU	• Plan Directeur des Transports Urbains
PDU	• Plan de Déplacements Urbains
PNUD	• Programme des Nations Unies pour le Développement
PNUE	• Programme des Nations Unies pour l'Environnement
RATP	• Régie Autonome des Transports Parisiens
SDTC	• Schéma Directeur des Transports Collectifs
SEM	• Société d'Economie Mixte
SEMITAN	• Société d'Economie MIxte des Transports en commun de l'Agglomération Nantaise
SMTC	• Syndicat Mixte des Transports en Commun
SOFA	• Schéma d'Orientation et de Fonctionnement d'Aménagement
SOGATRA	• SOciété GAbonaise des TRAnsports
SOTRA	• SOciété des TRAnsports Abidjanais
SOTRAL	• SOciété des TRAnsports de Lomé
STIF	• Syndicat des Transports d'Île-de-France
STRS	• Société du Tramway de Rabat Salé
SYTRAL	• SYndicat mixte des Transports pour le Rhône et l'Agglomération Lyonnaise
TAM	• Transports de l'Agglomération de Montpellier
TCSP	• Transport en Commun en Site Propre
TPU	• Transports Publics Urbains
TRAMOC	• Hanoi Urban TRAnsport Management and Operation Centre
UE	• Union Européenne

Préface



Ce guide, conçu comme une boîte à idées, a pour vocation de faire connaître et d'encourager les actions de coopération techniques et économiques dans le domaine des déplacements urbains développées entre les collectivités françaises et leurs homologues étrangères à l'heure de l'urbanisation accélérée et du dérèglement climatique.

Il est né de la volonté de quatre partenaires : la délégation pour l'Action extérieure des Collectivités territoriales (DAECT) du ministère des Affaires étrangères et européennes, la direction des Affaires européennes et internationales (DAEI) du ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer, l'Agence française de Développement (AFD) et l'association de coopération pour le développement et l'amélioration des transports urbains et périurbain (CODATU).

Depuis 1982, le processus de décentralisation a permis aux collectivités territoriales françaises d'acquérir des compétences techniques importantes dans les domaines qui leur sont attribués. Durant cette même période, les jumelages entre collectivités, créés après la deuxième guerre mondiale pour garantir la paix, se sont développés et ont pris des formes diverses et variées. Les collectivités ont donc naturellement souhaité faire bénéficier leurs sœurs jumelles de leur expérience technique.

Les raisons qui amènent les acteurs locaux à agir au plan international sont multiples. La notion de solidarité vient en premier lieu. Les villes des pays développés veulent aider leurs homologues des pays du Sud. Ces projets sont ensuite l'occasion de découvrir de nouvelles pratiques et d'interroger les siennes. Pour mener une coopération il faut pouvoir expliquer ses choix, les argumenter. Ces projets permettent de prendre du recul. Enfin, l'émulation entre les villes et les régions du monde est une réalité. Les actions internationales ont pour but de rendre visible et de valoriser les expériences et les compétences techniques des collectivités locales françaises.

Cet ouvrage propose un certain nombre de recommandations prenant en compte les expériences passées des collectivités territoriales françaises et étrangères.

Dans la première partie, le cadrage de ces coopérations est illustré par des exemples concrets présentant les différentes thématiques abordées (don de matériel, séminaires et actions de formation, études de faisabilité, aspects institutionnels, financement, etc.).

Le guide aborde également les nouvelles opportunités créées par la loi Thiollière et présente les sources de financement possibles (État, Collectivités territoriales, institutions internationales, AFD, Fonds français pour l'environnement mondial (FFEM), ministère en charge de l'Economie, etc.).

Enfin et c'est là sa spécificité, une partie importante de l'ouvrage est composée de fiches de cas détaillant des coopérations existantes, et mettant en valeur les réussites sans pour cela négliger les difficultés rencontrées ou encore les blocages qui ont pu se présenter. De même, une mention est faite pour indiquer les retours et les apports de ces coopérations pour les collectivités du Nord comme du Sud.

Raymond Cointe,

*Directeur des Affaires
européennes et
internationales du MEEDDM*

Antoine Joly

*Délégué pour l'Action
extérieure des collectivités
territoriales du MAEE*

Jérôme Peyrat

*Directeur des relations
extérieures et de
la communication de l'AFD*

Partie 1



L'engagement des
collectivités territoriales
Cadrage

Du jumelage à l'action extérieure des collectivités territoriales : Pourquoi ? Pour Quoi ?



1/1 D'un engagement ponctuel à une politique de développement local : quelles motivations des autorités locales ?



L'historique de l'engagement international des collectivités est aujourd'hui connu (pratique des jumelages, ouverture européenne, solidarité...). Les lois de décentralisation successives accordant de plus en plus de compétences aux collectivités territoriales, l'intervention de ces collectivités à l'international s'est développée et diversifiée : une richesse d'initiatives a répondu à divers besoins propres à la collectivité, insérant celle-ci dans différents réseaux. Le champ des déplacements urbains est sans doute l'un de ceux où cette diversité des interventions est la plus visible.

Aujourd'hui, les objectifs des collectivités territoriales participant à des projets internationaux sont divers, allant de la solidarité à l'appui à l'internationalisation des entreprises. Les thèmes du développement durable, du développement équitable, de la lutte contre le réchauffement climatique sont de plus en plus présents.

Du jumelage et de la coopération décentralisée bilatérale...

L'engagement à l'international des collectivités a débuté dans les années 1950-1960. L'enjeu était principalement, à la sortie de la seconde guerre mondiale, de rapprocher les hommes, qu'ils se rencontrent, se connaissent et se reconnaissent afin de construire un espace de paix et de prospérité. De cette réflexion vont naître les jumelages européens (franco-allemands mais aussi au-delà du rideau de fer, avec la Pologne, etc).

Dans les années 1970, quelques communes tissent des liens avec des territoires d'Afrique de l'Ouest. Les années 1980 voient le développement de ces actions de solidarité des collectivités, avec l'Afrique (Burkina Faso, Mali, Sénégal...) mais aussi avec la Roumanie notamment.

Ces engagements (jumelage ou "jumelage-coopération") sont portés par les élus, qui apportent la symbolique de l'acte public dans cette démarche d'ouverture. Mais les actions sont principalement mises en œuvre par des associations locales (comités de jumelages, ...) et restent d'ampleur limitée.

... à l'action internationale des collectivités

Au fil des expériences et des lois de décentralisation, les collectivités territoriales vont structurer leur politique internationale et tisser des partenariats plus construits, plus fouillés, s'appuyant sur des compétences techniques internes fortes. Ces projets sont issus d'enjeux et de visions stratégiques partagées.

Les montants affectés à ces politiques, mais surtout la part de la mise à disposition d'experts et la mobilisation des élus vont croissant et nécessiteront, de la part de l'Etat, une sécurisation juridique qui passera par une première loi en 1992 sur la coopération décentralisée¹ (cf. §4 – cadre juridique), complétée par la loi Thiollière², en 2007.

Désormais, les collectivités interviennent dans le monde entier et revendiquent une place dans les différents débats internationaux. Une "diplomatie des villes"³ se fait jour et se structure, par l'intermédiaire d'organisations internationales ou de regroupements thématiques.

Le monde est ainsi vu, par les métropoles notamment, comme un espace de travail normal et les collectivités sont attentives tant à l'identification de nouvelles expériences qu'à promouvoir leur expertise.

Cet engagement global induit de nouvelles formes de relations, au-delà de l'habituel jumelage. Une temporalité plus courte émerge pour des rapports qui sont plus ciblés : les collectivités s'engagent désormais sur des projets souvent techniques et ponctuels (3 à 5 ans) participant à un dessein plus global. Ce positionnement s'est d'abord développé dans le cadre de coopérations européennes, souvent favorisées par les financements et programmes spécifiques européens (INTERREG, Leader, ...). Il tend à se développer aujourd'hui, dans le dialogue et le partenariat avec les institutions internationales.

Un mouvement de grande ampleur

Aujourd'hui, comme le rappelle la Délégation à l'action extérieure des collectivités territoriales (DAECT), *"l'action internationale des pouvoirs locaux, au delà d'un devoir de solidarité qu'elle exprime avec talent et efficacité depuis plusieurs décennies, au-delà même d'une démarche, plus nouvelle, vers les pays émergents qui répond à l'intérêt de nos acteurs économiques et culturels, au-delà du travail au sein de l'Europe ou vers ses voisins, traduit un besoin plus général et plus profond*

1. Art 131 du Titre IV de la loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République

2. Loi n° 2007-147 du 2 février 2007 parue au JO n° 31 du 6 février 2007

3. Il faut entendre ici "villes" au sens d'autorités locales, incluant notamment les régions

d'ouverture et d'échange, condition de l'amélioration de leur propre performance, au service des citoyens. C'est véritablement, et plus que jamais, la respiration des collectivités territoriales"⁴.

La comptabilisation du nombre d'engagements est de la responsabilité de la DAECT. Celle-ci publie, avec l'appui des collectivités, un Atlas de la coopération décentralisée qui recense de manière cartographique toutes les actions internationales menées par les collectivités territoriales françaises : les coopérations décentralisées (y compris les jumelages) et l'ensemble des actions ponctuelles ou non conventionnées. Fin 2009, plus de 12 000 projets de coopération décentralisée, menés par quelque 4 700 collectivités territoriales françaises avec 9 900 collectivités partenaires de 140 pays y sont répertoriés.⁵



Focus n° 1

La Commission nationale de la coopération décentralisée (CNCD) anime une Bourse-projets de la coopération décentralisée. C'est une bourse d'échanges qui recense des projets concrets menés par des collectivités locales de pays partenaires et qui peuvent intéresser des collectivités territoriales françaises. Elle répond à une volonté de développer les coopérations décentralisées dans certains pays où les collectivités territoriales françaises sont peu ou pas présentes.

Au-delà de l'identification du nombre d'accords de coopération, il est délicat de quantifier plus précisément l'engagement des collectivités territoriales. En effet, les indicateurs décrivant cet engagement sont diversement renseignés : engagement financier, mise à disposition d'expertise humaine variée, appui politique face aux institutions internationales, ... Quoi qu'il en soit, les modalités d'actions des collectivités sont de plus en plus diversifiées.

1/2 L'engagement spécifique sur les déplacements urbains



La construction d'une réponse pertinente aux besoins de mobilité et d'infrastructures liés à l'urbanisation croissante

La problématique des déplacements urbains est aujourd'hui une thématique importante des politiques de développement, notamment des grandes métropoles du Sud. Mais les coûts relatifs à ces projets (en termes d'investissement,

4. Rapport présenté à la Commission nationale de coopération décentralisée (CNCD) à l'initiative de M. Antoine Joly, délégué pour l'action extérieure des collectivités territoriales (DAECT), établi par M. Pierre Pougnaud, conseiller technique, avec le concours de l'équipe de la Délégation, décembre 2008 : <http://cncd.diplomatie.gouv.fr/frontoffice/file.asp?id=370>

5. Atlas français de la coopération décentralisée : <http://cncd.diplomatie.gouv.fr/rubrique/Atlas>

d'exploitation et de maintenance) ne peuvent être pris en charge par les budgets des coopérations décentralisées.

La réalisation d'études, la mise en pratique expérimentale et l'appui à la maîtrise d'ouvrage permettent aux collectivités l'accès aux financements internationaux sur des projets pertinents et adaptés.

Une réponse aux besoins de **renforcement de la gouvernance** et à la création de structures chargées des transports urbains

Une vingtaine de projets concernant les transports sont recensés par la CNCV. Ceux-ci sont principalement initiés par les grandes collectivités et concernent essentiellement l'appui à la maîtrise d'ouvrage et au renforcement des capacités d'expertise.

Cet appui passe le plus souvent par une première étape de constitution d'un espace de discussion entre l'ensemble des parties prenantes de l'aire urbaine considérée. La présence d'un partenaire extérieur peut ainsi jouer un rôle de point focal et permettre un rassemblement d'acteurs, prélude à l'émergence d'une gouvernance locale.

Focus n° 2

En France, ces espaces de gouvernance locale sont les "Autorités Organisatrices de Transports" (AOT). Ce sont des collectivités territoriales, villes, communautés de communes, agglomérations, départements et régions chargées de la gestion des déplacements sur leur territoire selon des modalités définies par la LOTI (Loi d'Orientation sur les Transports Intérieurs du 30 décembre 1982).

Leurs missions : 1) Organiser le transport public, créer des dessertes, choisir des modes de gestion et des modes techniques d'exploitation des services, établir une tarification, contractualiser des conventions avec les transporteurs. 2) Réaliser et gérer les infrastructures et tous les équipements affectés au transport.⁶

1/3 Quel intérêt local pour les collectivités ?

Une nécessité qui s'impose aux collectivités : la logique de **développement et de valorisation**

Les métropoles sont au centre des transformations économiques, sociales, urbaines et politiques. Elles sont pour la plupart à la recherche de nouveaux modes de développement et de positionnement, tant elles doivent répondre à des défis

6. Source : site du GART – Groupement des Autorités Responsables de Transports : <http://www.gart.org/Pratique-et-utile/Deplacements-qui-fait-quoi/Les-autorites-organisatrices-AO>

multiples et interconnectés : la compétition entre territoires, au plan international, est aujourd'hui un fait, entraînant la nécessité de renforcer leur attractivité au niveau mondial. Celle-ci s'appuie en premier lieu sur l'image comme outil puissant de rayonnement, passe souvent par un grand projet urbain emblématique et par des stratégies de marketing territorial (et de lobbying) puissantes.

La politique extérieure de la collectivité, dans sa globalité et sa complexité, participe à ce développement. Par la projection internationale de son expertise, dans le cadre de projets d'ampleur, la collectivité donne à voir une reconnaissance par ses pairs ("nous sommes sollicités par telle grande métropole pour l'appuyer dans le développement d'un projet car nous avons déjà réussi le même développement").

L'interdépendance des territoires

La prise de conscience des problématiques de développement durable et du réchauffement de la planète a mis en lumière l'interdépendance des territoires. La préoccupation du changement climatique et la diminution du transport individuel sont devenues des enjeux de réflexion collectifs, pour les autorités locales du monde entier. Les progrès réalisés par une collectivité en matière de transports et d'économie d'énergie par exemple, n'ont de sens que s'ils sont partagés au niveau planétaire. Une action limitée à un seul territoire serait vaine. Il convient ici de "penser global" mais aussi "d'agir global" par les pratiques locales.

Focus n° 3

L'Initiative CIVITAS⁷, lancée par l'Union européenne, aide les villes à promouvoir des transports urbains durables, propres et efficaces en appliquant et évaluant des trains de mesures basées sur des politiques et technologies ambitieuses et intégrées. Cette initiative, lancée en 2002⁸ (dans le cadre du 5^e Programme cadre de recherche⁹) vise à : 1) promouvoir et implanter des transports urbains durables, propres et efficaces ; 2) réaliser et tester de véritables changements en intégrant des trains de mesures politiques et technologiques dans le domaine de l'énergie et des transports, répartis en 8 catégories ; 3) créer un public critique et des marchés innovants. Pour cela, la Commission finance des programmes de recherche et d'initiatives menées par des groupements de collectivités. Ainsi, dans le cadre de CIVITAS Mimosa, Bologne, Funchal, Gdansk, Tallinn et Utrecht cherchent à mobiliser leurs citoyens pour obtenir de nouveaux comportements en termes de mobilité urbaine en proposant plus de 70 mesures : réduction des accidents grâce à la rénovation des passages-piétons, des pistes cyclables, des environs des écoles ; modification des pratiques de transports des agents publics ; développement des vélos publics, ...

7. City-VITALity-Sustainability

http://www.civitas-initiative.org/cms_pages.phtml?id=348&lan=fr

8. Après CIVITAS I (2002-2006) puis CIVITAS II (2005-2009), la Commission a lancé le programme CIVITAS Plus (2008-2012)

9. PCRD – cf. § 3.3

Un outil de management d'équipes de haute technicité – l'ouverture à l'autre

L'engagement international de la collectivité va très souvent au-delà du simple don (de matériel ou de financement). La mise à disposition d'une expertise territoriale permet des échanges avec les équipes techniques et politiques locales et induit des rencontres et des interpellations de nos pratiques, de nos positions d'analyse.

Ces échanges de points de vue permettent souvent un décentrage du regard des experts. L'accompagnement d'une expertise internationale induit la nécessité de formuler, de formaliser son expérience. L' élu et/ou l'expert, le technicien qui intervient, doit questionner sa pratique, se questionner sur la façon dont elle s'intègre dans d'autres pratiques et formuler un discours clair. Ce passage permet de voir émerger une nouvelle capacité d'analyse dans les équipes techniques. Cette rencontre permet aux participants (élus et agents) de développer une inspiration et des compétences particulières qu'ils réinvestiront sur leur territoire. Cette pratique des collectivités territoriales, consistant à aller voir comment cela fonctionne ailleurs, est certes développée dans les faits mais reste souvent cantonnée au territoire français pour de multiples raisons. Le passage des frontières permet une confrontation plus importante, dans des cadres juridiques différents, avec des références autres. Ceci induit souvent une ouverture plus importante. La pratique d'échanges internationaux, d'accueils de délégations et de visites est, pour ces raisons, une activité régulière et structurée dans les sociétés locales de transport.

La mobilité internationale est aujourd'hui une pratique qui se développe de manière importante dans les cursus universitaires. Les jeunes diplômés ont souvent une culture des échanges internationaux¹⁰. La participation à un programme international doit ainsi être considérée comme répondant à une attente de ceux-ci. Cette expérience, même si elle est souvent réalisée dans des contraintes fortes de temps, de plannings d'activités chargés, ... apparaît comme une respiration dans le quotidien des acteurs locaux.

Enfin, l'engagement international est le fait de la collectivité dans son ensemble. Lors des événements clés de la relation internationale, les agents de différentes directions, différents services, sont amenés à se côtoyer, à se rencontrer, à échanger sur un objet de discussion non conflictuel (qui ne concerne pas la collectivité française). Le projet international permet ainsi une mise en œuvre de la transversalité inter-directions, inter-services, qui pourra être réinvestie ensuite sur les projets locaux.

10. De très nombreuses écoles et universités, aujourd'hui en France, imposent une expérience à l'international (colloque, stages, années d'enseignement...)

1/4 Quel enjeu national ?

Une coopération renforcée et intelligente

L'engagement à l'international sur les déplacements urbains ne peut plus, pour les projets globaux, être du domaine d'une collectivité agissant seule. L'ampleur des investissements, l'enchevêtrement des responsabilités et la complexité des financements à mobiliser, nécessitent une collaboration entre différents intervenants. Au-delà de l'aspect purement économique, lié à l'exportation de l'expertise française (cf. § suivant), la France porte dans les espaces internationaux, un discours de responsabilité sur les enjeux environnementaux liés aux politiques locales de déplacement.

L'ensemble des acteurs français (Ministères mais aussi services publics des collectivités et acteurs économiques) en sont conscients et partagent cette vision. L'augmentation des échanges permet à la communauté française ainsi de faire passer ces préoccupations.

Focus n° 4

La Ville de Toulouse coopère avec la Ville de Chongqing, en Chine, depuis 2003. Les missions des acteurs français (Ville/Communauté urbaine, mais aussi syndicat des transports urbains (Tisséo), agence d'urbanisme, CETE¹¹ du Sud Ouest, ...) permettent de présenter les multiples expériences. De la même manière, les visites professionnelles des partenaires chinois en France permettent de détailler la philosophie des choix effectués à Toulouse mais aussi dans d'autres métropoles françaises. Ces échanges sont l'occasion de diffuser les messages sur le développement durable à un pays qui découvre le développement économique mais commence seulement à en percevoir les limites écologiques et sociales. Les équipes techniques chinoises sont très ouvertes au débat et très conscientes des risques d'asphyxie qui pèsent sur leur ville : elles ne sont pas toujours conscientes en revanche des risques environnementaux et peu du problème social de l'accessibilité. Elles sont donc attentives aux idées et aux solutions techniques proposées en France pour améliorer les transports : billettique, outils de gestion globale du trafic, coordination des modes, accessibilité. Le débat sur le droit au transport en tant que service public et sur la nécessité de restreindre la place de la voiture en ville est aussi d'actualité à Chongqing¹².

Une vitrine du savoir-faire français, un intérêt économique national

Les échanges économiques peuvent être l'objet-même d'une relation de coopération, constituer un volet d'action parmi d'autres, ou même être la résultante d'une action de coopération.

11. Centre d'Etudes Techniques de l'Équipement – organisme du MEEDDM

12. D'après article de Florence Saint Paul. Flash Info du CETE du sud-ouest – n° 291 – fév 2010

Même si l'objet premier des coopérations décentralisées en déplacements urbains n'est généralement pas la promotion de l'expertise et des équipementiers français, elles jouent un rôle fondamental dans la diffusion de la connaissance des techniques et des équipements.

Les actions de formation, les missions de conseil et d'expertise qui peuvent permettre le design de certains projets sont autant d'atouts pour les entreprises du pays offrant l'expertise. En effet, des appels d'offres seront lancés suite à l'accompagnement réalisé et ainsi être formulés avec des références renvoyant aux pratiques françaises et à l'offre économique française.

Focus n° 5

Dans le cadre de la coopération entre Bamako et Strasbourg, la ville de Strasbourg a financé une étude de faisabilité, pour un montant de 50 000 €, au profit de la ville de Bamako pour l'implantation d'un tramway sur pneus. Les études préalables ont été réalisées par des entreprises françaises¹³. A la suite de ces études, une "convention a été signée entre le Gouvernement de la République du Mali représenté par le Ministre Ahmed Diané SEMEGA et le représentant du Groupe LOHR, M. Jean François ARGENCE. Cette convention porte sur la construction d'une ligne de tramway, transport ferroviaire moderne de courte distance, dans le District de Bamako".¹⁴

Focus n° 6

Un Fasep a été attribué en 2007 au groupement de PME Cécile (6 PME de la région de Toulouse) pour un montant de 529 000 € pour la "mise en place d'un système de pilotage par satellite des interventions de la brigade des pompiers de la Ville de Chongqing". La présence de la Ville de Toulouse sur place a permis de convaincre les autorités chinoises de participer à hauteur de 130 000 € à cette expérimentation. Cette participation effective était un atout important pour le dossier (cf. Focus n° 4).

Au-delà, dans le cadre des échanges, des visites professionnelles effectuées par les partenaires étrangers, les process et les pratiques sont expliqués, détaillés par les maîtres d'œuvre, entreprises françaises, souvent locales. De fait, le partenaire étranger pourra solliciter alors directement, à partir de l'exemple qu'il aura vu, une expérimentation, une proposition technique et financière pour sa collectivité. Soit cette demande sera effectuée en priorité auprès des maîtres d'œuvre rencontrés lors de cette visite, soit les entreprises françaises seront en bonne position pour pouvoir répondre aux appels d'offres lancés.

13. Le cabinet Serue, Nogha Consulting et Transitec

14. Source : site Internet de la Présidence de la République du Mali – Carnet d'audience du chef de l'État Amadou Toumani Touré. www.koulouba.pr.ml



Focus n° 7

En marge de la coopération institutionnelle entre Toulouse et Chongqing, des entreprises toulousaines testent à Chongqing des applications satellitaires au service de la sécurité civile, et des systèmes de priorité aux carrefours à feux. Ce projet a par ailleurs bénéficié d'un FASEP¹⁵ – financement de la phase d'étude de l'entreprise française.

Focus n° 8

Dans le cadre de la coopération entre Rabat et le Grand Lyon, les partenaires marocains ont été reçus notamment par le SYTRAL¹⁶. En venant à Lyon, ils ont aussi rencontré des entreprises lyonnaises, dont Egis Rail¹⁷, le groupe d'ingénierie ayant participé à la conception des métros et tramways de Lyon. En 2007, la société française décroche le marché de Rabat pour assurer un appui à la maîtrise d'ouvrage du projet et réaliser les avant-projets des deux lignes de tramway.


Par ailleurs si l'établissement de relations entre entreprises des deux collectivités ou des deux pays ne sont pas le fait direct des collectivités, ces dernières, notamment les Régions, peuvent promouvoir des actions pour les soutenir, comme des missions de prospection ou la participation à des salons. Les prises de contact et la connaissance du milieu sont grandement favorisées par l'ensemble des relations développées dans le cadre du projet de coopération décentralisée et facilite ensuite la conclusion de marchés.

15. Fonds d'études et d'aide au secteur privé – cf. p. 47

16. SYTRAL : le Syndicat Mixte des Transports pour le Rhône et l'Agglomération Lyonnaise est l'autorité organisatrice des transports dans l'agglomération lyonnaise

17. Anciennement SEMALY, Egis Rail est la direction ferroviaire de SCETAUROUTE ; <http://www.egis-rail.fr>

Quelles actions des collectivités territoriales en matière de déplacements urbains ?



Dans un cadre bilatéral des relations de collectivité à collectivité ou dans un cadre multilatéral, les collectivités territoriales disposent de nombreux leviers d'intervention qui sont souvent combinés pour des projets complexes et de grande ampleur.

2/1 Des leviers et modalités d'engagement variés pour les collectivités



Les différents leviers présentés traduisent une complexification croissante de l'engagement des collectivités territoriales.

Le don de matériel

Premier acte de solidarité, le don de matériel de transport (essentiellement des bus) est une action qui est mise en œuvre par certaines collectivités, grandes ou petites, depuis de nombreuses années.

Focus n° 9



Il y a trente ans, Rennes offrait trois bus à la ville de Diyarbakir, au Kurdistan turc. "Aujourd'hui, ces trois bus sont toujours en service !" atteste Philippe Fraysse, directeur des services techniques de la Ville au retour d'une mission de coopération décentralisée en 2010.¹⁸

Cet acte renvoie souvent à un besoin d'agir face à un état de pauvreté ou de carence constaté. C'est tout d'abord un acte a priori¹⁹ simple pour la collectivité française qui renouvelle régulièrement son parc de bus.

C'est aussi un acte visible, souvent demandé par les élus partenaires. Enfin, c'est a priori un acte utile pour des territoires où les transports urbains ou les transports scolaires sont quasi-inexistants.

18. Source : article Ouest France du 14 mai 2010 : "Rennes offre son expertise à Diyarbakir"

19. Mais rarement aussi simple dans la mise en œuvre

Mais la pérennité des dons en nature doit être étudiée avec une attention particulière car ils peuvent parfois avoir des effets pervers. En effet, derrière le matériel, une organisation et un budget sont nécessaires pour faire fonctionner ce don, ce qui rend ensuite délicat la mise en place de son usage. Plusieurs questions préalables doivent être posées pour assurer l'adéquation avec les besoins et la viabilité du projet, notamment :

Qui prend en charge le coût de l'envoi ? le coût du dédouanement ?

- Celui-ci est non négligeable. Il doit être évalué, notamment lorsqu'il est organisé par des collectivités de taille limitée.

Le matériel est-il adapté aux conditions de circulation locales ?

- L'envoi de bus non climatisés ou non aérés, dans des zones tropicales notamment, condamne les véhicules à la remise.

Qui prend en charge le coût de maintenance ? Est-il en proportion avec le budget de la collectivité récipiendaire ? Un service de maintenance est-il organisé ? Les pièces détachées sont-elles accessibles ?

- Dans le cadre de la coopération SYTRAL – Lomé, les pièces détachées ont dû être rachetées après l'envoi de plusieurs bus réformés (cf. fiche d'expérience, p. 51).
- Dans certains cas, les véhicules peuvent rapidement se trouver hors circulation.

Quels problèmes d'importations sont à envisager ?

- Au Sénégal, aucun bus ou camion ne peut entrer sur le territoire s'il a plus de 10 ans. Certaines collectivités françaises ont pu ainsi voir leur don bloqué au port de Dakar par les douanes.

Quelles formations des conducteurs et des techniciens locaux faut-il envisager ?

Existe-t-il une organisation locale en charge des transports à même de définir et de gérer une ligne de bus ?

Toutefois, ces initiatives sont souvent la première pierre pour une coopération d'envergure (cf. fiche d'expérience Région Île-de-France – Hanoï, p. 56).

Le financement direct

Les collectivités financent leurs coopérations internationales. Toutefois, le versement de financements directs à la collectivité étrangère concerne principalement les situations d'urgence. Ce type d'action concerne peu le domaine des déplacements urbains, à l'exception du financement d'études préalables.

Même dans ce cas, les financements mobilisés sont plutôt destinés à la mise en œuvre d'activités concrètes, et simplement délégués à des opérateurs de la collectivité française.

Les échanges d'expériences

Ces échanges peuvent prendre la forme de séminaires, de voyages d'étude, dans les domaines de l'ingénierie technique, institutionnelle, financière.

Cet objectif d'échanges est pleinement actif dans le cas de l'action internationale dans les transports urbains où l'ensemble des collectivités territoriales dispose d'une matière riche à échanger.

La pratique de la visite d'études est classique dans les domaines techniques et souvent pratiquée par les organismes techniques. Elle l'est sans doute moins, pour ce qui concerne l'international, pour les services et les élus des collectivités. Les programmes européens (intra ou internationaux) encouragent les collectivités dans cette voie de la mise en réseau et de la capitalisation d'expérience (cf. § Union européenne, p. 34).

Focus n° 10

Le Club de Strasbourg ²⁰ est une initiative visant à promouvoir et renforcer les liens entre les principales métropoles des nouveaux et futurs Etats de l'Union et la capitale parlementaire de l'Europe unie. Différents groupes thématiques se réunissent notamment sur les déplacements. Ainsi, en s'appuyant sur un soutien de l'Union Européenne dans le cadre du programme URBACT ²¹, un parcours de qualification a été structuré au sein du réseau de villes sur les transports et déplacements urbains. Cinq séminaires se sont déroulés de mai 2005 à mai 2006 dans différentes villes. Lors de ces sessions de formation et visites d'études, les villes ont en effet pu échanger leurs expériences en comparant leurs politiques de transports urbains et en étudiant les sites bénéficiant de cofinancements de la Commission Européenne.

La formation de l'expertise politique et technique

Elle est bien souvent la clef de réussite des projets de coopération. Elle est particulièrement importante dans le domaine des transports urbains dont les techniques évoluent rapidement et peut prendre des formes variées :

- formation in situ par des experts en mission de conseil, des techniciens des services de transport ;
- participation ponctuelle des experts des collectivités à des formations mises en œuvre par des institutions dans la collectivité partenaire ;
- réalisation de formations académiques via une coopération entre structures académiques implantées dans les deux collectivités territoriales ;
- organisation de voyages d'études, de stages ;
- organisation et financement de la formation d'étudiants ou de techniciens d'une collectivité dans les institutions du partenaire.

Toutefois, ce levier est rarement isolé. Il participe du projet dans son ensemble.

La réalisation d'études et la mise à disposition d'expertise

Les collectivités territoriales qui ont une expérience reconnue dans la mise en œuvre de politiques de déplacements urbains sont souvent sollicitées pour accueillir des missions d'échanges (cf. § supra). Elles peuvent aussi proposer un appui d'experts auprès de collectivités étrangères pour l'initiation ou le développement de projets

20. <http://www.club-strasbourg.eu/>

21. URBACT est un programme européen d'échanges pour un développement urbain durable. <http://urbact.eu/fr/header-main/urbact-en-bref/carte-didentite/urbact-en-mots/>

de déplacements. Les missions d'études proposées sont alors réalisées soit par des agents de la collectivité française soit par des cabinets en relation avec cette collectivité.

Au-delà, dans le cadre de programmes importants financés par les bailleurs de fonds internationaux, la collectivité locale peut être sollicitée pour assurer un accompagnement technique par des experts reconnus.



Focus n° 11

La Communauté d'Agglomération de Montpellier a signé un accord de coopération avec le District Fédéral de Brasilia et un partenariat avec l'AFD, dans le cadre de la construction d'un métro léger. Cette coopération prévoit la mise à disposition de 100 jours d'expertise sur 3 ans (cf. fiche d'expérience, p. 65).

Par ailleurs, la différence dans la décentralisation ou non des compétences en termes de transports urbains d'un pays à l'autre, entraîne souvent le fait que le projet de coopération est discuté entre instances nationales (Ministères, ...). Si la France est un pays très décentralisé sur ce point, cette compétence reste encore régaliennne pour de nombreux autres Etats. Ainsi, certaines coopérations sont engagées par le MEEDDM, celui-ci faisant alors appel à l'expertise présente dans les collectivités territoriales françaises.

Rares sont les collectivités françaises à avoir organisé une pratique régulière de mise à disposition de leurs agents pour ce type de projets internationaux. Ces interventions sont réalisées ainsi soit sur congés soit sur une courte mise à disposition (cf. fiche d'expérience sur le jumelage institutionnel du MEEDDM avec Israël, p. 69).

2/2 Des champs d'actions des collectivités territoriales sur les déplacements urbains qui se complexifient



Le transfert ponctuel de savoir-faire et de technologies ciblées tant dans les domaines techniques qu'institutionnels

De nombreux projets donnent lieu à des transferts dans les domaines institutionnels et techniques. Ils se traduisent par des expertises, des études, des réalisations dans le domaine des transports urbains ou l'entretien d'infrastructures de transports. Souvent, la mise en œuvre est organisée selon des modalités propres à assurer également un renforcement des capacités internes des collectivités.

Le projet peut porter sur une technique particulière comme la mise en place d'un système de gestion de trafic ; sur la mise en œuvre d'un partenariat public-privé dont le développement est mondial mais pour lequel les collectivités territoriales ne sont pas toujours bien armées...

Dans ce cas également les formes d'action sont le plus souvent des missions d'expertise et de conseil, des stages et des formations in situ pour des techniciens des services de transports où chacun doit intervenir en tenant compte des problèmes interculturels et des différences d'institutions et de réglementation. Ce type de projets est alors souvent à l'origine d'un très grand enrichissement pour les deux parties.

Ce genre de mission est souvent réalisée sur du court terme, dans le cadre d'un projet de coopération bien ciblé. La collectivité locale est alors soit partenaire d'institutions internationales soit initie une intervention ponctuelle.

L'appui à maîtrise d'ouvrage durable pour le partenaire

Au-delà des missions ponctuelles, les collectivités peuvent s'engager sur du long terme sur une problématique particulière mais relativement large. Le partenariat-cadre fera alors l'objet de multiples projets au fur et à mesure des avancées.

Il s'agit parfois d'un ensemble de pratiques (techniques ou politiques) qui est à transférer dans le cadre d'un projet complet d'assistance à la maîtrise d'ouvrage. L'objectif de ces projets est de s'appuyer sur une coopération dans la durée, dont on puisse mesurer les résultats tangibles (cf. fiche d'expérience Région Île-de-France - Hanoï, p. 56).

Les coopérations engagées depuis de nombreuses années permettent aux collectivités d'aborder les discussions délicates de gouvernance. Ces champs sont d'autant plus sensibles que les pays d'intervention connaissent souvent des décentralisations naissantes, pour lesquelles la compétence transport ou aménagement urbain reste souvent en grande partie de la responsabilité de l'Etat. Par ailleurs, dans le cadre de ce processus de décentralisation, les nouveaux pouvoirs locaux souhaitent asseoir leur autorité, sur leur périmètre administratif. Or les problématiques de déplacements concernent toujours une aire urbaine, un territoire qui dépasse largement les contours administratifs de telle ou telle commune. Les coopérations décentralisées incitent alors à la constitution de comités de réflexion, de comités de pilotage qui permettent la construction progressive d'entité en charge de l'organisation des transports urbains.

Focus n° 12

Ainsi, dans la coopération Nantes Métropole – Agadir (cf. fiche d'expérience, p. 72), un Comité Local des Déplacements a été constitué, rassemblant notamment, outre la Communauté urbaine d'Agadir et les communes concernées, l'Agence urbaine d'Agadir (agence d'Etat), les autorités nationales (Walli et Ministères de tutelle), l'Université d'Agadir et la société civile (notamment les représentants des taxis, de l'industrie du tourisme, ...).

L'appui spécifique pour la création d'une **structure chargée des transports** à partir de l'expertise française

La loi de 1982 sur l'orientation des transports intérieurs (LOTI) a institué le principe d'une gouvernance des transports et notamment des transports urbains en créant les Autorités Organisatrices des Transports Urbains. Les AOTU agissent sur un périmètre de transports urbains (PTU) défini en fonction des aires de déplacement des personnes et des marchandises et ont pour principales missions : l'élaboration des plans de déplacements urbains, la définition de la politique de transport public et ses modalités de financement et d'exploitation, la réalisation et la gestion des infrastructures, le contrôle du service.

Les structures juridiques des AOTU peuvent prendre différentes formes : la commune si le PTU ne concerne qu'une seule ville, des syndicats intercommunaux et Entreprise Publique de Coopération Intermunicipale dans le cas où plusieurs communes sont concernées par le PTU. Leurs équipes sont plus ou moins importantes et évolutives, mais elles ont besoin d'une capacité d'expertise propre, soit sous forme de personnel, soit sous forme d'assistance extérieure.

C'est l'AOTU qui définit et structure l'offre de transport public et qui choisit le mode d'exploitation : régie publique ou gestion déléguée. Si la régie publique est encore usitée dans des villes petites ou moyennes, elle est en décroissance et c'est surtout le Partenariat Public Privé qui prévaut dans les grandes agglomérations, avec des degrés divers dans la délégation. L'AOTU a donc un rôle fondamental dans la définition du cahier des charges, le suivi de l'activité de l'exploitant (qu'il soit privé ou public) et le contrôle de la qualité du service.

Les collectivités françaises ont donc acquis une grande expérience sur les questions de l'intercommunalité et de gouvernance des transports, qui sont souvent des besoins importants des territoires d'intervention mais ces besoins ne sont pas nécessairement identifiés et donc objet de demande par les partenaires. Les coopérations décentralisées, qui s'engagent sur le long terme sont l'occasion de participer à l'émergence de structures de gouvernance. Le travail initial permet souvent de faire admettre la nécessité d'un travail collectif.

Dans des Etats où la compétence transports est encore peu décentralisée, ce travail est toutefois très long (cf. fiches d'expériences Nantes Métropole – Agadir, p. 72, ou Grand Lyon – Rabat, p. 60).

L'appui institutionnel : un enjeu dans la **décentralisation** de la gestion des déplacements urbains

La particularité des collectivités territoriales du Nord est qu'elles ont une expertise institutionnelle irremplaçable car elles ont vécu et mis en œuvre un processus de décentralisation et d'acquisition de nouvelles compétences qui peut être hautement profitable à leurs équivalents étrangers, notamment dans les pays émergents, dans les domaines de :

- la réflexion stratégique ;
- la planification de l'aménagement et de l'urbanisme ;
- la rédaction de cahiers des charges et de conventions ;

- le choix de partenaires d'études ou techniques ;
- la conduite de projets en univers multi-projets qui est un exercice caractéristique de la vie des collectivités territoriales.

Par ailleurs, les responsables élus et les services chargés des transports ont à faire des arbitrages et des compromis entre des priorités techniques, financières et politiques. Ils sont aidés en cela par des experts techniques mais en dernier ressort ce sont les élus qui décident et la confrontation des expériences entre villes européennes ou d'autres continents ayant des modes d'organisation différents peut être d'une grande richesse.

2/3 La dissémination de bonnes pratiques et le renforcement de la coopération Sud-Sud

Si le principe de la coopération Sud-Sud est simple dans l'idée, cette coopération est plutôt rare et délicate à mettre en œuvre. Quand elle existe, elle est principalement riche dans la qualité des échanges : elle permet à un pays en développement de profiter de l'expérience et des compétences spécialisées déjà acquises par un autre pays en développement. Cette méthode est fondée sur un constat : les pays pauvres affrontent généralement des difficultés analogues, des défis communs d'ordre historique, politique et socio-économique frappent – certes à une échelle différente – aussi bien le continent africain que les continents asiatique ou sud-américain.

Focus n° 13

Afin de développer des échanges constructifs, de conforter les réseaux de compétence, de diffuser le savoir, le tout dans le but de créer une culture méditerranéenne partagée de bonnes pratiques en matière de déplacements urbains durables, des rencontres associant de nombreux partenaires du pourtour méditerranéen ont été organisées depuis 2008 : la première à l'initiative de la Banque Mondiale s'est tenue à Skhirat au Maroc en janvier 2008. Cette action a été pérennisée par la mise en place d'un programme de 6 rencontres sur 3 ans (2010/2012) dans le cadre du Centre de Marseille pour l'intégration en Méditerranée. Ce programme "transports urbains durables" piloté par l'AFD est organisé autour de plusieurs événements : une conférence régionale de lancement qui a eu lieu à Damas en avril 2010, 4 ateliers thématiques chaque semestre et une conférence de restitution en 2012.

Dans le cadre des échanges initiés par CODATU (cf. p. 32 et 105), les rencontres internationales permettent à des praticiens, experts des déplacements, de pouvoir discuter et débattre de problématiques communes et de partager ou confronter certaines solutions ou compréhensions des problèmes.



Focus n° 14

À la demande de l'Agence d'Urbanisme de Lyon, CODATU a organisé du 5 au 16 février 2007, une session de formation à Addis Abeba, ayant pour titre "Introduction à l'ingénierie et à la planification des Transports Urbains". Cette formation, entièrement conçue et animée par l'Égyptien Ali HUZAYYIN (Professeur à l'Université du Caire et 1^{er} vice président de CODATU) s'adressait à des professionnels du transport urbain travaillant à Addis Abeba.

Les collectivités locales sont, elles, incitées par les bailleurs de fonds à construire des partenariats favorisant cette coopération, en réunissant plusieurs coopérations bilatérales sous un même programme d'actions²².

Des partenariats se tissent également entre des entreprises du Sud.



Focus n° 15

Ainsi, Sotra industries, filiale du groupe Sotra (Société des transports abidjanais – Côte d'Ivoire) et partenaire du groupe Renault a produit en 2009 les 10 bus destinés au Gabon, commandés par la Société gabonaise de transport (Sogatra)²³.

22. Ainsi, le programme "multipays" Acteurs Non Étatiques et Autorités Locales pour le Développement (ANE-ALD), initié par l'Union européenne, impose la présence de deux collectivités du Sud dans la réponse à l'appel à projets

23. Source : "Coopération sud-sud – La Sotra fabrique des bus pour le Gabon" article du 31 août 2009 – Notre Voie - <http://fr.allafrica.com/stories/200908311641.html>

Quels sont les acteurs d'un projet de coopération internationale sur les déplacements urbains ?

3/1 La place des collectivités territoriales

Le rôle des élus

Les projets de plans de déplacements urbains, d'équipements, tels que tramways ou lignes de bus, pistes cyclables, ... sont des projets à haute valeur politique. Le pilotage par l'élu pour faire des choix et les assumer face à la population, les faire accepter par les usagers, est essentiel.

Dans le cadre de la coopération, au-delà de l'envoi ponctuel de matériel, des messages sont à faire passer : sur les problématiques, les difficultés qui seront rencontrées, sur les implications de tel ou tel choix, sur l'impossibilité aussi des partenaires français, notamment les collectivités, à assumer l'ensemble du coût et la nécessité pour les élus partenaires de mobiliser d'autres financements (par l'impôt ou auprès de bailleurs internationaux).

Ces choix, ces orientations, sont de la responsabilité des élus locaux. La discussion entre pairs, d'élus à élus, est alors essentielle.

Focus n° 16

Dans le cadre de la coopération entre Nantes Métropole et Agadir (cf. fiche d'expérience, p. 72), la participation active du Premier Vice-président de la Communauté urbaine de Nantes Métropole en charge des finances, des transports et de la coopération internationale, a permis un dialogue sans détour avec les autorités marocaines pour revoir la demande initiale et évoluer vers un travail portant en priorité sur la gouvernance.

Focus n° 17

Dans le cadre de la coopération Strasbourg – Bamako pour l'implantation d'un tramway, Roland Ries, Maire de Strasbourg et président du GART²⁴ s'est investi dans cette relation et a transmis son expérience. Il a notamment livré ses conseils sur la préparation en amont du projet, cruciale pour le faire accepter par la population. "J'ai retrouvé dans les questions du directeur de l'Agence nationale de la sécurité routière et des différents responsables techniques maliens les inquiétudes soulevées, il y a vingt ans, quand j'étais premier adjoint chargé du tramway. Nous apportons notre expérience dans la méthode et la technique. Le reste ne nous appartient pas."²⁵

Ce dialogue entre élus est un des avantages de la coopération décentralisée. Ce dialogue entre politiques est recherché par les bailleurs tels que l'AFD (cf. fiche d'expérience CA Montpellier – Brasilia – AFD, p. 65) pour faciliter la bonne mise en œuvre des programmes.

Les partenaires habituels des collectivités

Dans le cadre d'une convention de coopération, les collectivités peuvent faire appel à des partenaires techniques pour conduire les actions de coopération. Dans le domaine des transports urbains, très souvent les exploitants seront sollicités, qu'ils soient publics ou privés, en tant qu'acteurs techniques des transports.

Ils devront alors être considérés comme des opérateurs de coopération pour le compte de la collectivité ou du groupement de collectivités territoriales mais ne peuvent être signataires d'une convention avec une collectivité territoriale partenaire ni financer directement une action de coopération. Les fonds affectés à l'opération doivent provenir des collectivités territoriales.

Par exemple, les recettes de transport collectées par un exploitant, dans le cadre d'un partenariat public-privé, ne peuvent être affectées par ce dernier à sa participation comme partenaire d'un projet de coopération décentralisée.

Il faut par ailleurs être attentif dans la relation avec des partenaires, notamment les exploitants, à ne pas se trouver dans une situation de gestion de fait, ce qui peut se produire lorsque :

- les subventions accordées sont utilisées à des fins différentes de celles prévues, notamment en finançant en partie une action de coopération ;
- la présence et le pouvoir prépondérants des élus au sein des organes dirigeants des sociétés mixtes d'exploitation les privent d'autonomie réelle par rapport à la collectivité qui a versé la subvention.

Il est conseillé, pour éviter de se trouver dans une situation de gestion de fait, de clarifier la participation d'un exploitant à un projet de coopération décentralisée par le biais d'une convention spécifique définissant clairement les rôles et les financements des actions.

24. Groupement des autorités responsables des transports

25. Cité par *La gazette des Communes*, 15 février 2010, n° 2017, p. 37

Les associations de collectivités territoriales

Au-delà des relations bilatérales de collectivités à collectivités, les autorités locales se constituent en réseau afin d'échanger sur leur pratiques mais aussi de peser sur les institutions nationales ou internationales. Les réseaux internationaux de villes et de collectivités locales prennent ainsi une importance croissante dans la construction des modes de gouvernance des villes, enjeu majeur du 21^e siècle.

Ainsi les organisations internationales de pouvoirs locaux et régionaux permettent-elles que, dans les grandes manifestations internationales, notamment sur le climat (Copenhague) ou l'urbain (Sommet ONU Habitat), le rôle et la réflexion des acteurs locaux (élus et techniciens) soient pris en compte.

Focus n° 18

*Nantes Métropole fait partie du bureau du réseau Eurocités qui regroupe 135 grandes villes d'Europe, et anime en son sein le groupe de travail sur le changement climatique. Les 14 et 15 septembre 2009, les villes européennes relevant le défi du réchauffement climatique se sont réunies à Stockholm dans le cadre de la présidence suédoise de l'Union européenne. Jean-Marc Ayrault, Président de Nantes Métropole s'est, au nom des Eurocités, exprimé sur le thème du "développement urbain dans l'Union Européenne, le défi climatique et la transition vers une économie post-carbone". Consciente que les collectivités, à leur échelle, ont un rôle à jouer dans cette lutte contre le réchauffement climatique, Nantes Métropole s'est engagée à relever le défi : après avoir adopté, en 2006, son Agenda 21 et s'être dotée de la compétence Énergie et du premier Programme Pluriannuel "Action Énergie", la Communauté urbaine de Nantes a adopté les orientations du Plan climat dès mars 2007. Les actions du Plan climat de Nantes Métropole sont ainsi mises en œuvre dans ses politiques publiques (déplacements, énergies renouvelables, urbanisme...). Nantes Métropole se mobilise également dans ce domaine à travers le rôle d'animateur qu'elle joue dans de nombreux réseaux internationaux de collectivités locales. L'intervention de Jean-Marc Ayrault à Stockholm s'inscrit dans un cycle de rencontres internationales préparatoires au Sommet de Copenhague en décembre 2009.*²⁶

Les principales associations de pouvoirs locaux portant sur la coopération internationale sont²⁷ :

en France :

- Association Française du Conseil des Communes et Régions d'Europe (AFCCRE) ;
- Cités Unies France (CUF) ;

au plan international :

- Association Internationale des Maires Francophones (AIMF) ;
- Métropolis ;
- Eurocités ;
- Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU).

26. D'après le site Web de Nantes Métropole : http://www.nantesmetropole.fr/1252926036158/0/fiche_actualite/

27. Les coordonnées de ces structures sont présentées en annexe

Par ailleurs, CODATU (Coopération pour le Développement et l'Amélioration des Transport Urbains et périurbains) est née de la conférence mondiale sur les transports urbains, organisée à Dakar en 1980. C'est une association à vocation internationale dont l'objectif est de promouvoir les actions d'animation et d'échanges scientifiques, techniques, économiques et sociaux concernant les systèmes de déplacements urbains et périurbains ; elle s'appuie sur les échanges d'expériences entre les pays en développement et les pays les plus anciennement industrialisés.

3/2 L'Etat français : partenaire des collectivités

Le ministère des Affaires étrangères et européennes (MAEE), la DAECT et la CNCD

Le ministère des Affaires étrangères et européennes (MAEE) est le premier partenaire des collectivités territoriales dans leur engagement international. Il cofinance les actions de coopération décentralisée via la Délégation pour l'Action extérieure des Collectivités Territoriales²⁸, outil du MAEE chargé de soutenir l'action des collectivités territoriales et dirigée par le délégué pour l'action extérieure des collectivités territoriales.

Le MAEE appuie également l'action des collectivités à l'étranger via les postes diplomatiques.

La Commission nationale de la coopération décentralisée, CNCD²⁹, créée par la loi de 1992, présidée par le Premier ministre, est un organisme constitué pour moitié de représentants des élus territoriaux via leurs associations et de représentants de l'Etat. Elle a notamment pour rôle de tenir à jour une base de données qui rassemble les informations sur les relations extérieures des collectivités territoriales et est chargée de donner un avis au gouvernement sur toute question concernant la coopération internationale des collectivités territoriales. Son secrétariat est assuré par le délégué pour l'action extérieure des collectivités territoriales.

L'Agence Française de Développement - AFD³⁰

Etablissement public, l'Agence Française de Développement (AFD) agit depuis près de soixante-dix ans pour combattre la pauvreté et favoriser le développement dans les pays du Sud et dans l'Outre-mer. Elle met en œuvre la politique définie par le Gouvernement français.

Présente sur le terrain dans plus de 50 pays et dans 9 collectivités d'outre-mer, l'AFD finance et accompagne des projets qui améliorent les conditions de vie des populations, soutiennent la croissance économique et protègent la planète : scolarisation, santé maternelle, appui aux agriculteurs et aux petites entreprises, adduction d'eau, préservation de la forêt tropicale, lutte contre le réchauffement climatique...

28. http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/rubrique.php?id_rubrique=1054

29. <http://diplomatie.gouv.fr/cncd>

30. www.afd.fr

En 2009, l'AFD a consacré plus de 6,2 milliards d'euros au financement d'actions dans les pays en développement et émergents et en faveur de l'Outre-mer. Ils ont notamment contribué à la vaccination de 1,8 million d'enfants, l'amélioration de l'approvisionnement en eau potable pour 7,3 millions de personnes et le soutien à 900 000 emplois dans le secteur productif. Les projets d'efficacité énergétique sur la même année permettront d'économiser près de 5 millions de tonnes de CO₂ par an.

L'AFD consacre une part croissante de ses concours au financement direct de collectivités locales du Sud. Pour mettre en œuvre cette stratégie, elle a la volonté de s'appuyer sur l'expertise à forte dimension politique des collectivités françaises. L'AFD s'inscrit dans une logique de partenariat et non de guichet avec les collectivités françaises. Au cas par cas, l'AFD peut soutenir des actions de coopération décentralisée en complément d'un projet au bénéfice d'une collectivité étrangère³¹.

Le Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement Durable et de la Mer - MEEDDM³²

Les questions relatives au développement durable, et en premier lieu à l'environnement, nécessitent une gouvernance internationale, l'action au seul niveau national ne pouvant suffire. L'embryon en a été créé par la mise en place des conventions issues de la Conférence de Rio (juin 1992), notamment celle sur le Climat.

La lutte contre le changement climatique et les pollutions, le développement durable, la protection des ressources naturelles ou encore le développement de transports propres constituent des enjeux qui dépassent le cadre des frontières nationales.

L'action européenne et internationale du ministère implique le pilotage, le suivi et la coordination des relations avec tous les partenaires étrangers et les acteurs de la société civile sur tous les sujets européens et internationaux liés au développement durable, notamment :

- des négociations européennes et internationales relatives au changement climatique, à la maîtrise de l'énergie, à la biodiversité, à la lutte contre la désertification, aux milieux (mer, montagne, eau, forêt, environnement polaire) et au développement durable et, de manière plus générale, aux transports, à l'environnement et à l'énergie ;
- de la contribution au renforcement de la prise en compte du développement durable dans les activités européennes et internationales ;
- du volet international de la mise en œuvre du Grenelle de l'Environnement et du Grenelle de la Mer.

À ce titre, le ministère est en relation avec différentes collectivités dans le soutien à des projets spécifiques de développement. Il s'appuie pour cela, sur différents services : CERTU, CETE, ...

31. Cf. chapitre sur les financements, p. 37

32. <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Enjeux,13808.html>

Focus n° 19

Le CERTU³³ – centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques – est chargé de conduire des études dans le domaine des réseaux urbains, des transports, de l'urbanisme et des constructions publiques, pour le compte de l'État ou au bénéfice des collectivités locales, établissements publics ou entreprises chargés de missions de service public ou des professions en cause. [...] Il contribue, par ses activités de statistiques, d'enquêtes, d'études, d'expertises, d'expérimentation et d'innovation technologique, de production de logiciels, de publication d'ouvrages techniques et méthodologiques, de formation et d'information, au progrès des connaissances et des savoir-faire et à leur diffusion. Il participe également au développement des échanges d'expériences et à la promotion des techniques françaises à l'étranger. Dans son champ d'activités, il contribue à l'élaboration de la normalisation et de la réglementation technique ainsi qu'à la mise en œuvre des autres actions de l'État. En février 2010, lors des "Entretiens du CERTU", un atelier "coopérations autour du bassin méditerranéen" a permis un échange d'informations, un partage d'expériences de coopération entre acteurs locaux et nationaux et l'identification de moyens pour mieux travailler ensemble au service des villes méditerranéennes.

3/3 Les institutions internationales : parties prenantes des réflexions internationales

Si les institutions internationales sont souvent perçues comme des bailleurs de fonds, il est important aussi d'identifier des réseaux d'échanges et des pratiques d'appuis développés par ces institutions qui renforcent les acteurs locaux et notamment les coopérations territoriales.

Union Européenne – PCRD et Urbact

L'Union européenne est un acteur important de l'aide au développement. Elle intervient aussi sur le champ des déplacements urbains par l'intermédiaire de deux programmes importants :

le PCRD (Programme Cadre de Recherche et Développement)³⁴ : les "programmes-cadres" (PC) sont les principaux outils financiers grâce auxquels l'Union européenne soutient les actions de recherche et de développement qui englobent presque toutes les disciplines scientifiques. Le 7^e PCRD couvre la période 2007-2013. Dans ce cadre, les transports font partie des dix thèmes majeurs retenus. L'objectif central est de développer des systèmes de déplacements sécurisés et propres qui peuvent bénéficier à l'ensemble des citoyens et accroître la

33. <http://www.certu.fr>

34. http://cordis.europa.eu/fp7/home_en.html

compétitivité des entreprises européennes sur le marché mondial. Dans le cadre de ce PCRD, des programmes de recherches coordonnés avec des entités des pays tiers (universités, villes, entreprises...) peuvent être mis en œuvre.

Focus n° 20

Le projet de recherche et développement VIAJEO³⁵ a été retenu au financement du 7^e PCRD en novembre 2008. Il a été proposé par l'association ERTICO (ITS-Europe) et une vingtaine de partenaires groupant des entreprises, des universités, des instituts de recherche et des services des ministères des transports allemands et français entre autres (dont le CERTU). Il inclut également des partenaires chinois et brésiliens. Son objectif est d'expérimenter sur de très grandes agglomérations (Shanghai et São Paulo) des prototypes de plates-formes d'échanges d'informations, permettant de rassembler les données sur l'offre de transports (voies et transport public) et les services connexes (stationnements, taxis, modes doux...), tant en temps théorique qu'en temps réel, puis de redistribuer une information élaborée, soit vers l'ensemble des partenaires (autorités et opérateurs), soit vers les usagers via des équipements de terrain ou des fournisseurs de services d'information.

Les enjeux de telles plates-formes sont non seulement de fournir aux acteurs locaux une connaissance partagée de la demande de déplacement, mais aussi en se rapprochant le plus possible du temps réel, d'arriver à la maîtriser et à l'orienter sur des offres alternatives. Cela nécessite donc au préalable de bien caler les modèles de déplacement, puis de définir un ensemble de stratégies, pouvant se traduire par des consignes aux services pour la mise en place de mesures d'exploitation concrètes et par des messages concertés vers les usagers dans le but d'arriver à un fonctionnement d'ensemble plus efficient des réseaux de transport.

Le Programme URBACT est un programme européen³⁶ d'échanges pour un développement urbain durable. Les thèmes des projets soumis au financement de l'UE sont définis par les réseaux de villes et répondent directement à leurs préoccupations. Ce programme permet aux villes de construire ensemble des réponses aux grands enjeux urbains, affirmant leur rôle-clé face aux défis de plus en plus complexes de nos sociétés. Les échanges permettent de faire émerger des solutions concrètes, nouvelles et durables, qui intègrent les dimensions économiques, sociales et environnementales du développement urbain. URBACT³⁷, ce sont à ce jour 255 villes, 29 pays et 5 000 participants actifs.

35. International Demonstrations of platform for Transport Planning and Travel Information-
http://www.certu.fr/fr/_Activit%C3%A9s_Internationales-n33/Projets_europ%C3%A9ens-n164/VIAJEO:_nouveau_projet_europeen_pour_le_Certu_dans_le_cadre_du_7eme_PCRD-a1509-s_article_theme.html

36. Ce programme européen s'inscrit dans le cadre de la politique européenne de cohésion : il a pour objectif de contribuer à mettre en œuvre la stratégie européenne de Lisbonne-Göteborg, dont les priorités sont la compétitivité, la croissance et l'emploi

37. URBACT est co-financé par le Fonds Européen de Développement Régional (FEDER) et les États membres et partenaires

PNUD³⁸

Pour les Nations Unies, les collectivités représentent un niveau de gouvernance essentiel dans la prise en charge de la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD). Dans ce cadre, le Programme des Nations Unies pour le Développement – PNUD – lance différentes initiatives de concertation pour renforcer l'émergence des autorités locales compétentes. S'il n'intervient pas directement sur la réalisation de projets, des initiatives sont à connaître par les collectivités pour renforcer les savoir-faire, le travail en réseau et leur reconnaissance : les objectifs du PNUD consistent en effet à appuyer les gouvernements nationaux dans leurs processus de décentralisation en cours, en assistant les gouvernements régionaux et provinciaux dans l'identification et la mise en œuvre de leurs propres stratégies de développement. On peut ainsi citer l'initiative Art et le Partenariat entre les Nations Unies et les régions "Vers des territoires moins émetteurs de gaz à effet de serre et plus résistants au changement climatique".

ONU Habitat³⁹

Le programme des Nations unies pour les établissements humains, ONU-Habitat, est une agence des Nations Unies dont le but est de promouvoir le développement durable des villes, que ce soit socialement ou en termes de respect de l'environnement, afin de pouvoir fournir à tous un logement décent. L'action de l'ONU Habitat se situe aujourd'hui dans la perspective des objectifs du millénaire pour le développement, notamment l'OMD 7, cibles 10 (améliorer la vie d'au moins 100 millions d'habitants de taudis d'ici 2020) et 11 (réduire de moitié le nombre de personnes n'ayant pas un accès durable à l'eau potable).

Les transports urbains font partie du mandat de l'ONU Habitat.

Les programmes de l'ONU-Habitat sont conçus pour appuyer les décideurs et une des priorités citées en termes de transports urbains est celle de la décentralisation. Par leur rôle incontournable en matière de développement urbain, les autorités locales sont par conséquent des interlocuteurs privilégiés de l'ONU-Habitat.

Ainsi, l'ONU-Habitat collabore avec les collectivités que ce soit dans le cadre de réalisation de projets de coopération technique, de renforcement de capacités, ou pour des débats sur les politiques lors de rendez-vous comme le Forum urbain mondial.

PNUE⁴⁰

Le Programme des Nations Unies pour l'Environnement a pour but d'encourager la coopération pour protéger l'environnement. Il souhaite être une source d'inspiration et d'information pour les Etats et les populations et un instrument de facilitation leur permettant d'améliorer la qualité de leur vie sans toutefois compromettre celle des générations à venir.

L'engagement du PNUE sur les déplacements encourage une démarche favorable à la mobilité durable.

38. <http://www.undp.org/french/geneva/hub.html>

39. <http://www.unhabitat.org/categories.asp?catid=639>

40. <http://www.unep.fr/energy/transport/>

Possibilité de mise en œuvre et financements



4/1 Un cadre juridique sécurisé

La loi sur la coopération décentralisée

Si les actions extérieures des collectivités territoriales s'avèrent anciennes, nombreuses et variées, le cadre juridique dans lequel elles se déploient reste relativement récent. Il est désormais précis.

Rappel des dernières évolutions juridiques

Le premier cadre de l'action internationale des collectivités a été défini par la loi ATR du 6 février 1992 qui dispose : *“Les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent conclure des conventions avec des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements, dans la limite de leurs compétences et dans le respect des engagements internationaux de la France.”*

Quinze ans plus tard, la loi dite “Thiollière” du 2 février 2007 précise la loi de 1992 : *“Les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent, dans le respect des engagements internationaux de la France, conclure des conventions avec des autorités locales étrangères pour mener des actions de coopération ou d'aide au développement. Ces conventions précisent l'objet des actions envisagées et le montant prévisionnel des engagements financiers. [...] En outre, si l'urgence le justifie, les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent mettre en œuvre ou financer des actions à caractère humanitaire.”*

Comme rapporté par la commission des lois du Sénat examinant la proposition Thiollière, *“la mention de ces deux objectifs alternatifs – la coopération et l'aide au développement – a pour effet de conférer, comme d'ailleurs le législateur semble l'avoir souhaité en 1992, une **nouvelle compétence d'attribution** aux collectivités territoriales françaises. Elles pourraient désormais intervenir à l'étranger dans un objectif de coopération (actions Nord-Nord) ou d'aide au développement (actions Nord-Sud).”*

Ainsi, étant conférée par le législateur, cette compétence induit que la notion d'intérêt local est de fait présente et n'est plus à rechercher ou à démontrer (ce qui était nécessaire dans la précédente rédaction de 1992 qui renvoyait à la clause générale de compétence).

La convention de **coopération décentralisée**

La convention entre collectivités est l'instrument juridique qui va lier les deux collectivités territoriales. La signature d'une convention par les deux collectivités ou leurs groupements partenaires est donc une obligation au regard de la loi de 1992 et 2007⁴¹.

Les conventions doivent faire l'objet d'une délibération et doivent être transmises au préfet, une fois signées par l'ensemble des parties contractantes, afin d'être soumises à un contrôle de légalité.

Elles doivent respecter un certain nombre de points :

- les collectivités peuvent passer des conventions avec des autorités locales mais en aucune façon avec des Etats souverains étrangers, cette faculté étant réservée à l'Etat français, sauf dans le cas des départements et régions d'outre-mer qui peuvent recevoir délégation de pouvoir des autorités de la République ;
- les conventions doivent respecter les engagements internationaux de la France ;
- depuis 2007, la convention doit préciser les budgets engagés et les actions prévus par la collectivité française.

Le cas particulier des **communautés d'agglomération**

La coopération décentralisée est donc une compétence d'attribution facultative pour les collectivités territoriales et leurs groupements ce qui permet à une communauté d'agglomération, sur décision de son conseil, de se saisir de cette compétence.

La question du principe de spécialité fonctionnelle ne s'applique pas dès que les champs d'intervention sont précisés entre collectivités, et notamment dans les statuts de la communauté d'agglomération. En effet, la "coopération décentralisée" est définie en fonction seulement de ses acteurs et non pas de sa finalité ni de son contenu, laissant libre cours à l'articulation entre agglomération et communes membres.

La spécificité de la **coopération transfrontalière**

La coopération transfrontalière concerne les relations établies entre collectivités territoriales françaises et étrangères se trouvant au voisinage d'une frontière terrestre et dans certains cas maritime.

La convention de Madrid du 21 mai 1980, relative à la coopération transfrontalière des collectivités locales, et son protocole additionnel ratifié par la France le 19 mai 1999 prévoient dans le cas d'accords frontaliers de créer des organismes de coopération disposant ou non de la personnalité juridique.

Pour la France, le droit de la coopération transfrontalière en application de la convention de Madrid résulte à la fois du droit interne (création du district européen, loi du 13 août 2004), des accords internationaux (groupements locaux

41. La loi n'exclut pas que d'autres actions internationales puissent exister sans être formalisées

de coopération transfrontalière dans les accords avec la Belgique, l'Allemagne, le Luxembourg, la Suisse et l'Espagne) et du droit européen (directive créant le groupement européen de coopération territoriale).

Ces dispositions particulières sont importantes dans le cas des transports urbains, permettant des projets de gestion intégrée des transports entre villes frontalières (exemple de Bâle – Mulhouse ou d'Hendaye – Irun).

Ces organismes peuvent prendre diverses formes :

- participation d'une collectivité locale étrangère à une Société d'économie mixte française ;
- Groupement d'Intérêt Public (GIP) ;
- adhésion à un organisme public de droit étranger ;
- participation au capital d'une personne morale étrangère ;
- organismes de coopération dotés de la personnalité juridique et de l'autonomie financière comme les Districts Européens, les GLCT (groupements locaux de coopération transfrontalière) et GECT (groupements européens de coopération territoriaux)⁴².

Le cadre d'exercice des compétences

Les collectivités territoriales ont parfois développé des Entreprises Publiques Locales (EPL)⁴³ pour leurs projets "transport" et souhaitent mobiliser ces acteurs. L'EPL peut intervenir pour le compte de ses actionnaires, publics ou privés, ou pour d'autres personnes publiques ou privées (tiers non actionnaires). Dans tous les cas de figure, il est recommandé de prévoir dans les statuts de l'EPL qu'elle puisse intervenir à l'international.

S'il s'agit d'un tiers non actionnaire, certaines conditions sont posées par la loi :

une personne publique doit garantir la totalité du remboursement du financement de l'opération ;

une personne privée doit apporter la totalité du financement.

Si ces conditions ne sont pas remplies, l'opération doit recevoir l'accord préalable du conseil d'administration ou du conseil de surveillance à la majorité des deux tiers, comprenant au moins la moitié des représentants des collectivités actionnaires⁴⁴.

42. Un GECT peut être composé d'États membres, de collectivités régionales ou locales, d'autres organismes de droit public, ou d'associations regroupant des organismes appartenant à l'une des catégories précitées situés sur le territoire d'au moins deux États membres. La décision de créer un GECT est prise à l'initiative de ses membres. Chacun d'entre eux notifie son intention à l'État selon le droit duquel il a été créé, et lui transmet le projet de convention et les statuts. Sur la base des documents transmis, l'État marque son accord sur la participation du membre au GECT. Il a la possibilité de refuser cette participation s'il estime que celle-ci ne respecte pas le droit national ou le règlement instituant les GECT. Les membres du GECT adoptent à l'unanimité une convention en précisant le nom, la liste des membres, le lieu du siège, l'étendue du territoire, l'objectif, la mission et la durée. Sur la base de cette convention sont adoptés les statuts du GECT.

43. Anciennement SEM – Société d'Économie Mixte

44. On se réfèrera plus particulièrement au guide publié par l'AFD, la FEPL (ex-FNSEM) et CUF sur "SEM et coopération internationale" :

http://www.lesepl.fr/pdf/Guide_Sem_cooperation_internationale.pdf

La participation à des programmes internationaux

L'engagement des collectivités au sein de grands programmes internationaux financés par des bailleurs internationaux nécessite quelques précautions dans le cadre des partenariats à établir.

Les collectivités ne sont pas des sujets de droit international et à ce titre ne peuvent passer de conventions avec des organisations internationales⁴⁵. Si par exemple une coopération décentralisée a permis la préparation d'un projet de transports urbains financé par la Banque Mondiale, la collectivité ne peut signer de convention avec cette dernière, mais peut continuer à intervenir comme conseil (appui à maîtrise d'ouvrage) de la collectivité étrangère, dans le cadre du projet financé par la Banque Mondiale – cas de la coopération entre la Région Île-de-France et Hanoï (cf. fiche d'expérience, p. 56).

Dans le cadre de programmes appuyés par l'AFD, l'existence d'une coopération décentralisée permet de recourir directement à l'expertise de la collectivité locale, dans le cadre de ce projet. Ainsi, la ville partenaire bénéficie par exemple des expertises des EPL de transports et déplacements urbains. Cette mise à disposition est financée sur subvention par l'AFD (cf. fiche d'expérience CU Montpellier – Brasilia – AFD, p. 65).

4/2 Des financements évolutifs et des montages complexes

Quelle ingénierie financière pour la collectivité française, dans le **financement de l'intervention** ?

Le financement des projets concernant les déplacements urbains, engageant des collectivités locales françaises, doivent être envisagés selon deux axes :

le projet est mené dans le cadre d'une coopération décentralisée qui comporte un volet "déplacement". Les collectivités sont co-maîtres d'ouvrage du projet :

- elles financeront une partie importante du projet ;
- les cofinancements recherchés seront sur appels à projet (MAEE, UE, ...)

le projet concerne le développement d'une infrastructure coûteuse :

- la ville bénéficiaire négocie alors avec les bailleurs de fonds internationaux ;
- la ville française partenaire joue le rôle d'appui à maîtrise d'ouvrage ; son intervention peut être financée par subvention.

45. Spécificité pour l'Outre-mer ; l'action extérieure menée par les collectivités territoriales et groupements de nos régions d'outre-mer revêt une forme particulière puisqu'elle peut relever des dispositions concernant la coopération régionale (loi du 13 décembre 2000) ou de la coopération décentralisée (livre 1^{er} chapitre V du code général des collectivités territoriales – Article L. 1115-1) : les Présidents des conseils régionaux et des conseils généraux des régions d'outre-mer ont la possibilité, sous certaines conditions, de conclure des accords avec des États étrangers. Voir à ce sujet la Circulaire ministère de l'Intérieur – ministère des Affaires étrangères NORINTB0100124C du 20 avril 2001.

L'ampleur des financements parfois nécessaires pour un projet d'infrastructures dans le domaine des transports urbains ne permet pas aux collectivités de les assurer seules. Le développement d'infrastructures nouvelles nécessite des financements très importants (plusieurs centaines de millions d'euros). Les collectivités partenaires (françaises et étrangères) doivent donc s'adresser à d'autres sources, nationales ou internationales.

Ceci implique, pour les collectivités, de sortir du simple partenariat bilatéral et d'intégrer les institutions multilatérales dans le tour de table. Quelques collectivités s'engagent dans cette démarche mais aujourd'hui, ce sont plutôt certaines institutions internationales qui ouvrent leurs projets aux partenariats (cf. fiche d'expérience CA Montpellier – Brasilia – AFD, p. 65).

Que coûtent les projets de coopération ?

Le financement initial repose principalement sur les ressources affectées par les collectivités territoriales qui peuvent prendre la forme de subventions, de dons ou de mise à disposition de personnel.

Les financements mobilisés par les collectivités sont souvent autour de quelques dizaines de milliers d'euros en termes de mobilisation financière directe. Sur les fiches de cas présentées, les investissements évoluent de 10 000 € à quelques centaines de milliers d'euros⁴⁶.

Par ailleurs, la majorité des financements est aujourd'hui concentrée sur la mise à disposition d'expertise. Ainsi, sur les projets présentés au financement du MAEE⁴⁷, certaines communes peuvent comptabiliser (valoriser) leur expertise. Cela représente souvent de 30 à 50 % de la contribution de la collectivité française.

Focus n° 21

S'inspirer du financement innovant lié à l'eau ou l'électricité – la Loi Oudin-Santini⁴⁸. Dans le cadre de la Loi Oudin-Santini, les collectivités locales et les agences de l'Eau peuvent consacrer jusqu'à 1 % du budget annexe de leurs services d'eau et d'assainissement, de l'électricité ou du gaz à des actions de coopération internationale. Des mécanismes similaires pourraient être envisagés dans le cadre des coopérations sur les déplacements.

46. À l'exception de la Région Ile de France

47. Ministère des Affaires Étrangères et Européennes

48. Loi du 27 janvier 2005 relative à la coopération internationale des collectivités territoriales et des agences de l'eau dans les domaines de l'alimentation en eau et de l'assainissement – dite Loi Oudin-Santini

Le financement par les appels à projets nationaux du MAEE

Le ministère des Affaires étrangères et européennes cofinance les projets de coopération décentralisée par un appel à projets spécifique triennal⁴⁹.

L'appel à projets triennal 2010-2012 s'adresse aux collectivités territoriales françaises et leurs groupements dans le cadre d'un partenariat de coopération décentralisée avec des autorités locales étrangères. Trois partenariats pour des zones géographiques prioritaires en Afrique subsaharienne et en Méditerranée et quatre partenariats thématiques étaient proposés.

Jusqu'en 2009, environ 250 projets étaient financés par an pour un montant de 10 M€ annuel. Désormais, à partir de 2010, le MAEE privilégie les projets triennaux 2010-2012⁵⁰.

Au-delà, le MAEE finance des projets particuliers sur des zones spécifiques dans le cadre de fonds établis en collaboration avec les territoires partenaires. Peuvent être cités les fonds avec le Québec, l'Argentine ou le Maroc.

Les financements par appels à projets européens

L'Union Européenne s'intéresse aussi à l'engagement des collectivités territoriales depuis la fin des années 1990 et a défini un ensemble de procédures pour associer ces dernières à sa politique de coopération. Une ligne budgétaire est notamment spécifiquement réservée aux projets des collectivités, via le Programme "Acteurs Non Etatiques – Autorités Locales dans le Développement – ANE-ALD"⁵¹.

Ce programme est destiné aux autorités locales et vise l'amélioration des conditions de vie des populations du Sud au niveau local. Il porte sur un budget de 24 M€ par an.

Le programme poursuit trois objectifs principaux :

Objectif 1 : le soutien aux actions de développement à mettre en œuvre par les acteurs non étatiques (ANE) ou les autorités locales (AL) en étroite collaboration avec les communautés locales et les groupes de population les plus vulnérables, en vue de promouvoir la mise en place d'une société mettant l'accent sur les principes d'intégration et d'autonomie dans les pays partenaires ;

Objectif 2 : le soutien aux actions dans l'UE et les pays en voie d'adhésion en vue de sensibiliser le public aux questions de développement, de promouvoir l'éducation au développement, de mobiliser un soutien plus large en vue d'agir contre la pauvreté et d'encourager des relations plus équitables entre les pays développés et en développement ;

49. Le dernier appel à projets du MAEE porte sur la période 2010-2012.

<http://cncd.diplomatie.gouv.fr/frontoffice/article.asp?menuid=8&lv=1&aid=140>

50. "Ce sont près de 25 M€ qui seront affectés par l'État au financement de projets de coopération décentralisée dans le cadre de l'appel à projet triennal 2010-2012 comme annoncé par Alain Joyandet, secrétaire d'État à la Coopération et à la Francophonie lors de la séance de la Commission nationale de la coopération décentralisée du 8 juillet 2009." Source : site MAEE – CNCD, www.diplomatie.gouv.fr/cncd/

51. Plus d'informations sur le site d'Europeaid :

http://ec.europa.eu/europeaid/what/civil-society/index_fr.htm

Objectif 3 : le soutien aux actions visant à assurer une coopération plus efficace, à stimuler les synergies et à faciliter un dialogue structuré dans le domaine du développement entre les réseaux de la société civile et des associations d'autorités locales de l'UE et des pays en voie d'adhésion, au niveau de leurs organisations et avec les institutions de l'UE.

Les financements d'investissements par l'Agence Française de Développement⁵²

L'Agence Française de Développement est un établissement public industriel et commercial qui a pour rôle de financer et d'accompagner des projets de développement dans les pays prioritaires pour l'aide publique française. Pour répondre précisément aux besoins des bénéficiaires de l'aide, l'Agence recherche continuellement à élargir et adapter sa gamme d'outils d'intervention.

Les prêts aux Etats sont généralement à long terme et leur taux bonifié quand l'objet du financement le requiert. Dans les secteurs sociaux ou le secteur de l'eau et de l'assainissement par exemple, la rentabilité financière est différée et ce type de prêt se justifie. Les subventions sont particulièrement adaptées aux projets à fort impact mais qui ne dégagent pas de rentabilité financière suffisante pour permettre un financement en prêt. Elles sont également utilisées en accompagnement d'un prêt, de même que l'assistance technique, afin de contribuer au renforcement des capacités des emprunteurs. Les demandes de financement sont présentées par les maîtres d'ouvrage locaux. Les projets font l'objet d'une étude de faisabilité lancée et supervisée par le maître d'ouvrage local.

Dans le secteur urbain plus spécifiquement, l'AFD entend soutenir le développement local par un partenariat renouvelé avec les collectivités et un appui technique et financier accru aux maîtrises d'ouvrage locales, y compris embryonnaires. L'objectif est de faciliter l'élaboration de politiques locales cohérentes en matière de logement, de mobilité, de développement économique, d'équipements et de services publics. C'est également de promouvoir des modes de gestion efficaces et responsables en renforçant les capacités des collectivités locales partenaires.

Pour mettre en œuvre cette stratégie, l'AFD a la volonté de s'appuyer sur l'expertise à forte dimension politique des collectivités françaises. Dans ce sens, l'AFD se fixe pour objectifs de dynamiser leurs partenariats avec des collectivités du Sud et de favoriser l'éclosion de nouveaux partenariats. Lorsque l'AFD initie un projet, elle associe autant que possible la collectivité française déjà partenaire de la collectivité bénéficiaire du projet. Si celle-ci n'a pas encore engagé de partenariat avec une collectivité française, l'AFD identifie celle qui pourra lui apporter un appui pertinent.

Le principe est que l'AFD ne finance pas directement les projets de coopération décentralisée, mais des projets en faveur des collectivités locales étrangères. Ainsi, l'AFD peut soutenir des actions de coopération décentralisée en complément d'un projet au bénéfice d'une collectivité étrangère. L'AFD signe alors une convention de

52. www.afd.fr

projet tripartite avec la collectivité du Sud bénéficiaire du projet et la collectivité française partenaire. Le cas échéant, des opérateurs de la collectivité du Sud ou de la collectivité française (entreprises publiques locales, agences d'urbanisme, parcs naturels régionaux) peuvent être associés à cette convention. Dans ce cas, ces actions ne seront plus éligibles au financement du ministère des Affaires étrangères et européennes (MAEE).

Les financements d'investissements par les institutions internationales

Les principaux bailleurs de fonds en termes d'aide au développement sont :

- la Banque Mondiale ou Banque Internationale de Reconstruction et de Développement (BIRD ⁵³) ;
- les banques régionales : la Banque Interaméricaine de Développement (BID ⁵⁴), la Banque Asiatique de Développement (BAD ⁵⁵), la Banque Africaine de Développement (BAfD ⁵⁶) et la Banque Européenne de Reconstruction et de Développement (BERD ⁵⁷).

Seules les deux premières ont mis réellement en place des programmes de développement municipal visant à renforcer les infrastructures et les institutions municipales.

Les procédures de ces banques de développement sont à peu près équivalentes : un projet est préparé et sollicité par une institution d'un pays éligible. Il est analysé par des experts de la banque, souvent des consultants, modifié et négocié avec le bénéficiaire, puis financé via un prêt dont les conditions d'octroi et les conditions de remboursement dépendent du niveau de développement du pays. Les études détaillées du projet et sa réalisation font ensuite l'objet d'appels d'offres internationaux, y compris, si elle est prévue, l'assistance à maîtrise d'ouvrage.

Ces procédures très rigides d'appels d'offres ne permettent pas aux collectivités territoriales de participer directement et facilement à un projet financé par ces bailleurs de fonds car elles ne peuvent répondre à des appels d'offres et les bailleurs de fonds ne peuvent les financer directement même s'ils reconnaissent l'utilité des interventions qu'elles peuvent conduire.

Cependant, des cofinancements peuvent exister, chaque partenaire prenant en charge une partie de la réalisation du projet. Ainsi une collectivité ayant appuyé un partenaire dans la définition de son projet peut continuer à l'assister pendant la réalisation du projet financé par le bailleur de fonds. Cette assistance à maîtrise d'ouvrage continue à être financée par les collectivités territoriales et le bailleur de fonds, lui, finance les études et les infrastructures. L'existence d'une coopération décentralisée peut être pour lui un facteur positif.

53. www.worldbank.org (La BIRD appartient au Groupe Banque Mondiale)

54. www.iadb.org

55. www.adb.org

56. www.afdb.org

57. www.ebrd.com

Comme il est démontré dans l'exemple de la coopération entre la Région Île-de-France et la Ville de Hanoï, les collectivités territoriales, par le biais d'un projet de coopération, peuvent aider leur partenaire à être crédible aux yeux des bailleurs de fonds et à monter des projets "bancables".

L'opportunité des appels d'offres

Au-delà des appels à projets, les institutions internationales développent d'importants projets d'aide au développement de pays mais aussi, de plus en plus, d'autorités locales. Une fois les projets définis, les institutions internationales et les partenaires étrangers lancent des appels d'offres pour un accompagnement ou la fourniture de matériels ou/et d'infrastructures.

Les collectivités territoriales françaises ne sont pas actives dans la réponse à ces appels d'offres pour de multiples raisons, qui tiennent principalement à leur statut. Toutefois, une préparation des équipes locales permet ponctuellement d'associer celles-ci à certains programmes internationaux auxquels répondent les bureaux d'études privés ou structures publiques telles que France Coopération Internationale⁵⁸.

Le Fonds pour l'Environnement Mondial – FEM⁵⁹

Le FEM s'investit sur le champ des déplacements urbains durables.

Depuis FEM-3, le portefeuille de transport urbain du FEM privilégie les solutions stratégiques globales et, dans une moindre mesure, les projets autonomes réalisés dans certaines municipalités. Les autorités locales (municipalités, autorités métropolitaines), qui sont généralement responsables de l'aménagement urbain et des investissements dans le transport au niveau local, collaborent étroitement à ces projets.

En avril 2009, 37 projets de transport étaient financés par le FEM dans plus de 73 villes du monde. Alors que l'appui du FEM au secteur des transports était initialement centré sur les solutions technologiques, FEM-4 (2006–2010) met l'accent sur les options "non technologiques", telles que la planification, le passage à des modes de transport produisant peu d'émissions de gaz à effet de serre et la promotion de systèmes de transport en commun mieux gérés.

Le Fonds Français pour l'Environnement Mondial – FFEM

Le Fonds Français pour l'Environnement Mondial (FFEM)⁶⁰ est un fonds public bilatéral créé en 1994 par le Gouvernement français à la suite du Sommet de Rio en 1992. Il a pour objectif de favoriser la protection de l'environnement mondial

58. Le GIP France Coopération Internationale ou FCI est une structure interministérielle d'appui aux opérateurs nationaux et de promotion de l'expertise française pour des missions de coopération et de développement. <http://www.fci.gouv.fr/>

59. <http://www.thegef.org/gef/>

60. <http://www.ffem.fr>

dans des projets de développement durable dans les pays en développement. Le FFEM, instrument de la politique française de coopération et de développement, soutient les partenariats multi-acteurs et s'inscrit dans les priorités stratégiques de l'aide française.

Le FFEM a pour vocation de lier la protection de l'environnement mondial et le développement local sur les thématiques suivantes :

- la biodiversité ;
- la lutte contre le changement climatique ;
- la gestion des eaux internationales ;
- la lutte contre la dégradation des terres ;
- le traitement des polluants organiques permanents (POP).

À titre d'exemple, le FFEM a participé à un projet d'appui à la conversion de minibus au gaz naturel dans le district fédéral de Mexico ou encore au programme de développement d'un système intégré durable de transports collectifs du grand Hanoi. À noter que le FFEM ne peut assurer qu'un financement au maximum de 50 % du montant total des projets.

En fin d'année 2008, 188 projets étaient instruits ou en cours d'instruction, représentant un montant potentiel d'engagements d'environ 207 M€.

Focus n° 22

En 2008, le FFEM a financé pour 1 M€ un projet d'appui pour la définition d'une approche globale des transports urbains à Tshwane, capitale de la République d'Afrique du Sud. Cette ville avait une population de 2,2 millions d'habitants en 2001, proche de 3 millions en 2008. La densité moyenne y est très faible, dans un environnement urbain où les classes aisées se déplacent sur de longues distances en voiture. Les townships hérités de l'époque de l'apartheid sont localisés loin du centre ville et des emplois, obligeant les populations noires pauvres à se déplacer sur de longues distances en transport public de faible qualité. La ville de Tshwane a initié une nouvelle politique à travers un Plan Intégré de Transport (ITP) qui vise à donner la priorité aux transports collectifs. Ses premières composantes sont deux lignes de BRT (site propre intégral pour bus), dont l'étude a été financée par l'AFD. Leur réalisation est financée par le gouvernement sud-africain dans le cadre de la Coupe du Monde de football en 2010. L'objectif principal du projet est d'appuyer la mise en place d'un réseau de transport intégré efficace et durable, satisfaisant les besoins de tous les habitants et s'inscrivant dans une réduction des émissions de carbone liées aux transports. Ses objectifs spécifiques sont l'appui à la réalisation de lignes de transport de masse et leur intégration, la densification urbaine le long des corridors et l'adaptation du cadre institutionnel.

Le MEEDDM fait partie du comité de pilotage du Fonds Français pour l'Environnement Mondial (FFEM), dont la gestion est assurée par l'AFD.

Le FASEP : un outil intermédiaire⁶¹

Le FASEP – Fonds d'Aide au SEcteur Privé⁶² – est un instrument de don en nature mis en place par la France au profit final du bénéficiaire local (gouvernement central, gouvernement provincial, municipalité, agence technique, etc.), d'un montant moyen d'environ 400 000 €. Il sert au financement de prestations de services qui répondent à une demande du bénéficiaire local et qui se situent en amont de projets de développement, susceptibles de faire appel au savoir-faire des entreprises françaises (ingénierie, équipementiers, exploitants) et dont le financement est identifié (public ou privé, bilatéral ou multilatéral).

Trois grands types d'interventions dont l'objectif commun est de favoriser la réalisation de projets de développement :

- principalement des études de préparation de projets de construction et/ou d'exploitation d'infrastructures : faisabilité, avant-projets sommaires, avant-projets détaillés, schémas directeurs, ...
- une assistance technique à la préparation ou à la réalisation de projets ;
- une coopération institutionnelle à finalité économique.

Focus n° 23

Le schéma directeur de transports urbains et l'étude de faisabilité du tramway de l'agglomération de Morelia (Mexique) ont été réalisés grâce au FASEP :

Morelia, ville de 900 000 habitants, connaît une forte congestion du réseau routier dommageable pour l'environnement et le patrimoine historique de la ville. L'étude prévoit de réaliser deux lignes principales de transport en commun et intègre une étude de faisabilité de la ligne prioritaire. Les fréquentations prévues et les conditions d'intégration de ces lignes dans l'environnement urbain, en particulier dans le centre historique inscrit au patrimoine mondial de l'Humanité, ont conduit à proposer la technologie du tramway.

Des études de détail sur la première ligne ont été commandées à Ingérop (prestataire – bénéficiaire direct du FASEP) pour un montant de 0,5 M€. L'investissement sur ce projet s'élèverait à plus de 250 M\$, dont le financement pourrait être assuré par un partenariat public-privé. La solution du tramway est apparue comme une alternative attractive face aux mega bus populaires en Amérique latine, mais peu compatibles avec la desserte de centres-villes historiques. Le Mexique, seul, compte une vingtaine de villes de plus de 500 000 habitants dotées d'un centre ville colonial.

61. <http://www.exporter.gouv.fr/exporter/pages.aspx?iddoc=365&pex=1-2-40-132-133-281-287-365>

62. FASEP : Fonds géré par la Direction générale du trésor (ex DGTPE) du Ministère de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi. www.dgtpe.minefi.gouv.fr

Partie 2



L'engagement des collectivités territoriales

Expériences et capitalisation

Les collectivités locales françaises sont engagées depuis de nombreuses années dans les programmes de coopération internationale. Les pratiques développées donnent souvent à voir des principes de mise en œuvre importants qui sont à capitaliser.

Fiches d'expériences

1/1 Coopération entre la Ville de Lomé (Togo), le SYTRAL et CODATU

Contexte

La Ville de Lomé, capitale politique du Togo, est une ville de près d'un million d'habitants qui concentre à elle seule 61 % de la population du Togo. Avec une croissance annuelle de plus de 5 %, s'accompagnant d'un étalement grandissant, la ville est confrontée aux problèmes des grandes métropoles en matière de transports urbains et doit répondre aux nombreux besoins liés aux activités d'ordre professionnel, économique, social, culturel et religieux.

L'ampleur du phénomène urbain et de ses corollaires que sont les demandes des populations économiquement faibles en moyens de déplacements, se traduit par une offre de transport très variée, polluante et génératrice d'accidents :

- des deux roues, de plus en plus nombreux et très encombrants (la majorité des déplacements se font au moyen des taxis-motos (zémidjans))
- des taxis collectifs vétustes et généralement en surcharge.

Cette offre de transport urbain collectif à Lomé est entièrement privée, depuis que la municipalité a mis fin à la Régie Municipale de Transport par autobus pour fait de déficit chronique lié à une mauvaise gestion, il y a près de 30 ans. Depuis, les opérateurs privés essaient de répondre aux nombreux besoins qui existent. Ils s'appuient sur des véhicules de faibles capacités (5 à 9 places) pour desservir l'agglomération urbaine et périurbaine.

De plus, les infrastructures restent insuffisantes, mal entretenues, sous-dimensionnées et donc de plus en plus chargées. La plupart des voiries sont non revêtues, difficilement carrossables, surtout en saisons des pluies. Seuls les grands axes de circulation urbaine assurant l'écoulement des flux vers les zones périurbaines, les zones d'activités et de résidence sont pour la plupart revêtus et dotés d'un minimum d'équipements de régulation et de gestion de la circulation.

Origine du projet

Les premiers liens de cette coopération sont tissés en 2000, lorsque le Maire de Lomé invite CODATU à tenir son congrès dans la capitale togolaise. Ainsi, en 2002, Lomé accueille la 10^e conférence internationale de CODATU, sur le thème de "la mobilité urbaine pour tous".

A cette occasion, la rencontre entre les responsables du SYTRAL ⁶³, de CODATU et de la municipalité de Lomé est le déclencheur de cette coopération. Une réflexion s'entame autour de l'opportunité de relance d'un service de transports urbains, par autobus de grande capacité sur la base de la "Déclaration de Lomé", prise pour fixer les principes et actions d'une Mobilité Urbaine pour Tous, dans le cadre d'une solidarité internationale sous la coordination de CODATU.

Objectifs du projet

L'objectif principal du projet est d'améliorer et d'accroître la mobilité urbaine, par un système de transports urbains et périurbains qui assure un accès à toutes les couches sociales dans l'équité et la sécurité.

Les objectifs spécifiques sont :

- mettre à nouveau en service un système de transports collectifs en le confiant cette fois, non pas à une Régie Municipale mais à une structure de droit privé constituée pour l'occasion, à partir d'un cadre de partenariat public - privé : la SOTRAL ⁶⁴ ;
- mettre en application la "Déclaration" dite de Lomé dans un schéma d'évolution d'un réseau de lignes principales (5) pouvant irriguer et desservir une grande partie de la Ville.

La première phase proposée est de faire fonctionner une première ligne de bus expérimentale permettant à la SOTRAL de développer son expertise et de construire un cadre institutionnel fiable pour la viabilité du projet.

Organisation du pilotage du projet

L'appartenance de Lomé à CODATU a permis de mettre en place un partenariat, qui a profité des expériences et a créé des synergies favorables à la réalisation des formes d'assistance et appui-conseils nécessaires au développement de l'activité. Le SYTRAL et la Ville de Lomé ont signé une première convention en avril 2003. La maîtrise d'ouvrage du projet est déléguée au SYTRAL et à CODATU. La ville de Lomé, comme porteur du projet, assure le pilotage institutionnel. Elle crée une société de droit privée, sous la forme d'une société anonyme (SOTRAL – Société de Transport de Lomé) qui jouit de la concession du service de transports public et collectif urbain par autobus. Elle bénéficie de l'appui du SYTRAL pour la formation du personnel cadre de l'entreprise et la mise en place des premiers autobus, au nombre de six (6).

Déroulement du projet

Les différentes phases importantes du projet depuis 2003 ont été les suivantes :

- **début 2003**, une convention de coopération, encadrant légalement les interventions est signée entre les différents acteurs suivie d'une première convention entre le SYTRAL et la Ville de Lomé, pour l'envoi de 11 bus avec transfert de propriété lors de la signature de la convention ⁶⁵ ;

63. SYTRAL : Syndicat Mixte des Transports pour le Rhône et l'Agglomération Lyonnaise

64. SOTRAL : Société de Transport de Lomé

65. En réalité seuls 6 bus seront envoyés (1 SC10 et 5 PR100)

- fin 2003 : la Ville de Lomé fait une étude de faisabilité présentant le contexte général et le contenu technique du projet ainsi qu'une estimation financière. En parallèle elle propose la création de la SOTRAL (Société de transport de Lomé) ;
- le 6 octobre 2005 : constitution devant notaire de la société anonyme SOTRAL au capital de 61 M FCFA apportés en numéraire par le Port Autonome de Lomé, la Chambre de Commerce et d'Industrie du Togo, l'Etablissement Public Autonome chargé de la gestion des Marchés de Lomé (EPAM) et une société privée (Global Business International) et en nature par la Ville de Lomé ;
- du 19 juin au 7 juillet 2006 : formation à Lyon du directeur général de la SOTRAL sur l'organisation et la gestion des réseaux ;
- en novembre 2006 : nouvelle convention entre le SYTRAL et la ville de Lomé définissant les modalités du transfert de nouveaux bus ainsi que la prise en charge de la formation du chef mécanicien et l'envoi de pièces de rechange.
- du 16 octobre au 10 novembre 2006 : formation à Lyon du chef mécanicien et à Abidjan des conducteurs-instructeurs de bus, par la SOTRA⁶⁶ ;
- le 19 février 2007 : signature d'une deuxième convention entre la Ville de Lomé et le SYTRAL pour une durée de 2 ans dans laquelle le SYTRAL s'engageait à faire don de 15 bus R312 à la Ville de Lomé, d'un conteneur de pièces détachées, à prendre en charge le transport du matériel. KEOLIS, opérateur de transport en charge du matériel roulant sur le réseau lyonnais assurait la formation du directeur général et du chef mécanicien de la SOTRAL, la Ville de Lomé assurant les contreparties locales, matérielles et en moyens humains ;
- le 25 septembre 2007 : inauguration le 25 septembre 2007 de la 1^{re} ligne de bus, initialement prévue sur 12 kilomètres et portée à 15, dans son fonctionnement ;
- du 28 au 30 janvier 2009, une mission conjointe d'évaluation et d'appui est menée par CODATU et l'UATP (Union Africaine des Transports Publics) ;
- fin 2009 : l'AFD sur la sollicitation de CODATU prend à sa charge dans le cadre du PEUL (Projet Environnement Urbain de Lomé) une mission d'expertise de la SOTRAL. Cette mission s'est déroulée en deux phases sur 2009 et 2010 ;
- août 2010 : restitution de la mission et ouverture de la deuxième ligne.

Financement du projet

Le financement de l'opération a été assuré par le SYTRAL, pour le don des bus, les pièces de rechange et la prise en charge de la moitié du coût du transport du matériel, le reste étant à la charge de CODATU. Cet investissement représente, avec la valorisation des 15 bus, une somme d'environ 200 000 € pour la convention 2007-2010.

KEOLIS, opérateur de transport en charge du matériel roulant sur le réseau lyonnais a assuré la formation du directeur général et du chef mécanicien de la SOTRAL.

La Ville de Lomé a assuré les contreparties locales, matérielles et en moyens humains. La SOTRAL, sur son capital initial a pris en charge les différents coûts liés à la formation du directeur général, du chef mécanicien, de 2 conducteurs-instructeurs (à Lyon et à Abidjan). Le capital a également permis de former les conducteurs et billettistes (24 agents recrutés pour le lancement de l'activité). Une partie des ressources a été utilisée pour la remise en état des PR100, sans succès.

66. SOTRA : Société des Transports Abidjanais (Côte d'Ivoire)

Le gouvernement togolais a pris en charge les différents coûts portuaires et douaniers ainsi que le financement du fonds de roulement et d'investissement nécessaires au lancement de la ligne expérimentale (26,4 M FCFA).

Résultats obtenus

Les 6 premiers bus (1 SC10 + 5 PR100) envoyés en 2002-2003 n'ont pas servi. Si le SC10 peut être récupéré, les 5 PR 100 ont subi des dégradations majeures durant leur transfert et entreposage, le dépôt prévu par la Ville de Lomé étant inaccessible pour fait de travaux sur la voie mise en pavage. L'absence de suivi de ce premier envoi explique en partie ce fait. En 2006-2007 l'accès au dépôt disposant d'une clôture et d'une fermeture a permis de recevoir les bus donnés dans le cadre de la seconde convention.

Parallèlement, les voies sur le trajet de la ligne expérimentale ont été refaites, les arrêts sont matérialisés. Ainsi, la ligne expérimentale (ligne 1) peut être enfin ouverte le 15 septembre 2008 : sa longueur est d'environ 15 km, elle relie le Grand Marché au centre de Lomé au quartier Adidogomé au Nord de Lomé, en desservant les équipements tels que le CHU et le lycée technique.

Au total, en 2009, 9 bus sur 15 ont été envoyés. Leur usage était alors le suivant :

- en service sur la ligne : 4 (2 dans chaque sens) ;
- en réserve pour les remplacements et secours : 4 ;
- en tant que fourniture de pièces détachées : 1.

Les résultats constatés sont les suivants :

- longueur de la ligne : 15 kms avec 19 points d'arrêt ;
- prix du billet : 250-200 FCFA, avec des périodes de promotion à 150 FCFA ;
- fréquence : aux heures de pointe matin et soir toutes les 20 mn, autrement toutes les 40 mn ;
- période de roulement : entre 5 h 30 du matin et 18 h 30 / 19 h 00 ;
- nombre de passagers : 700 / jour en moyenne ;
- jours d'affluence : lundi et vendredi.

Le fonctionnement de cette ligne a permis la création de 27 emplois directs et le transport de 400 000 passagers au cours de la première année.

Un point important pour les usagers porte sur la diminution du coût du transport. En effet, la mise en place de la ligne de bus a créé une concurrence avec les taxis. Ceux-ci ont été obligés de baisser leurs tarifs (de 450 FCFA ils sont désormais à 250-300 FCFA) – une convention avec la Police a été signée pour assurer aux bus une protection minimale et faciliter leur déplacements et stationnements.

Toutefois, des craintes sur la pérennité du projet apparaissent. En effet, la SOTRAL n'a pas réussi à trouver un équilibre financier, ce qui met en cause la possible poursuite du fonctionnement : à ce jour, le personnel est insuffisant et pas assez formé. Le fonctionnement et la gestion du système de transport présentent de nombreuses défaillances (parc peu aménagé sans atelier de réparation, bus non adaptés compte tenu du climat – ils ne sont pas "ventilés" : des aménagements ont cependant été faits, des fenêtres coulissantes ont été créées à l'avant et à l'arrière des bus –, manque chronique de trésorerie et de moyens de gestion...).

Par ailleurs, aucune convention n'a pu être signée entre la Mairie de Lomé et la SOTRAL, notamment du fait d'une décentralisation incomplète et d'un transfert trop limité de la compétence "transport" de l'Etat à la Ville.

Toutefois, ces premières démarches permettent de démontrer la pertinence du transport par bus à Lomé, les possibilités mais aussi les difficultés à surmonter. Cette phase d'expérimentation permet aujourd'hui aux partenaires, d'engager des discussions avec des institutions financières internationales telles que l'AFD.

Suites du projet

- La mission d'expertise, financée par l'AFD, a déjà commencé à porter ses fruits dans la mesure où la restitution de la phase 1 a permis que les différentes parties et en particulier l'Etat prennent conscience de l'importance de pérenniser ce réseau. C'est pourquoi il faut souligner les développements récents relatifs aux engagements de l'Etat togolais et notamment les déclarations du nouveau ministre des transports à propos de l'ouverture d'une deuxième ligne par la Sotral. Par ailleurs est en préparation, à la demande pressante du ministère des transports, une convention de concession entre l'Etat et la Sotral (compensations financières, exonération temporaire de TVA, de droits de douane pendant 5 ans...).
- Suite au constat des graves difficultés financières de la Sotral, par un comité chargé par le Conseil d'Administration du contrôle et du suivi de l'exploitation, il a été décidé de mettre en place une gestion assistée. En recherchant des solutions durables pour la consolidation et le développement de l'activité, les actionnaires de SOTRAL ont pris sur eux de mettre en œuvre un certain nombre de moyens techniques et financiers. Un fonds spécial de huit (8) millions FCFA a été débloqué par la Ville de Lomé pour soutenir l'exploitation en cours, tandis qu'un des membres du comité a pris la décision de faire réparer les véhicules (avec les pièces de rechange locales), de faire les travaux de terrassement nécessaires dans le dépôt des bus et de préparer la deuxième ligne, qui a été ouverte à la fin du mois d'août 2010.

Leçons à tirer

La coopération décentralisée pour les déplacements urbains est un axe stratégique envisagé par la Municipalité de Lomé pour répondre aux nombreux problèmes relatifs à la mobilité et au développement de son réseau de transport. Toutefois, cette voie s'est plus orientée sur la recherche de matériel que sur la recherche d'un appui à la structuration d'un service de transport.

Les premières difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de ce projet sont particulières à un contexte sociopolitique et économique togolais ayant connu une forte dégradation.

Plusieurs points ont ainsi retardé ce projet :

- la mobilisation des opérateurs économiques en vue de leur participation à la SOTRAL ne s'est pas faite sans problème, compte tenu des nombreuses hésitations et méfiances exprimées par rapport à l'état des matériels et à la durabilité de l'activité, et à la précédente expérience de Régie municipale des transports ;

- une difficulté majeure est la faible capacité financière de la Municipalité de Lomé pour mettre en œuvre les moyens financiers (appui financier à la SOTRAL) et les infrastructures nécessaires à l'opérationnalité immédiate d'un réseau d'autobus (aménagement et développement du réseau de voiries...);
- l'absence de toute convention signée entre la SOTRAL et la Ville de Lomé et les réticences de l'Etat togolais à soutenir l'opération ne permettent pas de surmonter les premières épreuves.

Mais au-delà de ces difficultés particulières, plusieurs points méthodologiques ont fait défaut dans les premières années :

- l'analyse politico-juridique du contexte de la décentralisation a été trop limitée. La décentralisation des compétences en termes de transports est souvent un sujet délicat. Si la France est en avance sur ce point, de nombreux territoires restent à une gestion centralisée qui doit être finement analysée afin d'associer un tour de table pertinent pour le projet ;
- les difficultés administratives et financières nécessitent un suivi important et continu, sur place, de la part de chaque partenaire, afin de permettre aux acteurs bénéficiant de l'appui de se saisir de l'ensemble du projet au fur et à mesure. Cet accompagnement constant en formation et en appui logistique de la partie française à la partie bénéficiaire doit être complété par un appui méthodologique et un contrôle ;
- une stratégie de projet doit être déterminée et partagée au départ, au-delà de la "fourniture de bus" principalement dans le cadre d'une création ex-nihilo d'un système de transport.

Ce n'est qu'à partir d'un suivi réel et d'une structuration minimum du partenariat (au-delà du don de matériel) que la collectivité bénéficiaire peut espérer intéresser les grands bailleurs de fonds internationaux.

1/2 Coopération entre la Région Île-de-France et le Comité Populaire municipal de Hanoï

Contexte

Hanoï est une ville de plus de 3 millions d'habitants, nombre sans cesse en augmentation d'autant plus que la ville vient d'intégrer à son territoire la province de Ha Tay, ce qui porte son nombre d'habitants à 4 ou 5 millions.

En raison de l'augmentation du pouvoir d'achat, les habitants de Hanoï qui utilisaient majoritairement la bicyclette sont passés rapidement à la moto et bientôt à l'automobile. En parallèle, les transports publics sont tombés en désuétude, faute de fiabilité et de confort.

Origine du projet

La Région Île-de-France entretient depuis 1989 une relation de coopération avec la Ville de Hanoï, dans divers domaines (urbanisme, transport, formation

professionnelle, patrimoine, formation – éducation). Cette coopération fait l'objet de rencontres et d'évaluations régulières (comités mixtes de coopération).

En 1999, souhaitant recentrer son intervention dans le secteur urbain, la Région Île-de-France, à la demande du Maire de Hanoï, dresse un premier bilan. Un manque de transversalité dans les secteurs de l'aménagement et de l'urbanisme est constaté. La Région propose alors d'accompagner la Ville de Hanoï dans le choix et la mise en œuvre de nouvelles méthodes de planification et de gestion urbaine selon les principes du développement durable. Les thèmes des transports collectifs et du logement ont été privilégiés.

Objectifs du projet

Afin de pouvoir mettre en œuvre une politique des transports à l'échelle de l'agglomération, le maire de Hanoï a obtenu du gouvernement central le transfert des compétences à la Ville en matière d'organisation des transports urbains.

Les autorités locales ont donc recherché :

- un appui dans le processus de décentralisation des compétences ;
- une assistance particulière pour dynamiser et développer le service de bus ;
- un accompagnement dans la mise en place d'un réseau de transports de masse de type tramway ou métro.

Organisation du pilotage projet

Le copilotage du projet a été assuré par le Conseil régional d'Île-de-France et le Comité populaire municipal de Hanoï, dans le cadre de leur accord de coopération. La mise en œuvre est réalisée sur place par l'IMV (codirection franco-vietnamienne) et le bureau de pilotage des projets Asiatrans et Ecotrans.

Une quarantaine de missions d'experts ont été réalisées entre 2000 et 2005. Il est intéressant de noter que la Région Île-de-France a su faire appel à des contributions extérieures, régionales ou nationales pour compléter l'offre d'expertise.

Pour le projet Ecotrans2, la coopération allemande et française (AFD) ont été associées.

Sur le terrain, les projets financés par la Région Île-de-France sont mis en œuvre par l'IMV et TRAMOC (Centre de gestion des transports en commun de la ville de Hanoï). Le projet ferroviaire se fait également en partenariat avec le service des chemins de fer vietnamiens.

Déroulement du projet

Mise en place de l'Institut des métiers de la ville (IMV), 2001

Cet institut a été créé dans l'optique de faciliter la mise en place des actions : il permet une meilleure coordination entre les services de la Ville (transversalité) ainsi qu'avec les services du ministère de la Construction, également associé dans le projet. Il organise des séminaires, des formations, finance des études et fait un travail de capitalisation et de diffusion de travaux traitant des questions urbaines en France et au Vietnam.

Mise en œuvre des projets Asiatrans et Ecotrans, depuis 2002

Le volet transport par bus étant considéré comme prioritaire, Hanoï et l'Île-de-France se sont associés⁶⁷ avec la Région de Bruxelles-Capitale puis avec la Ville de Hanovre pour réaliser ce projet avec le service municipal de planification et de régulation du transport public (Tramoc), afin de lui apporter un fort appui institutionnel et technique.

Le transport public a pu être réorganisé avec les conseils des spécialistes étrangers : des formations ont été organisées, portant sur la planification, l'amélioration de la productivité, la conduite des chauffeurs, le marketing. Trois experts étrangers sur place en permanence assurent des transferts de savoir-faire dans les domaines de la stratégie, de la planification et de la maintenance et des spécialistes de la RATP et de l'université des transports de Hanovre viennent effectuer des missions techniques pointues. De nombreuses rencontres en France et en Europe sont aussi organisées.

En outre, 50 bus reformés de la RATP ont été livrés à la compagnie des bus de Hanoï en 2001 et un dépôt de maintenance de bus aux normes européennes a pu être équipé. Deux pôles d'échanges ont été construits et des plans de réaménagement de voirie ont été élaborés. Une carte d'abonnement électronique a également été introduite.

Le programme Ecotrans2 vient compléter ces premières infrastructures par la réalisation de 3 projets pilotes :

- rénovation de deux gares ferroviaires urbaines (Long Bien et Co Loa) et assistance à la mise en service de liaisons ferroviaires touristiques et interurbaines entre Long Bien et Co Loa afin de diversifier l'offre de transport ;
- pôle d'échange de bus de Hoang Quoc Viet et étude d'un couloir de bus en site propre ;
- réalisation de la 1^{re} ligne de TCSP en milieu de voies de la capitale. Le projet proposera également dans un deuxième temps un dispositif de circulation douce par voies cyclables, l'élargissement des trottoirs et l'amélioration de l'éclairage public.

Initiative et soutien du projet de transport collectif de masse

Une première étude de ligne pilote de tramway sur un axe est-ouest de la ville a été réalisée dans le cadre de la coopération en 2002 mais un projet de cette ampleur dépassant les capacités financières de la Région, elle a demandé l'inscription de ce financement dans le cadre de la coopération bilatérale franco-vietnamienne d'Etat. Une étude de faisabilité est menée en 2004-2005 sur financement FASEP en même temps qu'un schéma d'intégration dans le réseau urbain des transports en commun. La première étude a été réalisée par Systra et la seconde par Thalès. La Mairie de Hanoï a pu bénéficier de l'appui de l'ISTED⁶⁸ pour l'assistance à la maîtrise d'ouvrage (mission de conduite d'opération), ce dernier ayant fait appel

67. Dans le cadre des programmes AsiaUrbs et AsiaProEco de la Commission européenne.

68. ISTED : Institut des Sciences et des techniques de l'Équipement et de l'Environnement pour le Développement. www.isted.com

à des experts du CERTU ⁶⁹ et du CGPC ⁷⁰. Pour assurer la bonne réalisation de ces études, un groupe de pilotage franco-vietnamien a été constitué par la Mission économique française à Hanoï et la Mairie de Hanoï avec la participation de l'IMV. À partir de l'étude remise fin 2005, les autorités ont choisi dans un premier temps le métro léger surélevé. Toutefois, les évolutions urbaines rapides font que ce projet est désormais beaucoup plus important : en effet, ces premières propositions reposent sur une mise à jour des prévisions du plan de développement de Hanoï de 1998. En 2008, JICA réalise un nouveau plan de développement urbain avec des hypothèses plus hautes d'augmentation de la population et des déplacements motorisés. Cette étude conclut à la nécessité de construire quatre lignes de métro lourd dont celle étudiée par Systra en 2004 et 2005.

Financement du projet

- L'ensemble des missions réalisées par la Région Île-de-France a été financé sur ses crédits de coopération pour une valeur d'environ 1 M€ sur 5 ans.
- Une grande partie du projet de dynamisation et d'extension des bus a été cofinancée par l'Union Européenne dans le cadre des programmes Asia Urbs et Asia EcoPro et les collectivités partenaires (Hanoï, Bruxelles-Capitale, Hanovre). Au total, la contribution de l'Union Européenne est de 1 M€.
- La RATP, partenaire associé à ces deux programmes européens, a fourni un premier lot de 50 bus réformés, aux conditions d'exonération douanière liées à l'accord de partenariat avec la Région Île-de-France.
- Les études réalisées par Systra et Thalès ont été financées par la DGTPE du ministère de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi français via le Fonds d'Aide au Secteur Privé (FASEP) ⁷¹ et par le FFEM – Fonds Français pour l'Environnement Mondial ⁷².

Pour la programmation Ecotrans2 :

- un prêt de l'AFD cofinance la phase prioritaire 2006-2010 du programme de transports collectifs de la ville d'Hanoï, dont le coût global est estimé à 530 M€ (ce projet s'inscrit dans le cadre du DCP ⁷³, qui fixe, parmi les actes prioritaires de l'intervention française au Vietnam le développement des infrastructures de transport, en particulier des infrastructures de transport urbain et des transports ferroviaires) ;
- les autres cofinancements sont apportés par l'IDA ⁷⁴, le Global Environmental Fund et la Ville d'Hanoï ;
- le projet a également permis de mobiliser la Banque mondiale.

69. CERTU : Centre d'Études sur les Réseaux, les Transports, l'Urbanisme et les constructions publiques. www.certu.fr

70. CGPC : Conseil Général des Ponts et Chaussées, depuis 2008 au sein du Conseil général de l'environnement et du développement durable. <http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/>

71. FASEP : fonds géré par la Direction générale du trésor et de la politique économique du ministère de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi. www.dgtpe.minefi.gouv.fr

72. FFEM : fonds du gouvernement français destiné à financer des actions visant à la conservation de l'environnement. Il est géré par l'Agence Française de Développement. www.ffem.fr

73. Document cadre de partenariat : document, co-signé par le MAEE et les pays partenaires, qui définit une stratégie à cinq ans dans le pays concerné

74. L'Association internationale de développement (IDA) est l'institution de la Banque mondiale qui aide les pays les plus pauvres de la planète

Résultats obtenus

Selon les partenaires du projet, les résultats sont visibles : le nombre annuel d'usagers des transports en commun est passé de 6 millions en 2000 à 300 millions en 2007 et 400 millions en 2010. Aujourd'hui, 65 lignes de bus sont en fonctionnement, et une structure municipale assure la coordination des différents services. Ces actions ont permis de renforcer la sécurité et la fiabilité des transports, et de réduire significativement la pollution.

Au-delà des résultats directs attendus, le projet a été une force de proposition et d'entraînement d'autres acteurs, d'autres projets et d'autres financements :

- capacité d'attirer des financements nationaux et européens pour réaliser des études lourdes ;
- extension de la coopération au niveau du ministère de la Construction par une réflexion sur l'aménagement de la future Région de Hanoï. La Région Île-de-France a apporté un appui à ce ministère pour la réalisation d'un schéma directeur général et va élargir la réflexion sur les transports à cette nouvelle échelle avec le financement d'un schéma régional des transports collectifs et de logistique ;
- fourniture par la RATP de 150 bus ;
- promotion des entreprises françaises et européennes grâce au marché des équipements du dépôt de maintenance de bus.

Leçons à tirer

L'ensemble des expertises apportées à moyen terme a permis à la Ville de Hanoï de se structurer et de mener une réflexion sur son système de transport qui l'a crédibilisée aux yeux des financeurs français et européens. À cet égard la coopération décentralisée a joué un rôle très important par sa présence continue, sa capacité d'adaptation aux différents problèmes posés, ce que ne peut faire un bureau d'études ou d'ingénierie, chargé d'un projet cadré.

Le projet Hanoï / Île-de-France montre quel rôle peut être joué par les collectivités locales qui n'ont pas les capacités propres de financement de projets de transports mais dont l'expertise permet aux villes partenaires d'avoir accès à ces financements internationaux.

1/3 Coopération entre les Communautés urbaines du Grand Lyon et de Rabat (Maroc)

Contexte

La Communauté urbaine de Rabat comprend les villes de Rabat, Salé et Témara. Elle regroupe près de 2 millions d'habitants, représentant 3,6 millions de déplacements/jour en 2006 : 66 % de ces déplacements se faisaient alors à pied, 14 % en bus, et 6 % en taxi. L'agglomération de Rabat faisait face à une défaillance de son service de transports collectifs urbains et à un déficit de vision globale des schémas de circulation et de transport.

Parallèlement, une réforme politique des transports au plan national était lancée, et de grands projets structurants, notamment celui de la réhabilitation et du réaménagement de la vallée du Bouregreg, étaient initiés sous l'impulsion du Roi Mohammed VI. À partir de 2006, l'Etat marocain, par l'intermédiaire du Ministère de l'intérieur (DGCL⁷⁵) élabore une stratégie nationale⁷⁶ pour un développement durable des déplacements urbains, qui comporte quatre grands axes : un cadre institutionnel et réglementaire favorable, des transports publics attractifs, une gestion optimisée de la voirie urbaine et des financements durables. Le projet participe de cette stratégie.

Une certaine dynamique était donc en place mais sans véritable concertation ni coordination des acteurs : ce secteur relève en effet à la fois des collectivités et de l'Etat.

Origine du projet

Un protocole de coopération est signé en 2003 entre la CU du Grand Lyon et la Ville de Rabat qui porte notamment sur la mise en place d'une expertise dans le domaine des transports publics et des déplacements.

Le projet de création d'un tramway et de réorganisation du service municipal de bus entre dans le cadre de cette coopération, et donne lieu à de premiers échanges entre les Agences d'urbanisme des deux villes.

Objectifs du projet

Afin que les habitants bénéficient d'un mode de transport fiable, moderne et accessible à tous, notamment en termes de prix, les objectifs spécifiques du projet sont les suivants :

- renforcer la capacité de maîtrise d'ouvrage de la Ville de Rabat dans le domaine des déplacements et des infrastructures de transport ;
- impliquer les protagonistes des services publics, des opérateurs privés et publics dans les différents processus de conception, de préparation, de mise en œuvre et d'actualisation des outils stratégiques et opérationnels de gestion et d'aménagement urbains (plan de déplacement urbain, plan de circulation et de stationnement, création de réseaux de transport, etc.) ;
- assister la Ville de Rabat pour la mise en cohérence des objectifs et des préconisations des différents outils stratégiques et opérationnels.

75. Direction générale des collectivités locales

76. Voir l'exposé d'Abdellatif CHADALI, directeur de la Planification et de l'Equipeement – Ministère de l'Intérieur – Africités – décembre 2009

<http://www.codatu.org/francais/seminaires/Africités/Chadali.pdf>

Organisation du pilotage projet et parties prenantes

Ce projet se caractérise par un nombre important de parties prenantes :

- la Ville de Rabat est maître d'ouvrage du programme, assistée par le Grand Lyon ;
- le projet concerne le territoire de la Communauté urbaine de Rabat et par conséquent les Villes de Rabat, Salé et Témara qui sont associées ;
- au-delà des collectivités concernées, sont également mobilisés sur le projet les ministères de tutelle et wilayas, la Direction du tramway, qui relève de l'Agence pour l'aménagement de la Vallée de Bouregreg (établissement public doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière, placée sous la tutelle de l'Etat) ;
- côté français, dès 2006, le projet prévoit une participation du CERTU⁷⁷, du CETE⁷⁸ de Lyon, du SYTRAL⁷⁹, et du CNFPT⁸⁰. Une convention a été signée entre ces acteurs afin de contractualiser leurs engagements respectifs ;
- les Agences d'urbanisme de Lyon et de Rabat Salé (AURS) ont également été mobilisées, notamment pour leur expertise.

Déroulement du projet

Les principales conventions cadres et demandes de financement du projet ont été les suivantes :

- **7 juillet 2003** : signature du protocole général de coopération entre la Communauté urbaine de Rabat, la Ville de Lyon et la Communauté urbaine du Grand Lyon ;
- **19 septembre 2005** : signature de la convention 2006-2008 de coopération décentralisée portant notamment sur les transports et déplacements urbains ;
- **16 décembre 2008** : signature d'une nouvelle convention de coopération 2009-2011, recentrée sur les domaines suivants : transport et déplacements, éclairage public, développement économique, développement durable.

Concernant le déroulement plus spécifique du projet PAD 2007-2009, une douzaine de séminaires ou d'ateliers de travail a réuni les équipes à Lyon et au Maroc entre 2007 et 2009, avec notamment :

- **en 2007**, un atelier de travail à Lyon avec le comité technique "Plan de Déplacements Urbains" de Rabat a été organisé. Une expertise sur le plan d'aménagement unifié a été missionnée et a fourni des commentaires sur les termes de références des différents marchés ;
- **en 2008** : l'élaboration de deux rapports de synthèse sur l'articulation "transport-urbanisme" ont été rédigés et des séminaires d'échanges à Rabat avec des chargés d'études de l'AURS ont été organisés ;
- **en 2009** : table ronde sur le thème "articulation transport-urbanisation dans la conurbation de Rabat-Salé-Témara".

Concernant le suivi de la coopération, le Grand Lyon s'est appuyé sur l'association CORAIL⁸¹.

77. Centre d'études pour les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques

78. Centre d'études techniques de l'équipement

79. Syndicat mixte des transports pour le Rhône et l'agglomération lyonnaise

80. Centre national de la fonction publique territoriale

81. L'association CORAIL participe depuis 2003 à cette coopération. Elle a assuré la maîtrise d'œuvre pour un montant de 140 000 € : www.corail-developpement.org

Financement du projet

En 2004, au Maroc, est mis en place un Fonds de Solidarité Prioritaire (FSP) pour l'accompagnement du processus de décentralisation marocain (le PAD-Maroc⁸²). Ce fonds franco-marocain est destiné à accompagner le renforcement des autorités locales marocaines avant de financer de l'infrastructure. Un appel à projets est lancé et la Ville de Rabat et la Communauté urbaine de Lyon décident d'y répondre. En 2006, les collectivités de Rabat et Lyon obtiennent un cofinancement pour le projet : "Appui au renforcement durable des capacités de maîtrise d'ouvrage de la Ville de Rabat en matière de déplacements et transports publics urbains".

Pour la période 2006-2008, le montant global du projet est de 412 000 € dans les proportions suivantes : PAD 50 % – Grand Lyon 38 % – Ville de Rabat 12 %.

Dans le cadre du nouveau projet, l'AFD apporte 300 000 € pour la coordination de la coopération, l'organisation de formation et les missions d'expertise⁸³.

Résultats obtenus

Les différentes activités ont permis de réelles avancées au plan local.

L'accompagnement de Rabat dans la structuration et l'animation de sa démarche partenariale a permis :

- de sensibiliser l'équipe rabatie sur la nécessité de travailler en partenariat avec les autres autorités concernées⁸⁴ et à la bonne échelle territoriale, c'est-à-dire celle du bassin de vie en matière de déplacements ;
- la construction d'une "culture commune" des acteurs du territoire, et une prise de conscience des enjeux majeurs d'une politique des transports ;
- l'importance de la planification, dans une logique du PDU⁸⁵ ;
- la nécessaire articulation entre urbanisme et déplacements ;
- d'appuyer la structuration et la montée en compétence de la Division "Transports" de la Municipalité de Rabat sur les questions de déplacements : recrutement et acquisition de matériel informatique.

Le programme PAD dans son ensemble a permis d'appuyer la municipalité dans ses futurs choix de transport, de coordonner les acteurs du transport urbain entre eux (organisation du séminaire Méditerranée à Shkirat par CODATU en 2008). La rédaction d'un tel programme a permis une clarification et consolidation des attentes de Rabat vis-à-vis de l'équipe lyonnaise, et la construction d'une culture commune de coopération entre les partenaires.

82. Programme d'Appui à la Décentralisation au Maroc

83. Concernant les coûts liés à l'investissement, l'AFD finance à hauteur de 85 M€ le projet.

84. Différents comités de pilotages ont été mis en place en fonction des projets. Par exemple : concernant le réseau de bus, un comité de Pilotage, rassemblant le niveau central (DGCL), la Wilaya, les 3 préfectures, 14 communes et l'agence du Bouregreg, a été créé en 2006 ; concernant l'étude du Schéma Directeur des Transports et de la Circulation, pilotée par la Wilaya, le comité technique élargi a notamment associé les communes des trois préfectures, l'AURS-Agence Urbaine de Rabat Salé et l'Agence du Bouregreg

85. PDU : Plan de Déplacements Urbains

Leçons à tirer

Cette expérience a permis de tirer plusieurs enseignements.

Pour les acteurs du projet :

- les jeux d'acteurs peuvent être difficiles à saisir, tant par la collectivité française que par son partenaire, d'autant plus si la décentralisation est récente, (éparpillement des compétences, offre de formations limitée ;
- pourtant, la collaboration entre ces acteurs est indispensable pour la réussite du projet : le projet de coopération ne doit donc pas faire l'économie d'une action approfondie en ce domaine ;
 - la réponse coordonnée à l'appel à projets "PAD-Maroc" a permis une prise de conscience de la nécessité d'une meilleure collaboration entre acteurs, d'un partage des connaissances ;
- une coopération est constituée de "petits pas", mais essentiels pour l'avenir. À partir de ces "petits pas", une montée en puissance des partenaires sur la question des déplacements peut être engagée, en s'appuyant sur une culture commune (tant locale que dans la relation internationale). Ce cheminement permet une compréhension - délicate - du jeu d'acteurs dans tout pays en cours de décentralisation ;
- une certaine fragilité au niveau de la continuité des équipes techniques est à prendre en compte dans l'élaboration de tout programme de coopération.

Concernant la planification urbaine :

- une étude comparative des autres villes européennes et dans le monde permet une vision plus juste en matière de projection et de programmation relatives à la mobilité urbaine ;
- une bonne démarche de planification doit intégrer le lien entre urbanisme et transport par des approches thématiques relatives aux systèmes de transport, stationnement, sécurité routière... :
 - Schéma d'Orientation et de Fonctionnement d'Aménagement (SOFA), Schéma Régional d'Aménagement du Territoire, Schéma directeur d'Aménagement et de l'Urbanisme (vision), Plan d'aménagement Unifié de l'Agglomération et PDU doivent être coordonnés ;
 - des équipes jumelées (urbanistes et professionnels du transport public) doivent être développées.

Des questions et pistes de travail en vue de poursuivre la réflexion ressortent :

- si la nécessité d'un travail collectif est clairement admise, il reste à structurer cette gouvernance, de manière à pouvoir prendre les décisions en articulant au mieux les initiatives en cours et les questions de moyen et long termes :
 - l'animation d'une démarche concertée à l'échelle du bassin de vie (conurbation et arrière pays) nécessite une préparation à la mise en place de l'Autorité Organisatrice des Déplacements (AOD) compétente en matière de contrôle des exploitants du transport collectif urbain et une coordination des différents périmètres de compétence des acteurs ;

- la déclinaison d'un véritable plan de déplacements urbains partagé aux différentes échelles qui consisterait à rassembler et mettre en cohérence les éléments de diagnostic existants du SDTC⁸⁶, les projets à court et moyen terme (les sites propres de bus par exemple) et avec les scénarios de développement à long terme.

1/4 Coopération entre la Communauté d'agglomération de Montpellier, le District fédéral de Brasilia (Brésil) et l'AFD

Contexte

Brasília, District fédéral du Brésil, est à la fois la capitale fédérale et un Etat de l'Union. Conçue en 1960 pour une population de 500 000 habitants, sur les principes de séparations spatiales de fonctions et d'adaptions de la ville à l'automobile, le "plan-pilote"⁸⁷ de Brasilia compte 2,3 millions d'habitants et plus d'un million d'automobiles en 2008. Le bassin urbain réel, qui englobe le District fédéral et 22 communes totalise 3 millions d'habitants. Une population totale avoisinant 4 millions d'habitants est attendue dans la région urbaine en 2020. Si l'autobus, notamment sous forme d'autobus rapides sur voie réservée a pu apparaître comme une alternative à la voiture, la congestion croissante de la voirie oblige les autorités à envisager d'autres moyens tels que le métro ou le tramway. À Brasilia, une première ligne de métro (type RER) a été mise en service en 1998 pour relier le plan-pilote aux villes satellites⁸⁸. Après les élections de 2006, le nouveau Gouvernement du District Fédéral a donné la priorité aux transports collectifs dans une approche globale d'aménagement urbain.

Origine du projet

Depuis 2007, le Gouvernement du District Fédéral a engagé, avec l'appui de la Banque Interaméricaine de Développement (BID), un programme de développement intégré des transports collectifs du District Fédéral. Un plan directeur d'aménagement du territoire et de développement durable a été approuvé en 2008 et le plan directeur des transports urbains (PDTU) du District Fédéral a été révisé. Ils prévoient la mise en service progressive du réseau intégré de transports collectifs de masse, accompagnée d'une réorganisation de l'espace urbain, une régulation de la circulation et du stationnement et un renfort des modes de circulation non motorisés, afin de permettre l'amélioration de la mobilité urbaine au sein de la ville.

86. Schéma Directeur des Transports Collectifs

87. Le centre historique de Brasília, classé au patrimoine mondial de l'UNESCO, caractérisé par un plan en forme d'avion, est appelé le "plan pilote", conçu par l'urbaniste Luis Costa et l'architecte Oscar Niemeyer

88. Parfois éloignés de 35 kms

Objectifs du projet

Les objectifs spécifiques du programme global sont d'ordre opérationnel et institutionnel :

- développer le réseau intégré de transports collectifs, notamment les axes lourds de transport collectif en site propre (métro, métro léger, bus rapides sur couloir réservé), pour répondre à la demande tout en offrant une alternative de qualité aux modes motorisés individuels ;
- inscrire la politique des transports dans une politique globale de développement durable du territoire, pour un fonctionnement urbain harmonieux pour les populations et les activités, économe en énergie fossile et faiblement émetteur de pollution et de gaz à effet de serre.

Organisation du pilotage projet et parties prenantes

Le programme global s'inscrit dans le cadre institutionnel des transports du District Fédéral. L'ensemble des transports collectifs est géré par une autorité organisatrice, DF TRANS, relevant du secrétariat au transport du Gouvernement du District Fédéral (GDF). L'opérateur unique pour les systèmes de métro et de métro léger est la compagnie publique METRO-DF.

La maîtrise d'ouvrage du programme d'ensemble est assurée par le GDF à travers une unité de gestion de programme placée auprès du secrétariat aux transports.

Pour mener à bien l'appui technique à la politique publique de mobilité urbaine, l'AFD, qui soutient le projet de métro léger, a mobilisé dans le cadre de la coopération française décentralisée, la Communauté d'Agglomération de Montpellier (CAM) et l'Entreprise Publique Locale Transports de l'Agglomération de Montpellier (TAM⁸⁹) :

- un accord de coopération décentralisée a été signé entre la Communauté d'Agglomération de Montpellier et le District Fédéral de Brasilia :
 - cet accord définit notamment les champs d'intervention, les responsabilités et les prises en charges respectives, notamment pour les déplacements et les frais de traductions ;
- une convention de financement a été signée entre l'AFD et la Communauté d'Agglomération de Montpellier :
 - cette convention, signée en même temps que l'accord de coopération, en juin 2009, détermine les modalités de mise à disposition de ces fonds pour l'appui apporté par la CAM. Cet appui consiste essentiellement à la mise à disposition d'experts pour des missions d'appui et à l'accueil de délégation dans le cadre de missions de formation, à Montpellier.

Le choix de Montpellier a été réalisé par les Brésiliens qui s'étaient au préalable rendus dans plusieurs villes françaises en 2008 pour voir la façon dont elles avaient organisé leur réseau de tramway. Pour l'AFD, qui finance une part importante de l'investissement, l'expertise de la TAM représente une garantie technique pour la bonne fin du projet. Les missions des partenaires mobilisent souvent de nombreux acteurs de l'EPL française et nécessitent d'affecter à ce projet, de la part de l'EPL, une personne pour coordonner l'ensemble des rencontres, visites et rendez-vous.

89. Créée en 1978, TAM – Transports de l'Agglomération de Montpellier – est une société anonyme d'économie mixte (SAEM) qui gère les transports urbains (notamment le tramway) à Montpellier

Déroulement du projet

Le projet en est actuellement à sa phase de démarrage.

Les techniciens de Brasilia viendront se former à Montpellier tandis que ceux de la CAM iront passer une centaine de jours sur trois années en Amérique du Sud. Les programmes sont organisés de façon semestrielle.

Plusieurs missions d'appui technique ont pu se dérouler tant à Brasilia qu'à Montpellier dans la première année :

- les missions des experts français ont permis d'intervenir sur les éléments techniques de projets, de déterminer un ensemble de points à préciser avant le démarrage des travaux. Ces missions sont très préparées en amont par l'AFD et la partie brésilienne, ce qui permet aux experts français de travailler sur une courte période mais à plein temps sur leur domaine d'expertise ;
- une mission de Metro DF (financée par l'AFD) et du consortium de mise en œuvre (auto-financée) a été réalisée durant une semaine à Montpellier, afin de balayer différents axes essentiels d'un tel programme (communication projet et travaux, génie civil, systèmes techniques, matériel roulant, coordination générale de projet).

Financement du projet

Le coût total du programme d'ensemble sur la période 2008-2010 était estimé à environ 3 000 MUS\$ (2 000 M€).

Le montage financier global est le suivant :

- total financement hors GDF : environ 1 140 MUS\$ (761 M€) ;
 - BID : environ 570 MUS\$ (380 M€) ;
 - BM (ou BID) : environ 270 MUS\$ (180 M€) ;
 - BNDES : environ 100 MUS\$ (67 M€) ;
 - AFD : environ 200 MUS\$ (134 M€) ;
- financement GDF : environ 1 860 MUS\$ (1 239 M€).

Le prêt octroyé par l'AFD en décembre 2008, à hauteur de 134 M€ concerne le financement d'une partie du coût de développement du métro léger.

La partie expertise technique mise en œuvre par la CAM est prise en charge dans le cadre de la convention AFD – CAM pour un montant de 350 000 €.

Leçons à tirer

Le montage institutionnel est innovant dans les accords de coopération internationale incluant les collectivités locales, à plus d'un titre :

- l'initiative de la coopération de collectivité à collectivité revient non pas à une démarche de la collectivité française mais à l'AFD qui souhaitait mettre aisément à disposition une expertise globale en termes de déplacement et d'urbanisme ;
- la participation de la collectivité permet de renforcer, au-delà de l'appui technique, l'échange et la réflexion entre les politiques, tant en France qu'au Brésil ;
- l'intégration d'un accord de financement avec une collectivité locale permet à l'AFD de bénéficier de l'accompagnement technique d'experts issus d'une EPL sans recours à un appel d'offres.

Pour la Communauté d'Agglomération de Montpellier, la coopération est intéressante car :

- elle reconnaît et projette à l'international l'expertise locale en termes de transports urbains ;
- ancrée sur le savoir technique et industriel local, cette coopération ouvre à l'international des portes pour les acteurs économiques locaux et devient ainsi un atout important du développement économique local ;
- elle permet aux acteurs du développement de la ville de se confronter à d'autres chantiers, à d'autres expériences, à d'autres dimensions et donc d'enrichir leur savoir-faire ;
- enfin, l'opportunité de travailler avec Brasilia, est un symbole en termes de communication pour Montpellier qui a travaillé à sa rénovation en profondeur en termes d'urbanisme. C'est aussi une opportunité de mobilisation et de motivation pour un ensemble d'acteurs du développement urbain, pour qui l'avènement de Brasilia marque un événement fort de leur culture.

Pour la TAM, enfin, l'expérience est aussi enrichissante :

- l'engagement à l'international ne va toutefois pas de soi. Si les EPL reçoivent régulièrement des délégations, notamment étrangères, l'intégration dans un projet sur le moyen terme nécessite une autre organisation : l'entreprise n'est a priori pas structurée pour et n'a pas obligatoirement la culture de la coopération internationale. Ainsi, prendre en compte les délégations, les traductions mais aussi le pilotage avec les partenaires politiques, les structures de financement, chacun ayant ses référentiels et ses pratiques, demande une organisation conséquente. De plus, les missions sont souvent plus denses, les termes de références plus précis et la préparation, par les intervenants français est de fait plus importante. Par ailleurs, l'image de la collectivité est aussi engagée et nécessite une présence plus spécifique des cadres dirigeants ;
- pour l'ancien directeur, initiateur de cet engagement, l'ouverture à l'expérience de l'autre est un combat de la responsabilité de la direction. Ceci doit permettre d'éviter le repli de l'organisation sur elle-même. La richesse de l'échange est dans la confrontation des méthodes et l'interpellation, par ce moyen, des pratiques, voire des routines qui peuvent apparaître dans l'organisation.

1/5 Jumelage institutionnel entre le MEEDDM et le Ministère des transports d'Israël pour le renforcement de ses capacités en vue d'améliorer la qualité des transports publics en zone urbaine

Origine du projet

Israël est un pays à taux élevé d'urbanisation, 92 % de ses 7 millions d'habitants vivant dans des zones urbaines, avec pour conséquence une importante densité humaine (320 habitants par km²). L'espace disponible tant pour le développement de nouvelles zones d'habitat que pour la construction d'infrastructures additionnelles de transport est limité par la petite taille du pays et le besoin de protéger ce qui reste d'environnement naturel.

Cette structure démographique et géographique entraîne une concentration de la demande de mobilité et une utilisation intense de tous les réseaux de transport. Israël a un réseau routier de 6 400 km, incluant des autoroutes pouvant être considérées comme liens entre les villes principales mais jouant également un rôle important dans les régions sous-urbaines.

L'offre de transport public en Israël repose essentiellement sur un service de bus, principal transport public pour les transports urbains et interurbains, opéré par une flotte de 6 000 véhicules. Plus de 2 millions de voyages par jour ouvrable sont réalisés par les transports publics.

Deux processus parallèles, la diversification de l'offre des services de bus, lancée en 2000, et la réorganisation actuelle des réseaux de transports dans les 3 principales villes, constituent un défi pour le ministère des Transports qui doit gérer, donner les licences et coordonner 14 opérateurs de bus différents et superviser les nouveaux systèmes de transport collectif qui commencent à émerger. De plus, le ministère doit gérer pour la 1^{re} fois les difficultés de la planification, d'autant plus qu'aux problèmes liés aux transports publics vient s'ajouter une demande accrue pour la mobilité de voitures privées, ayant des conséquences négatives sur le bruit, la pollution de l'air, la santé publique, la sécurité des routes et la consommation d'énergie fossile dans un contexte de forte hausse des prix.

Le ministère pensait initialement pouvoir externaliser certaines de ces tâches, mais l'expérience des 10 dernières années a montré qu'une nouvelle structure organisationnelle interne était nécessaire.

Une réduction significative des conséquences externes négatives de la voiture ne peut être atteinte sans un tournant modal significatif dans les transports publics : la mise en place d'un système de transport multimodal, attractif et durable, sous la responsabilité et tutelle d'organes et institutions publiques appropriées devient nécessaire.

C'est le but de ce projet, qui s'inscrit clairement ainsi dans une stratégie de développement durable, en relation avec l'accord d'association UE – Israël de 1995 et le plan d'action signé en 2007 pour la mise en œuvre en Israël de la politique européenne de voisinage.

Objectifs du projet

L'objectif du projet de jumelage institutionnel est d'aider le ministère des Transports à :

- établir une Autorité Nationale de Transport responsable du transport public à échelle nationale ;
- jeter les bases, à titre pilote, d'une Autorité Régionale de Transport public urbain à Haïfa, et étendre ensuite l'expérience aux villes principales (Jérusalem et Tel-Aviv) ;
- redéfinir les procédures et règles pour gérer cette nouvelle organisation et les entités ainsi constituées, et ce pour améliorer la capacité du ministère des Transports à promouvoir des réseaux de transports publics multi-modaux, intégrés et financièrement durables.

Déroulement du projet

Le programme d'appui est dimensionné sur une période de 18 mois.

Une phase préliminaire basée sur une approche horizontale permet de réaliser un diagnostic de la situation actuelle, ainsi que d'élaborer une définition et une analyse détaillée du concept d'Autorité de Transport. Au cours de cette phase préliminaire, des visites d'études dans deux villes de France et d'Europe sont effectuées et la stratégie est définie puis validée.

Ensuite, différentes phases opérationnelles déterminées par les objectifs du projet se succèdent :

Etablissement d'une Autorité Nationale de Transport

- Cette étape consiste en la définition des missions et des effectifs nécessaires pour l'exercice de ces missions, l'établissement de la structure de décision, l'opérationnalisation des outils de planification et de gestion, la définition du budget et des ressources financières, la définition des limites géographiques et la formation des membres principaux de l'Autorité Nationale de Transport.

Création d'une Autorité Régionale de Transport pilote (sur la zone d'Haïfa)

- Cette étape consiste en l'identification des parties prenantes devant être mobilisées pour un fonctionnement pertinent, la définition de la structure et des mandats et la définition des limites géographiques de la région métropolitaine d'Haïfa.

Adaptation des règles et procédures du Ministère des Transports, de l'Autorité Nationale de Transport et de l'Autorité Régionale de Transport

- Cette étape consiste en la définition des procédures, la définition et répartition des compétences décisionnelles, la mise en place d'une politique de communication, l'établissement d'une législation et de réglementations nécessaires et la mise en place des outils de planification et gestion.

Organisation du projet

Le fonctionnement du projet est celui de tout "jumelage institutionnel". Basé sur un appel d'offres, un consortium s'est organisé autour du MEEDDM, en partenariat avec la Région Toscane (Italie).

Tout programme de renforcement de capacité, par un jumelage institutionnel, implique :

- un conseiller résident de jumelage basé dans le pays bénéficiaire. Pour ce projet, il était recherché une personne ayant une expérience personnelle (10 ans) dans une Autorité Organisatrice de Transport d'une agglomération de taille moyenne. Maîtrise de l'anglais (parlé et écrit) comme langue de travail :
 - un chargé d'études sur les transports au Conseil général des Hauts-de-Seine a été mobilisé ;
- par ailleurs, des experts "court terme" sont attendus : 315 jours sont programmés, dans les domaines du transport (aspects législatifs et réglementaires, questions économiques et tarifaires, sélection et contractualisation avec les opérateurs). Tous les experts sont anglophones. Le projet est couvert par une équipe d'experts européens, comprenant tous les profils requis. Le MEEDDM, dans sa proposition, a pu, par les liens entretenus avec les communes, assurer la mobilisation d'experts de Lyon, Marseille, Toulouse, Nice, Bordeaux, Clermont-Ferrand, etc., de structures nationales (CERTU, FMOT General Council, DIACT, INRETS) et des associations telles le GART et l'EMTA⁹⁰ ;
 - parmi les experts, on note un directeur des transports et de la mobilité de la Région Toscane, le directeur général adjoint du SYTRAL, une personne du STIF, du SMTC de Clermont Ferrand, ...

Plusieurs visites d'études sont prévues durant le projet de jumelage : les accords formels de la part de plusieurs villes sont donc à rechercher.

Financement du projet

Le projet est financé totalement par la Commission européenne pour un montant de 970 000 € et s'intègre dans le cadre du plan d'action signé en 2007 pour la mise en œuvre en Israël de la politique de voisinage européenne, ainsi que dans le programme indicatif 2007-2010 de l'Instrument de Voisinage et de Partenariat Union européenne – Israël, dont l'accord financier a été signé en juillet 2008.

Leçons à tirer

Il est trop tôt pour faire une évaluation objective du projet, mais si cette expérience réussit et se pérennise, ce sera grâce à :

- une volonté politique forte de la part des acteurs et parties prenantes ;
- un engagement important des personnes porteuses du projet ;
- un accompagnement constant en formation.

L'intérêt de cette expérience, pour les collectivités, tient principalement dans la capacité du MEEDDM à tisser des réseaux d'experts parmi les différents services des collectivités locales (qui possèdent aujourd'hui l'expertise technique du fait de la décentralisation). Cela permet de pouvoir les mobiliser et de les projeter à l'international.

90. Association of European Metropolitan Transport Authorities

Ceci est possible car les experts identifiés :

- ont une compétence reconnue ;
- parlent et entretiennent leur anglais ;
- et sont en capacité de produire leur CV dans les temps et formes demandées par l'Union européenne.

1/6 Coopération entre la Communauté urbaine de Nantes Métropole et Agadir⁹¹

Contexte

Cinquième agglomération urbaine au plan national par sa population, Agadir concentre aujourd'hui plus de 600 000 habitants dans son agglomération (850 000 habitants pour le Grand Agadir).

Suite à un important séisme en 1960, la ville s'est vue dotée, lors de sa reconstruction de très larges boulevards sans toutefois de réelle réflexion prospective en termes de flux de déplacements. En 2001, lorsque la coopération sur les déplacements urbains débute (cf. ci-après), les transports en commun sont assurés, d'une part, par une régie dotée de vieux autobus mal entretenus, mais d'un personnel important, et, d'autre part, par deux compagnies privées. À cela s'ajoutent une multitude de taxis collectifs, pour les parcours interurbains mais qui pénètrent au cœur de la ville et plus encore de "petits taxis" pour les parcours intra-urbains. Ils constituent la majeure partie des déplacements motorisés, le principal mode de déplacement utilisé par la population gadiri restant la marche à pied. La voiture particulière est présente, mais son usage restait encore, à l'époque, limité. Toutefois son développement apparaît croissant.

Au fil des années, les difficultés se sont amplifiées, du fait de trois facteurs principaux :

- une forte croissance démographique ;
- une augmentation de la demande en déplacements, en particulier de mouvements pendulaires domicile-travail ;
- une extension rapide du périmètre urbain, qui voit la périphérie devenir de plus en plus dense et étendue⁹².

91. Sources : entretiens avec Jacques Van de Walle, directeur des Relations internationales, CU Nantes Métropole, et article d'Agnès Doré "Initier une coopération décentralisée en matière de mobilité : une démarche commune exigeante pour Agadir et Nantes", Liaison énergie-francophonie. (CAN), n° 77, octobre 2007, p. 44-48, ill.

92. À titre d'exemple, lors des précédentes missions, il avait été considéré que l'aire du Grand Agadir rassemblait les communes situées dans un rayon d'environ 5 km autour de la ville-centre. En 2007, un projet d'implantation d'un vaste complexe touristique le long de la côte au nord de la ville, initié par l'État, oblige à considérer un périmètre beaucoup plus vaste englobant la ville de Taghazout qui se trouve à 18 km

Origine du projet

La coopération entre Nantes et Agadir date de l'époque du tremblement de terre de 1960, mais s'est concrétisée principalement à partir de 1993. Les collectivités se connaissent donc bien mais la coopération est peu technique.

C'est à la demande du Conseil général de Loire Atlantique en 2001 qui entretient plusieurs coopérations décentralisées avec la Région du Grand Agadir que la Communauté urbaine de Nantes s'est engagée dans une coopération avec les Villes d'Agadir et d'Inezgane en vue de la réalisation d'une ligne de tramway. La première étude de faisabilité montre cependant que le tramway n'est pas la solution la plus cohérente. Un accord est conclu en 2003 pour réaliser une étude plus approfondie.

Toutefois de nombreuses évolutions administratives et politiques, tant sur Nantes que sur Agadir, troublent cette réflexion entamée :

- l'avancée de la décentralisation au Maroc bouscule la structuration locale : la Communauté urbaine d'Agadir disparaît, laissant place à une Commune urbaine englobant plusieurs ex-communes périphériques ;
- à Nantes, la CU devient Nantes Métropole et adopte une charte de coopération décentralisée qui notamment détermine son champ d'actions prioritaires parmi lesquelles les transports, l'accent devant être mis sur le partage des connaissances et des savoir-faire techniques, bien sûr, mais aussi de gouvernance.

Le nouveau Maire d'Agadir sollicite Nantes pour profiter de l'opportunité du lancement du PAD-Maroc⁹³. Deux thématiques ressortent : la question de la mobilité urbaine et celle de l'intercommunalité (liée à l'extension urbaine galopante).

Suite à diverses missions⁹⁴ et à l'analyse et bilan des études transports – déplacements déjà réalisées, la Commune urbaine d'Agadir et Nantes Métropole ont conçu et élaboré le projet d'appui au renforcement de la maîtrise d'ouvrage de la Commune urbaine d'Agadir dans le domaine des déplacements et des transports.

Agadir et son agglomération sont confrontées à l'absence d'harmonisation des différents modes de transport, une faible concertation des acteurs et la quasi inexistence d'une approche globale et prospective. La nécessaire mise en place d'une réflexion intercommunale sur la question des déplacements s'impose.

Le Maire d'Agadir accepte alors, par le travail de discussion et de réflexion avec Nantes, de revenir en amont du projet de tramway initialement annoncé, et ainsi de travailler à la construction d'un cahier des charges pour la réalisation d'un Plan de Déplacements Urbains sur l'agglomération d'Agadir.

93. Au plan national, au Maroc, est mis en place en 2004 un Fonds de solidarité prioritaire (FSP) pour l'accompagnement du processus de décentralisation marocain (le PAD-Maroc). Ce fonds franco-marocain est destiné à accompagner le renforcement des autorités locales marocaines et donc à cofinancer des projets de coopération présentés par une collectivité locale marocaine, maître d'ouvrage du projet, en partenariat avec une collectivité locale française, assistante à la maîtrise d'ouvrage

94. Notamment une mission d'étude qui associe l'AURAN – Agence d'URbanisme de l'Agglomération Nantaise – et la SEMITAN – Société d'Économie MIXte des Transports de l'Agglomération Nantaise

Objectifs du projet

Le projet est déposé par les deux collectivités dans le cadre du PAD et est validé par le comité de sélection en novembre 2006.

La finalité de ce projet est double. Elle consiste à :

- contribuer à l'amélioration des déplacements urbains sur le territoire du Grand Agadir ;
- préparer l'avenir du Grand Agadir en inscrivant la problématique déplacements – transports urbains dans une démarche de développement urbain et donc d'intercommunalité.

Organisation du pilotage projet

Les deux acteurs principaux de la convention de partenariat sont la Commune urbaine d'Agadir en tant que maître d'ouvrage du projet et Nantes Métropole en tant qu'assistant au maître d'ouvrage.

Les autres partenaires signataires sont, du côté marocain, les autres communes du Grand Agadir, l'Agence urbaine d'Agadir, la Wilaya d'Agadir et la Délégation régionale du transport à Agadir (administration d'État), et du côté français la Société d'Économie MIXte des Transports de l'Agglomération Nantaise (SEMITAN) et l'Agence d'URbanisme de l'Agglomération Nantaise (AURAN).

Un comité de pilotage resserré a été constitué, comportant la Ville d'Agadir, le Laboratoire des maîtrises d'ouvrage du PAD et la CU Nantes Métropole.

Un Comité technique, constitué des chefs de projets marocains et français et des partenaires techniques produisant des données, est organisé par une cellule projet dénommée "Cellule PAD".

La Cellule PAD⁹⁵ gère ce projet et assure l'articulation entre le comité technique et le comité de pilotage politique.

Déroulement du projet

Les différentes phases importantes du projet depuis 2003 ont été les suivantes :

- une convention en 2003 concernant le travail sur l'étude d'opportunité d'un tramway ;
- le dépôt d'un dossier projet auprès du PAD-Maroc en 2006, pour la période 2007-2009.

Pour atteindre l'objectif du projet, quatre réalisations ont été recherchées :

- la mobilisation de l'ensemble des acteurs concernés au sein un Comité local des déplacements, rassemblant notamment, outre les communes concernées, l'Agence urbaine d'Agadir (agence d'Etat), les autorités nationales (walli et ministères de tutelle), l'Université d'Agadir, la société civile (notamment les représentants des taxis, de l'industrie du tourisme, ...), se réunissant deux fois par an pour étudier les questions mises à l'ordre du jour par la Cellule PAD ;

95. Cette cellule s'est appuyée sur un responsable, de formation juriste, secondé par un ingénieur urbaniste

- la création d'une "Cellule Déplacements" au sein de l'administration d'Agadir, composée d'un chef de projet, d'un technicien, d'une géographe et d'une assistante ; cette cellule gère l'Observatoire des déplacements. La Cellule PAD qui gère ce projet et assure l'articulation entre le comité technique et le comité de pilotage politique, préfigure cette Cellule Déplacements. Sa première tâche fut de réunir l'ensemble de documents et études existantes mais éparpillés, en matière d'urbanisme et de déplacement. Les personnes composant cette cellule ont suivi différentes formations⁹⁶ ;
- la réalisation rapide de solutions concrètes à des difficultés de transport et de mobilité (carrefours giratoires, voies de bus en site propre), afin de donner à voir l'engagement municipal sur ce champ ;
- la finalisation de termes de références pour la réalisation d'un Plan de Déplacements Urbains sur le Grand Agadir.

Financement du projet

Le budget total s'élève à 7 565 934 dhs (688 500 €) :

- la Commune urbaine d'Agadir : 824 175 dhs (75 000 €)
 - 329 670 dhs en numéraire et 494 505 dhs en participation valorisée⁹⁷ ;
- Nantes Métropole : 3 741 759 dhs (340 500 €) ;
 - 2 637 363 dhs en numéraire et 1 104 396 dhs en participation valorisée ;
- le PAD : 3 000 000 dhs (273 000 €).

Résultats obtenus

Le Comité local de déplacement s'est réuni à plusieurs reprises. Il est composé du côté marocain des 9 communes du Grand Agadir (Agadir, Inezgane, Ait Melloul, Dcheira, Aourir, Taghazout, Tamsia, Drarga, Kleaa), des communes urbaines de Biougra et Oulad Taima, des conseils préfectoraux et provinciaux d'Agadir, Inezgane, Ait Melloul, Chtouka Ait Baha, des représentants de l'État tels que l'agence urbaine d'Agadir, la direction régionale de l'équipement, la direction régionale des transports, de la direction régionale du Plan, de la police nationale mais aussi de l'Université et autres acteurs tels des associations du secteur des transports routiers des voyageurs. La Cellule Déplacements a été mise en place au sein des services d'Agadir et est identifiée.

Pour ce qui est de l'Observatoire des déplacements, les principaux indicateurs transports et déplacements ont été définis et les premières banques de données sont constituées. Une des priorités identifiées a été la nécessité de disposer de données de base communes.

De plus, l'Université a été chargée de réaliser une enquête-ménage-destination. Cette enquête n'était pas à l'origine prévue dans le projet PAD mais elle s'est avérée nécessaire et elle associe tous les partenaires.

96. Il est à noter que non seulement les personnes de la Cellule Déplacements ont été formées mais également les personnes des services de l'État (police nationale à Agadir, Agence urbaine d'Agadir, services déconcentrés de l'État marocain, Université)

97. Sont entendus par "participation valorisée", les apports en nature tels que le temps passé par le personnel des collectivités, la mise à disposition de locaux ou de matériel, etc.

Côté aménagements urbains, plusieurs giratoires ont été créés, des solutions pour l'amélioration de la voirie et de la circulation et des comptages réalisés. Une amélioration en termes de fluidité et de sécurité a été constatée (baisse des accidents).

Concernant le PDU, la programmation et les conventions au niveau des communes ont été délibérées (le ministère de l'Intérieur et les communes du Grand Agadir ont apporté une contribution financière). Le lancement de l'appel d'offres est en cours (en 2010).

Leçons à tirer

La discussion franche entre les partenaires est obtenue par la construction d'un respect mutuel et de liens forts entre équipes politiques et techniques : en 2001, le rapport de la mission nantaise répond à la question posée par Agadir ("un tramway est-il implantable ?"), mais n'hésite pas à faire état de fortes réserves. Les liens forts qui se sont établis entre élus français et marocains ont permis l'implication de chacun dans la démarche. Il en va de même entre leurs équipes techniques, formées de gens motivés, au-delà de l'aspect technique du projet, par un engagement dans la coopération décentralisée. Le travail de coordination entre elles est également un axe de la réussite.

La prise en compte des différents temps est indispensable et doit être conciliée : la création d'un PDU nécessite un temps d'analyse et de concertation long et parfois fastidieux qui doit donc être compensé par des réalisations concrètes (comme ici, la création de giratoires) : la population souhaite voir des changements concrets rapidement et les élus doivent répondre à cette attente. Là encore, le portage politique de la coopération est primordial pour assurer un équilibre entre ces deux tendances.

La prise de recul et la constitution d'une culture propre en termes de déplacements urbains est également un élément important : le décalage est grand dans la manière d'appréhender la question des déplacements et de l'espace public, et ce décalage doit être verbalisé. De la même manière, les partenaires locaux doivent prendre du recul par rapport aux expériences de communautés urbaines qui s'inscrivent dans un processus de décentralisation beaucoup plus poussé avec des moyens beaucoup plus importants, afin de ne pas s'orienter vers des ambitions démesurées. Les équipes locales doivent acquérir leur propre culture en matière d'urbanisme et de mobilité.

Ainsi, la prise en compte de l'état de la décentralisation doit être une préoccupation constante des responsables et animateurs du partenariat. Nombre d'autorités et de compétences sont encore du ressort de l'administration d'État. Il est alors indispensable d'établir un lien de confiance entre cette dernière et les collectivités locales.

Enfin, la participation extérieure apporte un renforcement du projet : en plus d'un apport financier non négligeable, la démarche de formalisation d'un dossier de demande de financement exige d'établir un plan d'actions sur trois ans, budgétisé et au financement assuré par décision des Conseils d'élus des deux villes, ce qui procure une feuille de route précise, qui permet de mieux piloter et renforce la culture projet de chacun.

Capitalisation

sur les points de blocage méthodologiques et les possibilités de dépassement⁹⁸



Les formes ambitieuses d'action internationale qui émergent dans le champ des déplacements urbains nécessitent de renforcer le recours à des expertises particulières (services, entreprises publiques locales (EPL) des collectivités, cabinets spécialisés) et de lever, parmi les agents et les élus non spécialistes de l'international, les réticences à intervenir dans des pays lointains, non francophones et culturellement différents.

Pour cela, un certain nombre de questions doivent être abordées en amont de l'engagement des structures.

2/1 Lever les difficultés liées aux personnes

L'engagement à l'international, pour un politique ou un technicien, ne va pas de soi, surtout pour un acteur local. Il est nécessaire de prendre en compte plusieurs facteurs.

Une **volonté politique** commune existe-t-elle ?

Comme dans toute activité, la volonté et l'effort sont des éléments clés pour avancer. La stratégie internationale d'une collectivité ne dépend pas seulement d'un cadre juridique et institutionnel approprié, de moyens nécessaires, etc. La prise de contact et l'instauration de liens de coopération durables ne se produiront pas de manière automatique ou sans effort. L'expérience montre que l'initiative pour s'engager dans le monde peut venir de différentes sources. Mais c'est en premier lieu une décision politique du maire ou du président de la collectivité locale.

98. Les chapitres 2 et 3 de cette partie sont une mise à jour du premier guide de CODATU "La coopération décentralisée en matière de déplacements urbains" publié en juillet 2006 et rédigé par Françoise Méteyer-Zeldine
<http://www.codatu.org/francais/publications/GuideCooDec.htm>

Par ailleurs, la mise en œuvre d'un projet de déplacements urbains requiert, quel que soit le pays, une volonté politique forte et constante. Les élus en charge de ces projets savent qu'une volonté sans défaillance, tant sur les engagements que sur la durée, est nécessaire pour négocier avec l'ensemble des parties concernées : élus, institutions, société civile.

Cette volonté politique, dans un projet de coopération, est double : elle doit exister pour la collectivité française, dans l'engagement d'accompagnement sur le long terme, et pour le partenaire, dans l'objectif d'aboutir.

Il faut donc s'assurer, et ce n'est pas toujours facile, de la capacité du partenariat à s'engager sur le champ des déplacements urbains :

- le projet ne risque-t-il pas de se trouver au centre d'une rivalité politique locale, ou avec l'Etat, voire personnelle ?
- la culture politique locale sur les transports est-elle suffisamment maîtrisée, développée pour accepter de supporter les différentes difficultés qui seront rencontrées ?
- le temps politique des parties prenantes est-il cohérent avec les orientations choisies (place des élections, ...) ?



Focus n° 24

La coopération politique qui passe par des rencontres entre élus, contribue, au sein des institutions publiques locales, au renforcement de la démocratie et à l'émergence d'une culture de la responsabilité.

Dans le cadre de la préparation de la convention, il reviendra aux responsables de la collectivité française de vérifier quelques points essentiels :

Les partenaires partagent-ils des valeurs et des objectifs généraux ?

Le partage de ces valeurs sera le ciment de l'action de coopération. Ceci signifie qu'au-delà des différences culturelles, de langue et de situation institutionnelle, les valeurs fondamentales relatives à l'action politique et à la relation avec le citoyen ou l'utilisateur doivent être discutées et partagées :

- quelles sont les véritables motivations du partenaire : attente d'une forte visibilité de l'opération pour faciliter une réélection ou amélioration du bien-être de la population ?
- quels intérêts à partir à l'international : simple récompense pour service ou réelle attente d'échanges sur une thématique importante et volonté de réflexion et de renforcement des compétences internes ?

Les partenaires ont-ils la volonté politique ?

Il faut s'interroger sur les raisons qui font qu'une collectivité sollicite l'appui d'une collectivité étrangère, ou que telle collectivité va s'engager au côté d'une autre collectivité étrangère pour un programme très ambitieux :

- le système de transport est-il défaillant par manque de moyens techniques et financiers ou par manque de véritable volonté politique ?

- l'appui attendu est-il uniquement financier et matériel ou plutôt un appui à la mise en place d'une compétence en termes de maîtrise d'ouvrage et/ou maîtrise d'œuvre ?
- l'apport d'un projet de coopération permettra-t-il de surpasser les difficultés ?
- les échanges nécessaires seront-ils poursuivis jusqu'à la fin par la collectivité qui s'engage dans le soutien ?

Derrière ces questions doit être abordée la "culture de coopération" qui est présente dans la relation : renvoie-t-elle à l'échange, la co-construction de réponses à des problèmes complexes ou consiste-t-elle simplement en un don, souvent peu efficace ?

L'intérêt et la mobilisation des agents ont-ils été suffisamment suscités ?

Pour de nombreuses collectivités locales, le plus souvent, lorsqu'une structure développe une action internationale, c'est sous l'influence d'une personne-clé (le président, un élu, un directeur général) qui a elle-même une motivation, un engagement personnel, ... La mobilisation des autres personnels peut s'avérer délicate. En effet, l'idée prévaut chez beaucoup de cadres locaux que l'action internationale "ce n'est pas leur métier".

Les collectivités qui souhaitent mobiliser leurs services internes ou leur EPL dans leurs coopérations doivent prendre conscience que la culture collective de ces acteurs est d'abord ancrée dans le local. Le manque d'intérêt pour l'action internationale s'explique dans un premier temps par la nature très locale de leur activité.

Focus n° 25

"Cette mobilisation se heurte à la culture d'entreprise qui prévaut dans les SEM : l'exigence technique, le souci de la qualité de l'intervention pousse au rejet, presque de principe, des missions ponctuelles. La SEM n'intervient que si elle sait et peut faire de manière satisfaisante. De ce point de vue, les cadres des SEM ne partagent pas du tout la démarche de leurs collègues des collectivités locales, qui considèrent généralement qu'ils ont une expérience de la gestion locale qui peut être utile à d'autres, et que tout appui, même bref et partiel, lorsqu'il est échangé "entre pairs" peut présenter de l'intérêt."⁹⁹

Mais, à l'inverse, la mobilisation des agents à l'international permet une confrontation à d'autres réalités, pour des personnes dont l'activité peut être confinée à un territoire relativement étroit et très homogène. Si la mission est organisée dans de bonnes conditions, les agents ayant participé pourront rendre compte de la qualité de leur intervention, des bénéfices qu'en ont retirés les partenaires mais aussi des interrogations qui leur apparaissent et qui leur permettent d'avancer dans leur quotidien. La "respiration" qu'apporte la mission à l'international doit être valorisante pour l'agent.

99. Source : Guide AFD "SEM et coopération internationale"
http://www.lesepl.fr/pdf/Guide_Sem_cooperation_internationale.pdf - p. 14

Elle doit aussi l'être pour l'équipe, l'EPL ou la collectivité, à partir d'une communication adéquate et d'un management impliqué. A son retour, toute personne qui voyage à l'étranger devra produire un rapport détaillé, à l'oral ou à l'écrit. Le rapport devra circuler, être largement diffusé au sein des secteurs intéressés de la collectivité locale et ne doit pas se limiter à un simple journal de bord.

Les acteurs sont-ils préparés à la **rencontre interculturelle** ?

Partir à l'international implique d'avoir un esprit ouvert pour coopérer avec des personnes qui ont une idiosyncrasie différente de la nôtre. Toute pratique à l'international doit bien prendre cela en compte, car des repères aussi importants que les notions de temps, de travail, ou de politesse peuvent être comprises de manière très variée dans des endroits différents. Toute personne qui s'engage dans les relations internationales doit être prête à se confronter à un monde différent, où il est probable que les processus, les formes et les rythmes de travail du partenaire étranger sont différents. La clé est de ne jamais oublier que la richesse du supposé "choc des cultures" réside justement dans cette diversité et dans l'opportunité qu'elle donne à l'autorité locale de voir les problèmes qu'elle connaît avec un nouveau regard.

L'expérience montre que les difficultés de départ en lien avec les différences culturelles sont un phénomène normal qui fait partie de l'action internationale et est un élément essentiel du processus d'apprentissage. C'est pourquoi il est important d'être ouvert à cette nouvelle réalité et d'éviter que les relations soient affectées négativement par un manque de compréhension ou des malentendus. C'est la base de toute relation de coopération et c'est également ce qui en fait toute la richesse. Mais au-delà de cet aspect éminemment positif, de profondes différences existent dont il faut prendre la mesure. Il suffit parfois de savoir regarder ou écouter pour comprendre le partenaire.

On peut identifier quelques domaines dans lesquels les différences culturelles sont les plus importantes et peuvent être un obstacle à la bonne compréhension dans le cadre d'un projet de coopération :

- l'organisation sociétale : la place des individus dans la société et leurs modes de relation (l'impact de la religion sera parfois important à prendre en compte, heurtant souvent la culture laïque française) ;
- l'organisation institutionnelle et les modes de relations entre institutions ;
- les organisations civiles et leurs modes de relations avec les institutions ;
- l'appréhension et la gestion du temps.

Le gage de réussite d'un projet de coopération, c'est d'abord l'envie de faire ensemble, de confronter et de partager des savoirs, des expériences et des valeurs. Les liens qui se créent sont souvent forts et ce sont eux qui permettent de surpasser les difficultés.

C'est l'ensemble des liens humains tissés par-delà les frontières, entre acteurs de différents niveaux, qui se retrouvent sur un thème commun qui est le véritable ciment du projet. Ces liens doivent donc être tissés et renforcés :

- une préparation au départ peut parfois être nécessaire ;
- des espaces, au cours de mission, doivent permettre cette création de liens.

Les acteurs français sont-ils préparés aux **nouveaux référentiels** en termes d'urbanisation ?

Les coopérations internationales qui s'engagent sur les déplacements urbains concernent souvent des territoires de pays émergents en forte croissance urbaine. Les acteurs français ne sont pas du tout familiers des taux de croissance, de la rapidité des changements qui peuvent exister dans certains pays. De fait, les propositions peuvent souvent être sous dimensionnées ou dépassées. Il est important de prendre conscience de ce fait.

La coopération n'est alors pas un simple transfert de savoirs mais doit bien être une co-construction, par confrontation des points de vue, d'une réponse toujours innovante, à des difficultés nouvelles.

2/2 Adapter le dimensionnement du projet aux forces en présence



Les **enjeux financiers** sont-ils compris et les **montages financiers** acceptables dans leur complexité ?

La culture de la coopération décentralisée, coopération de collectivité à collectivité, entraîne souvent une culture de la relation exclusive sur les projets. Les expressions habituelles, comme "telle ville est jumelée avec telle autre", ou le "projet de telle collectivité française dans telle commune", traduisent souvent une vision restreinte de la situation, ne prenant pas en compte l'existence potentielle d'autres intervenants.

Cette vision est à dépasser dans le cadre de la coopération internationale sur les déplacements urbains. En effet, l'ampleur des chantiers engagés nécessite la participation de multiples parties techniques, financières, ...

Si le rôle de la collectivité française peut-être central (dans l'appui à la maîtrise d'ouvrage notamment), il est partagé, au plan financier ou technique avec les autres intervenants. Cela nécessite, particulièrement de la part des élus, une capacité de négociation (en termes de volonté et de temps).

La **préparation des équipes** est-elle pertinente : les **délais**, les **charges de travail** et la **pratique** des **langues** sont-ils bien envisagés ?

Le manque de disponibilité pour une action qui apparaît extérieure à la mission première, l'imprévision d'un engagement international du service dans le dimensionnement des postes ou dans le planning de travail, sont souvent un argument qui prévaut dans les difficultés rencontrées pour mobiliser des services techniques (internes ou satellites).

La faible pratique des langues étrangères, notamment de l'anglais, tend à limiter la mobilité des acteurs ou à concentrer les engagements vers les pays francophones. Au plan européen, l'absence de pratique de l'anglais obère toute possibilité de participation à des programmes d'échanges ou de subvention. Pour accéder aux financements, la construction avec plusieurs pays est la règle et le pilotage en anglais est une nécessité incontournable.

Toutefois, cette carence tend à régresser, notamment pour les jeunes cadres qui ont souvent bénéficié dans leur parcours universitaire d'un échange international. Au regard des nouveaux champs de coopération concernant les déplacements urbains, les EPL et les grandes collectivités renforcent aujourd'hui leurs équipes de manière à participer aux échanges internationaux (certaines fiches de postes commencent à intégrer l'obligation de la maîtrise d'une langue étrangère).

2/3 Vérifier le cadre juridique

L'autorité partenaire a-t-elle la capacité à s'engager dans le projet ?

La question de savoir si le partenaire a la compétence institutionnelle pour s'engager dans le projet de coopération doit être étudiée dès les premiers échanges. Selon les pays, la compétence peut être municipale, métropolitaine, régionale ou nationale, voire divisée selon les modes de transports. Il est donc important de vérifier que l'interlocuteur rencontré est à la bonne place ou a la possibilité politique ou technique d'obtenir la compétence nécessaire.

L'EPL a-t-elle la capacité à intervenir simplement à l'international ?

L'intervention des entreprises publiques locales dans les actions de coopération décentralisée doivent répondre à certaines règles afin de ne pas se trouver en difficultés au plan juridique. "Pour certaines SEM, l'intervention à l'étranger constitue une part de l'activité statutaire : elles répondent à des appels d'offres et signent des marchés à l'étranger, pour vendre des prestations d'ingénierie et d'assistance à la maîtrise d'ouvrage, dans leur domaine de compétence : la distribution d'eau, tant dans le secteur agricole (eau d'irrigation) que dans le secteur urbain (distribution d'eau potable). Leur expérience auprès de grandes collectivités françaises, et de nombreuses plus petites, est un atout important dans le cadre d'une mise en concurrence"¹⁰⁰.

Pour celles dont ce n'est pas une activité régulière, il est important que dans leurs statuts constitutifs, la collectivité ait pensé à inscrire un volet "intervention à l'international dans le cadre des coopérations décentralisées". Ainsi, l'EPL pourra-t-elle intervenir pour le compte de la collectivité, sans entrer dans une procédure d'appel d'offres.

100. Source : Guide AFD "SEM et coopération internationale". http://www.lesepl.fr/pdf/Guide_Sem_cooperation_internationale.pdf - p. 12


Focus n° 26

*Rappel*¹⁰¹ : “L’EPL peut intervenir pour le compte de ses actionnaires, publics ou privés, ou pour d’autres personnes publiques ou privées (tiers non actionnaires). Dans tous les cas de figure, il est recommandé de prévoir dans les statuts de l’EPL qu’elle puisse intervenir à l’international. S’il s’agit d’un tiers non actionnaire, certaines conditions sont posées par la loi : une personne publique doit garantir la totalité du remboursement du financement de l’opération ; une personne privée doit apporter la totalité du financement. Si ces conditions ne sont pas remplies, l’opération doit recevoir l’accord préalable du conseil d’administration ou du conseil de surveillance à la majorité des deux tiers, comprenant au moins la moitié des représentants des collectivités actionnaires. L’EPL peut aussi intervenir pour son propre compte, en assumant le risque financier de l’opération, et sous réserve que l’opération ne mette pas en péril sa situation financière. Une telle intervention doit être autorisée par son conseil d’administration et par la (ou les) collectivité(s) actionnaire(s). Dans cette hypothèse, aucune disposition légale ou réglementaire n’exclut que l’EPL engage des actions à caractère caritatif, ou de prospection commerciale, ou de partenariat avec des homologues ou correspondants étrangers.”

La question du temps est-elle prise en compte ?

Un projet dans le domaine de la mobilité urbaine nécessite plusieurs années pour se réaliser et parfois également une durée importante pour être conçu. C’est encore plus vrai en coopération où les difficultés augmentent en raison des distances et des différences culturelles. Les exemples sont nombreux de projets arrêtés du jour au lendemain à la suite d’élections municipales ou régionales.

Par ailleurs, notamment dans certains pays d’Amérique latine, les périodes de gouvernement sont courtes, il existe peu de personnel de carrière aux postes de décision ou les mandats des maires ne sont pas renouvelables (comme au Mexique). Il est donc particulièrement important de savoir si l’élu qui est à l’origine du projet a devant lui une durée suffisante pour concevoir et lancer un projet ou si celui-ci pourra continuer à vivre même sans lui. A ce titre, l’élaboration d’une stratégie internationale est souvent une indication pertinente pour la durabilité des engagements institutionnels¹⁰².

Par ailleurs, comme tout projet impliquant de nombreux partenaires, les projets de coopération décentralisée ont tendance à voir s’allonger leurs délais. L’éloignement, les difficultés techniques ou politiques qui ne manquent pas de surgir nécessitent du temps qui bien souvent n’a pas été pris en compte au départ.

101. Source : Guide AFD “SEM et coopération internationale”.
http://www.lesepl.fr/pdf/Guide_Sem_cooperation_internationale.pdf - p. 14

102. Source : Guide pour l’internationalisation des villes et coopération décentralisée entre l’Union européenne et l’Amérique latine, Eugène Zapata, p. 62 (cf. bibliographie)

L'allongement des délais a des conséquences souvent dommageables sur la motivation et l'adhésion au projet chez les intervenants qui "n'en voient pas le bout" et se découragent, mais peut également conduire à des problèmes financiers, les contraintes d'annualité budgétaire prenant difficilement en compte les différences d'appréhension du temps.

Pour remédier à ces problèmes, il est important de définir le chronogramme du projet par étapes plutôt que par durée d'actions et également de mettre en place un comité de suivi et des réunions régulières entre chefs de projets afin de pouvoir réagir rapidement en cas de blocage.



Focus n° 27

L'apport du PAD-Maroc (cf. fiche d'expérience, p. 60) a été reconnu par plusieurs collectivités comme important pour assurer un bon déroulé des coopérations. En effet, l'obligation de déterminer un échéancier avec des résultats à atteindre est un outil pertinent pour l'animation des coopérations, chacun motivant à tour de rôle le partenaire pour que collectivement les avancées puissent être présentées au bailleur de fonds.

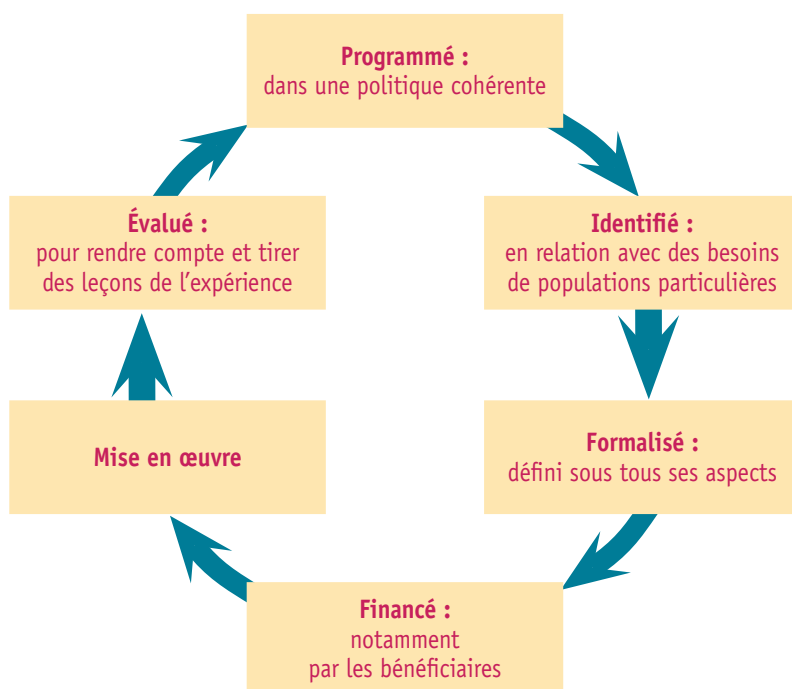
L'une des difficultés rencontrées dans les projets de coopération décentralisée tient au fait que la notion du temps n'est pas toujours la même pour les différents partenaires. Par ailleurs, les "temps nécessaires" à l'acceptation d'un projet par les politiques et la société civile ne sont pas les mêmes partout. Pour ces raisons il est important de prévoir un calendrier de réalisation centré sur des étapes institutionnelles ou techniques plutôt que sur un strict emploi du temps.

Enfin, un projet de coopération décentralisée en transports urbains comporte rarement une simple action ponctuelle. Ce sont des projets qui comportent plusieurs volets d'action et qui ont besoin de durée et surtout de continuité pour être pérennisés.

Guide méthodologique

Ce chapitre a pour objet de décrire de manière pratique comment concevoir, mettre en œuvre et évaluer un projet de coopération décentralisée dans le domaine des déplacements urbains. Certaines modalités ne sont pas particulières au domaine, d'autres méritent une attention particulière étant donné le champ d'action. La logique d'intervention est issue de la méthodologie de gestion de projets, partagées par l'ensemble des grands bailleurs internationaux.

Un projet est :



3/1 La conception du projet

La phase de conception, comme dans tout projet, est déterminante pour son bon déroulement et son évaluation future et nécessite de la part des collectivités territoriales qui s'engagent une attention particulière. Elle consiste, une fois la discussion sur les grands objectifs réalisée, à préciser différents points.

La rencontre : l'identification du projet

Un projet de coopération décentralisée est au départ une rencontre entre deux élus faisant de la mobilité urbaine l'une de leurs priorités, entre des responsables des transports qui décident de mettre en commun leurs savoir-faire afin d'améliorer leurs pratiques.

La rencontre peut avoir lieu à l'occasion d'un congrès, d'un déplacement ou peut se faire dans un cadre de coopération sur un autre thème. Des rencontres peuvent aussi être provoquées par les bailleurs de fonds.

Focus n° 28

A l'occasion de la mise en chantier du métro léger de Brasilia, l'autorité brésilienne a été invitée par l'AFD à visiter plusieurs collectivités françaises pour rechercher la collectivité qui l'appuierait, avec le soutien financier de l'AFD.

Au-delà des premiers échanges, souvent positifs et enthousiastes, il importe de rapidement vérifier quelques points avant d'aller plus loin dans la conception du projet :

- le partenaire souhaite-t-il un renforcement de son développement ou une mise à disposition simple de matériel ? Est-il prêt à s'engager politiquement ?
- le partenaire a-t-il les compétences institutionnelles, les capacités financières pour s'engager dans un tel projet ?
- le partenaire peut-il s'engager sur la durée du projet ?

La réponse à ces questions permettra à la collectivité française de mesurer l'importance des moyens à mettre en œuvre dans le lancement de sa coopération. Cette étape nécessite souvent une mission d'identification précise.

Focus n° 29

L'Etat du Guanajuato et 4 villes de la zone métropolitaine de Léon, fortement soutenus par l'Ambassade de France au Mexique, souhaitent engager une coopération technique avec la Communauté urbaine de Bordeaux (suite à des voyages d'études proposé par l'ambassade de France). Différents échanges entre élus ou techniciens, sur de multiples thèmes, constituent le terreau de la coopération.

Focus n° 29 (suite)

Une mission technique a été réalisée par la CUB en janvier 2010 (agence urbanisme, mission tramway, service transport...). Un thème de coopération émerge : la mise en place d'un projet de tram-train sur un corridor d'environ 72 km reliant les différents points de la conurbation de Léon. D'autres thèmes sont également envisagés (notamment : gouvernance métropolitaine, planification, observatoires et indicateurs, grands projets). A partir de ces rencontres, le service des Relations internationales anime une nouvelle mission fin 2010 pour élaborer un projet d'accord multi thématique et préciser les conditions de mise en œuvre de la coopération.

L'identification des partenaires

La pérennité de l'engagement des partenaires est l'un des facteurs clés de la réussite d'un projet.

Les partenaires politiques étant par essence destinés à s'éloigner du projet à un moment ou à un autre, il est essentiel d'asseoir la coopération sur les relations avec les partenaires techniques, pour travailler dans la durée, facteur incontournable. Ces partenaires techniques, services des villes, entreprises municipales ou régionales de transports, partenaires privés, agences d'urbanisme, instituts de formation, etc. doivent être impliqués, dès le départ, dans la conception du projet et ne doivent pas être considérés comme de simples exécutants.

Ces partenaires techniques doivent apporter des moyens techniques et humains au projet mais aussi autant que faire se peut, des moyens financiers. Ils peuvent toutefois, dans le cadre d'un projet initié par un bailleur international, faire l'objet d'un financement direct d'une prestation.

Focus n° 30

Suite à l'appui de l'Agence d'urbanisme de Lyon pour la révision du schéma directeur d'Addis Abeba entre 2000 et 2002, la France et l'Ethiopie ont mis en place en 2002 une coopération bilatérale pour appuyer la mise en œuvre du schéma directeur sur 6 thèmes majeurs : habitat à bas coût, planification régionale, déchets, transport urbain, marchés secondaires et plan de développement local de sites stratégiques. L'Agence d'urbanisme de Lyon a apporté ses compétences et son savoir-faire sur les transports urbains, en tant qu'assistant à maîtrise d'ouvrage sur toute la durée du contrat. Cette coopération a permis de construire la première étude de ligne de bus dans la capitale, ainsi que de produire de nombreuses cartes et données sur le réseau de transport de la ville. Ces éléments sont actuellement utilisés pour la construction d'une ligne de tramway le long du même axe Est-Ouest. Cette coopération aura également permis d'augmenter les compétences des autorités locales en matière de transport urbain et de réserver une partie de foncier pour la future construction des voies le long de l'axe.

Suite à cette coopération, une convention de coopération entre la Communauté urbaine du Grand Lyon et Addis Abéba a été signée en 2010. Elle porte sur le développement urbain et notamment la planification régionale, la gestion des déchets et les transports.

L'identification des autres parties prenantes

Au-delà des partenaires directs du projet, il est important de clarifier avec l'autorité locale maître d'ouvrage du projet quels sont les différents opérateurs ayant joué un rôle ou toujours engagés dans un appui. Ainsi, la collectivité française identifiera-t-elle de nombreuses études déjà réalisées ou engagements financiers qu'elle devra prendre en compte car :

- les acteurs locaux ont déjà répondu à de nombreuses questions et les questionner à nouveau, de la même manière, nuirait au partenariat ;
- des cultures urbaines ou de déplacements ont déjà été abordées, sans être parfois cohérentes avec l'approche de la collectivité française ;
- des appuis financiers non négligeables peuvent compléter les tours de tables...

Cette information est essentielle mais n'est pas obligatoirement transmise par le partenaire qui souhaite parfois gérer ses relations de manière bilatérale uniquement. La possibilité de mettre en œuvre les échanges sur ces interventions traduit une réelle confiance qui se met en place.

Focus n° 31

Dans le cadre de la coopération entre la CU du Grand Lyon et la CU de Rabat, d'autres intervenants appuient parallèlement Rabat sur des questions essentielles qui ont un impact sur le projet spécifique appuyé par Lyon :

- l'étude sur le Schéma Directeur du Transport et de la Circulation (SDTC) de l'agglomération de Rabat Salé Témara a été réalisée en 2007 par une société espagnole ;
- l'Agence Urbaine de Rabat Salé (AURS), appuyée par l'Atelier Parisien de l'Urbanisme (APUR) a entrepris la révision des plans d'aménagement unifiés (PAU) sur ces communes ;
- le groupement piloté par Veolia a obtenu la gestion déléguée des bus ;
- ...

La détermination des objectifs

Cette phase doit permettre de définir précisément les objectifs du projet, ses composantes techniques et institutionnelles et préparer la convention de coopération.

Il est important de définir des objectifs clairs, c'est-à-dire qu'il faut :

- déterminer les objectifs généraux qui permettront de situer l'action de coopération dans le cadre de la convention de coopération qui unira les deux partenaires ;
- préciser également les objectifs spécifiques à atteindre en termes quantitatifs et qualitatifs, en vue notamment de l'évaluation future (cf. § indicateurs ci-après).

Les modalités de pilotage et de suivi

La coopération décentralisée étant par essence basée sur le partenariat, la mise en œuvre du projet va impliquer un copilotage. Parallèlement, les actions dans le domaine des déplacements urbains doivent s'engager dans la durée. Les modalités de pilotage et de suivi par les deux collectivités partenaires doivent être précisées dès le départ.

Elles fixeront notamment trois types de rencontres :

Les commissions mixtes de coopération, dans le cas d'un accord de coopération impliquant plusieurs actions de nature différente (par exemple : coopération technique dans les domaines des transports, de l'environnement, de la santé, de l'enseignement du français, etc.). Les commissions mixtes permettent d'évaluer les actions en cours, de les réorienter éventuellement et de définir les politiques de coopération à mettre en œuvre pour l'année à venir. Elles réunissent en premier lieu les politiques responsables du projet, une voire deux fois par an.

Les comités de pilotage de projets, structures plus souples et plus adaptées au suivi d'une action précise. Leur composition, leur périodicité de réunion et leurs attributions doivent être précisées dans la convention. Ils réunissent en premier lieu les agents responsables des institutions engagées et se réunissent tous les trimestres ou semestres.

Au-delà des réunions formelles, **des réunions techniques de suivi** doivent avoir lieu entre chefs de projets et faire l'objet de comptes-rendus écrits ou d'actes de réunion. Ces rencontres doivent avoir une périodicité fixée et peuvent avoir lieu via des téléconférences (une par mois par exemple au minimum).

L'expérience montre que dans des projets complexes les retards de mise en œuvre prennent rapidement de l'ampleur, aussi est-il important de recadrer régulièrement le projet et d'acter ce recadrage.

Les modalités générales de mise en œuvre

Les grandes règles d'engagement dans le projet sont aussi déterminées :

- qui prend en charge des coûts de fonctionnement, d'accueil, de traduction ?
- qui a la responsabilité dans la recherche des bailleurs de fonds ?
- quelle organisation administrative pour la gestion de fonds : compte commun, délégation à la commune bénéficiaire, ... La transparence notamment financière est l'une des conditions de réussite. Pour qu'elle soit pleine et entière, il importe donc que l'ensemble des financements soit identifié de la part des deux collectivités partenaires :
 - un compte bancaire dédié peut être ouvert avec possibilité de contrôle de la part des deux chefs de projet ;
 - faire transiter les fonds via un organisme technique partenaire est souvent une solution simple mais qui parfois peut provoquer des difficultés graves ¹⁰³.

103. Les problèmes de corruption et de détournements de fonds existent partout et la clarté en la matière est le gage de bonnes relations

L'ouverture aux acteurs locaux

Au-delà de la volonté des élus qui vont décider de coopérer, un projet de déplacements urbains va concerner de nombreux acteurs : société civile, exploitants, etc. L'adhésion au projet de l'ensemble de ces partenaires, dans les deux pays est l'un des facteurs de réussite les plus importants. En cas de difficultés, ce sont les acteurs, parce qu'ils se sentent impliqués, parce qu'il s'agit de "leur" projet qui vont trouver les solutions.

Ce point est d'autant plus important dans les projets de déplacements urbains qu'ils touchent directement les populations, dans leurs effets mais aussi, dans un premier temps, dans leur mise en œuvre et construction.

3/2 La formalisation du projet

L'ensemble de ces démarches est sanctionné par la signature de diverses conventions : la convention de projet (entre les collectivités) et les conventions de financement avec les différents partenaires financiers.

La rédaction du document de projet

Il importe, préalablement à la signature de la "convention de projet" – qui suit souvent la convention générale signée entre les autorités – que soient acquis les engagements réciproques annuels des deux collectivités et précisées les actions attendues : nombre de missions d'expertise, nombre de programmes de formation, achats ou dons de matériels, etc.

Pour cela, lors ou à la suite d'une mission d'identification, les différentes étapes du projet pourront être dessinées. L'ensemble des actions à mener pour atteindre les résultats sera précisé (type d'appui technique ou institutionnel apporté, formations prévues, documents élaborés, etc.). Cette organisation permet alors de préciser les engagements nécessaires à la mise en œuvre du projet, tant en termes humains que financiers.

En plus d'un apport financier non négligeable, la démarche de formalisation d'un dossier de demande de financement exige d'établir un plan d'actions, souvent sur trois ans, budgétisé et au financement assuré par décisions des Conseils d'élus des deux collectivités. Ceci procure une feuille de route précise et réfléchie, qui permet de mieux piloter et renforce la culture projet de chacun.

Ce point est particulièrement important et de sa bonne conception dépend l'efficacité du copilotage et du suivi.

Les étapes devront être définies en fonction des possibilités réelles des partenaires, aussi avant de fixer un calendrier est-il souvent utile de procéder au préalable à un état des lieux technique, financier et en moyens humains des deux partenaires.

En cas d'envoi de matériels, il est important de vérifier si les services de maintenance existent et sont à même d'absorber une augmentation du nombre de véhicules. Dans le cas contraire le projet devra prévoir une étape préalable de mise à niveau. La collectivité partenaire a-t-elle les moyens humains pour le réaliser ?

Définir des étapes permettant de procéder à des évaluations en cours de projet et le cas échéant définir des niveaux de réalisation obligatoires pour passer d'une étape à l'autre.

Tout démarrage d'une phase d'appui à l'élaboration d'un plan de déplacement ne doit être envisagé qu'après accomplissement de la phase de formation des personnels dédiés à ce projet.

Cette démarche peut être réalisée par le service Relations internationales de la collectivité (avec l'appui dès le début d'une expertise sur le domaine technique envisagé) ou être externalisée à une structure spécialisée.

La CU du Grand Lyon a externalisé la préparation du projet soumis au PAD-Maroc à l'association Corail (cf. fiche d'expérience, p. 60).

Le dimensionnement du projet par les indicateurs

Les indicateurs visent à donner une description concrète des changements apportés par le projet. Il est en général nécessaire de disposer de plusieurs indicateurs pour cerner les résultats d'une action complexe. Le préalable à la détermination des indicateurs est que les objectifs soient clairement exprimés, bien identifiés pour chacune des deux collectivités impliquées dans le projet.

Ces indicateurs seront déterminés au moment de la formulation des objectifs de l'action de coopération. Ce référentiel d'indicateurs sera ensuite utilisé lors de l'évaluation : il permettra de s'assurer que les objectifs ont bien été atteints, ou de donner une base de discussion pour améliorer le fonctionnement de ce type de projet.

En termes de déplacements urbains, les indicateurs possibles sont nombreux :

- pourcentage de population bénéficiaire de nouvelles lignes de transports urbains ;
- nombre de bus mis en service ;
- nombre de personnes formées en assistance à la maîtrise d'ouvrage ;
- nombre de personnes formées à l'entretien et la maintenance ;
- coût du km/personne transportée sur une nouvelle ligne mise en place dans le cadre de l'action de coopération en comparaison avec l'existant préalable, avec une infrastructure similaire dans une autre ville ou un autre pays ;
- coût des études de faisabilité ;
- augmentation de l'activité économique dans un quartier nouvellement desservi par une ligne de bus ;
- perte d'activité pour les réseaux de transport artisanaux en raison de la création d'une nouvelle ligne de bus ;
- % de réduction de la pollution atmosphérique ;
- % de réduction des embouteillages quotidiens ;
- % d'augmentation de la valeur foncière le long d'une nouvelle ligne de tramway...

Focus n° 32

Dans le cadre du projet du métro léger de Brasilia, les principaux indicateurs d'impact défini par l'AFD portent sur la longueur des infrastructures créées et sur l'évolution du nombre d'usagers transportés. Des enquêtes socio-économiques périodiques pourront préciser la typologie des usagers et l'évolution de la mobilité, notamment celle des voyageurs captifs du transport public, se déplaçant davantage grâce à ce mode de transport.

L'impact du projet peut se mesurer aussi en termes de réduction du temps moyen de déplacement et de bénéfices économiques liés à la réduction de la circulation motorisée : économies sur les coûts d'investissement et d'entretien de la voirie, économies sur les coûts d'utilisation des véhicules, économies en termes d'accidents évités.

Concernant l'environnement, l'impact du projet peut être mesuré en termes de réduction des émissions des gaz à effet de serre (gaz carbonique CO₂) et de réduction des polluants locaux (oxyde de carbone, oxyde d'azote...) générés par la combustion des énergies fossiles.

Un suivi de l'évolution du prix du foncier dans les zones desservies par le métro léger pourra aussi être envisagé, en coordination avec le Secrétariat d'Etat au développement urbain et à l'environnement.

3/3 La recherche des financements

Bien souvent, l'ensemble des financements n'est pas acquis au moment de la formalisation du projet, notamment s'il faut recourir à des financements des bailleurs de fonds, pour la construction d'infrastructures ou l'acquisition d'équipements.

Si des financements sont recherchés auprès des bailleurs de fonds, nationaux et internationaux, il importe de préciser qui est en charge de cette recherche :

- les projets de déplacements urbains ont souvent besoin de faire appel aux bailleurs de fonds. Or les collectivités territoriales partenaires n'ont pas toujours la capacité à présenter des projets selon les normes de ces bailleurs, ni les moyens de négocier avec eux ;
- l'appui dans les négociations avec des bailleurs de fonds est sans doute l'un des premiers champs de la coopération. Ces négociations sont souvent longues. L'appui à la recherche de ces financements doit être inclus dès le départ dans le projet, comme une action inhérente au projet.

Diverses autres difficultés peuvent surgir :

- le budget de départ a été bien prévu mais l'allongement des délais a compromis l'équilibre financier ;
- le déroulement du projet fait apparaître que certaines actions qui sont indispensables, n'ont pas été prévues au départ. Comment les financer ?

Il est très difficile de circonscrire l'ensemble des motifs qui vont mettre en péril l'équilibre financier d'un projet. Dans ce domaine, l'adhésion au projet de l'ensemble des partenaires impliqués est le meilleur gage d'assurance de financement jusqu'à sa conclusion.

Les moyens financiers de la coopération décentralisée

Les moyens directement liés à la coopération décentralisée sont :

- les budgets mis en place par les deux collectivités ;
- les moyens financiers accordés par les partenaires du projet : organismes techniques partenaires... ;
- les crédits accordés sur l’enveloppe “Coopération décentralisée” du ministère des Affaires étrangères et européennes ;
- les fonds obtenus dans le cadre des projets de cofinancements européens...

Ces budgets sont toutefois souvent limités (quelques dizaines voir centaines de milliers d’Euros) au regard des besoins d’investissement. Ils correspondent à la prise en charge des premières études ou au fonctionnement général pour l’appui à la maîtrise d’ouvrage.

Les moyens financiers liés à l’aide au développement

D’autres moyens financiers seront recherchés afin de financer les projets, études et équipements, qui seront générés par l’action de coopération et préconisés :

- les financements locaux de projets d’études, les financements locaux d’équipement et d’investissement ;
- les budgets d’études sur fonds spécifiques français : FASEP, FFEM ;
- les fonds de coopération technique auprès des bailleurs de fonds internationaux : AFD, BM, BID et BAD (fonds fiduciaires), etc. ;
- les financements de projets des bailleurs de fonds internationaux.

L’obtention de ces financements requiert un investissement important car ils obéissent à des procédures strictes et imposent des contraintes spécifiques, notamment en matière de contreparties locales, de taux de retour sur investissement et de développement durable. Ces contraintes et les ressources financières nécessaires pour la préparation des études de faisabilité des projets devront être intégrées dans le budget du projet de coopération décentralisée dès l’origine du projet.

Les autres moyens nécessaires et/ou disponibles

Ils doivent être précisés au moment de la formulation du projet mais doivent également faire l’objet d’un suivi tout au long de la conduite du projet afin de vérifier leur adéquation aux objectifs poursuivis. Il est important de rechercher les structures les plus adaptées.

Les ressources humaines

L’ensemble des ressources humaines mises en œuvre par les deux partenaires doit être pris en compte et valorisé :

- nombre d’hommes-jours consacrés directement au projet, rémunérés ou mis à disposition ;
- participations à des formations ;
- apports de partenaires extérieurs : associations de quartiers, d’usagers des transports... ;
- participations à des séminaires, expositions...

Les apports en nature

Ils représentent bien souvent une part importante de la participation locale au projet :

- mise à disposition de locaux ;
- mise à disposition de matériels ;
- prise en charge de déplacements locaux.

3/4 La mise en œuvre de l'action – la gestion par les collectivités

L'action de coopération décentralisée va devoir respecter les différentes étapes et contraintes d'une conduite de projet "classique", avec en outre un certain nombre de spécificités, puisqu'elle doit être partagée, ce qui implique une organisation particulière.

Chaque collectivité partenaire va devoir définir son mode d'organisation. Il peut être différent dans les deux pays.

Désignation d'un **responsable politique** du projet

Ce sera une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités chargé du transport. Dans le pays partenaire cette collectivité peut être un état ou une province, voire un tandem ministère et collectivité territoriale au cas où la compétence transport n'est pas décentralisée.

Il importe que les deux partenaires aient compétence dans le domaine des déplacements urbains et qu'un responsable politique soit nominalement désigné. C'est lui qui sera chargé des relations institutionnelles entre les deux partenaires et de la bonne marche du projet.

Désignation d'un **chef de projet**

Chaque collectivité territoriale partenaire pourra désigner plusieurs institutions techniques responsables de la mise en œuvre du projet mais devra nommer un chef de projet unique. Chaque chef de projet aura sa contrepartie partenaire et le tandem ainsi constitué assurera le copilotage de l'action.

L'expérience montre que souvent les chefs de projet sont des responsables des organismes techniques partenaires, publics ou privés. Il importe que les modalités de collaboration soient bien définies et leur financement identifié.

Il arrive également, notamment dans le cas d'une assistance à maîtrise d'ouvrage complète qu'une collectivité territoriale mette à disposition un chef de projet dans le pays partenaire.

3/5 L'évaluation du projet

*“Évaluer une politique, c'est rechercher si les moyens juridiques, administratifs ou financiers mis en œuvre permettent de produire les effets attendus de cette politique et d'atteindre les objectifs qui lui sont fixés”.*¹⁰⁴

Les attendus d'une évaluation

L'évaluation des politiques publiques se généralise en France depuis 1998, notamment dans le cadre des Contrats de Plan Etat-régions.

L'évaluation vise à :

- vérifier la pertinence et la cohérence des objectifs de départ ;
- apprécier la mise en œuvre des moyens ainsi que leur adéquation aux objectifs ;
- mesurer l'efficacité de l'action, c'est à dire le degré d'atteinte des objectifs, ainsi que son efficience ;
- examiner la durabilité des effets observés.

Elle nécessite un bilan précis des actions (d'où la nécessité des comptes-rendus et relevés de points des différentes réunions et actions menées). Elle se poursuit par une analyse au regard du référentiel initial, d'où la nécessité des indicateurs. Elle se conclut par des recommandations pour l'aménagement du projet ou l'évolution des méthodes d'engagement pour de nouveaux projets.

Les critères de l'évaluation

Les critères proposés sont ceux utilisés dans le domaine de l'évaluation des politiques publiques, en France et au sein des principales agences internationales.

La pertinence

Une politique sera dite pertinente si ses objectifs explicites sont adaptés à la nature des problèmes qu'elle est censée prendre en charge.

L'évaluation devra par exemple permettre de déterminer si l'action de coopération a été pertinente au regard :

- des besoins et des demandes des populations en matière de déplacements urbains ;
- des problèmes d'organisation urbaine ;
- des problèmes d'organisation institutionnelle en matière de transports urbains.

104. Définition "officielle" qui figure dans le décret du 22 janvier 1990 relatif à l'évaluation des politiques publiques

La cohérence

Elle apprécie les rapports entre les divers éléments constitutifs de l'action de coopération :

- y a-t-il concordance entre les objectifs et les moyens juridiques, humains et financiers mis en place ?
- y a-t-il concordance entre l'action de coopération et celles entreprises par les organisations internationales et les bailleurs multilatéraux, les politiques des partenaires (administration et société civile) et éventuellement les organisations non gouvernementales ?

L'efficacité

L'évaluation de l'efficacité suppose de pouvoir répondre à la question : que se serait-il passé si la politique n'avait pas existé ? Par ce biais, on mesure la réalité des actions conduites :

- degré de réalisation des activités prévues au départ du projet ;
- taux d'exécution financière ;
- respect des délais et du chronogramme ;
- qualité du suivi et de la gestion des imprévus ;
- recherche des éléments de surcoût éventuel et de leurs causes.

L'efficience

Elle vise à mesurer si les ressources financières mobilisées ont été bien utilisées dans le cadre d'un bilan coût-efficacité :

- les moyens financiers et humains ont-ils été mobilisés en temps et en heure ?
- le calendrier a-t-il été respecté ?
- les différentes étapes ont-elles été conduites dans l'ordre prévu ?
- des retards ont-ils entraîné des surcoûts ?
- certaines actions ont-elles été différées ? Pourquoi ?
- comparaison entre les moyens utilisés et les objectifs réalisés dans le cadre d'un programme similaire.

L'impact

Les retombées de l'action à moyen et long terme sont jugées grâce à :

- la mesure des nouveaux trajets en transports urbains ;
- la mesure de l'amélioration de l'environnement urbain ;
- la mise en place de structures pérennes de gestion des transports urbains ;
- le renforcement de structures de formation dans le domaine des transports et de la maîtrise d'ouvrage ;
- l'effet de levier pour l'obtention de crédits internationaux.

Les différents types d'évaluation à conduire

Selon l'importance, la durée du projet, etc., le type d'évaluation à conduire pourra prendre plusieurs formes.

L'évaluation à mi-parcours

Elle permet de suivre et éventuellement de réorienter l'action. Elle est faite en interne et est d'autant plus facile à conduire que les indicateurs ont été élaborés lors de la formulation des objectifs. Elle est recommandée pour des actions complexes, de longue durée comme dans le cas d'actions de coopération en déplacements urbains.

L'évaluation finale

Elle prend place à la fin de l'action, elle examine les résultats et permet d'en observer les conséquences à court terme. Elle est souvent réalisée par un consultant externe au projet et mise en œuvre par un groupe de pilotage.

Elle permettra de mesurer la pertinence, la cohérence, l'efficacité et l'efficacité du projet mais une partie seulement de son impact. Les conséquences d'une action de coopération en transports urbains étant mesurables à plus long terme, il faudra envisager une évaluation d'impact ou une capitalisation.

Le budget d'une évaluation

Le budget généralement admis pour une évaluation de coopération décentralisée représente 4 à 5 % du budget total du projet.

Synthèse

méthodologique



Une collectivité locale pourra emprunter différents chemins pour initier une politique internationale et s’y engager.

Les dix conseils suivants ¹⁰⁵ permettent de renforcer les conditions de réussites de ces engagements sur des thématiques complexes que recouvre l’appui aux déplacements urbains.

- 1 **Être proactif** : prendre l’initiative et rencontrer les parties prenantes en France et à l’étranger.
- 2 **Être réceptif** : laisser entrer le Monde dans sa ville, identifier les relations existantes pour les multiples intervenants locaux et les renforcer.
- 3 **Dépasser la notion de “donateur-bénéficiaire”** et laisser la place à la confrontation d’idées et de conception.
- 4 **Dépasser la notion d’apport matériel** et s’engager dans des réflexions sur la gouvernance locale.
- 5 **Renforcer les capacités** techniques et politiques.
- 6 **S’ouvrir aux autres cultures** : étrangères mais aussi bailleurs de fonds, intervenants, etc.
- 7 **Être réaliste** : éviter la dispersion mais aussi l’angélisme. S’engager sur le long terme.
- 8 **Coordonner et communiquer** au sein de la collectivité.
- 9 **Exiger des résultats** et un impact concret.
- 10 **Évaluer régulièrement** et adapter son pilotage, ses engagements, etc.

105. Qui reprennent ceux présentés dans le manuel pratique “Internationalisation des villes et coopération décentralisée entre l’Union européenne et l’Amérique latine” – Eugène Zapata Garesche – MAEE, 2007

Annexe 1

Présentation des réseaux de collectivités



1/1 Les associations de collectivités territoriales françaises



Ces associations n'ont pas pour vocation première de monter des projets de coopération décentralisée mais elles sont souvent des lieux d'échange d'expérience et de contacts.

GART Groupement des Autorités Responsables de Transport

22, rue de Palestro - 75002 Paris - FRANCE

Tél. : +33 (0)1 40 41 18 19 - Fax : +33 (0)1 40 41 18 11

www.gart.org

275 collectivités territoriales adhèrent au GART : la quasi-totalité des agglomérations ayant un réseau de transport public (191), ainsi que 61 départements et 21 régions, en tant qu'autorités organisatrices, (agglomérations responsables du transport urbain, régions responsables du transport ferré et routier régional, et départements responsables du transport routier interurbain départemental). Le GART participe activement aux travaux de la commission transport du Conseil des Communes et Régions d'Europe.

CUF Cités Unies France

9, rue Christiani - 75018 Paris - FRANCE

Tél. : +33 (0)1 53 41 81 81 - Fax : +33 (0)1 53 41 81 41

www.cites-unies-france.org

Cette association fédère près de 500 collectivités locales très impliquées dans la coopération internationale qui se regroupent par ateliers de travail thématiques et géographiques. CUF appuie ses adhérents dans le montage de leurs projets de coopération. Elle est un interlocuteur privilégié de la CNCD.

AMF Association des Maires de France

41, Quai d'Orsay - 75343 Paris Cedex 07 - FRANCE
Tél. : +33 (0)1 44 18 14 14 - Fax : +33 (0)1 44 18 14 15
www.amf.asso.fr

Elle compte 34 000 adhérents de toutes tendances politiques et représente les maires et les présidents de groupements intercommunaux à fiscalité propre quelle que soit leur taille. Elle fait partie de la CNCD.

AIMF Association Internationale des Maires Francophones

9, rue des Halles - 75001 Paris - FRANCE
Tél. : +33 (0)1 44 88 22 88 Fax : +33 (0)1 40 39 06 62
www.aimf.asso.fr

L'AIMF est un réseau de 156 villes francophones, attaché à promouvoir la bonne gouvernance municipale et à soutenir les maires dans la mise en œuvre de leurs politiques d'aménagement urbain. Elle a pour vocation d'accompagner les coopérations décentralisées entre les collectivités locales dans les processus de décentralisation.

Elle intervient par le biais de la mobilisation de son réseau d'experts et favorise les échanges par des colloques qui sont pour les maires un cadre de réflexion, en même temps qu'une tribune internationale.

ADF l'Assemblée des Départements de France

6, rue Duguay-Trouin - 75006 Paris - FRANCE
Tél. : +33 (0)1 45 49 60 20 - Fax : +33 (0)1 45 49 60 21
www.departement.org

Elle regroupe l'ensemble des présidents des conseils généraux. Une commission "coopération décentralisée" a été créée en 1992 pour accompagner l'action extérieure des départements français de métropole et d'Outre-mer ; elle possède également un centre de ressources Europe qui est un relai d'information sur les politiques européennes et participe à un réseau européen regroupant 10 autres organisations (Allemagne, Belgique, Danemark, Finlande, Grande Bretagne, Hongrie, Italie, Suède, Pays Bas, Norvège).

ARF Association des Régions de France

282, Boulevard Saint-Germain - 75007 Paris - FRANCE
Tél. : +33 (0)1 45 55 82 48 - Fax : +33 (0)1 45 50 20 38
www.arf.asso.fr

Elle regroupe l'ensemble des régions françaises et organise des groupes de travail thématiques dont l'un est consacré à la coopération décentralisée.

AIRF Association Internationale des Régions Francophones

“Bureaux Verts” - 28, rue Benoît Bennier
69260 Charbonnières-les-Bains – FRANCE
Tél. : +33 (0)4 72 59 54 73 - Fax : +33 (0)4 72 59 57 57
www.regions-francophones.com

Créée en 2002, l'AIRF a pour objet de réunir l'ensemble des collectivités territoriales infra étatiques, c'est-à-dire de niveau immédiatement inférieur à celui de l'Etat, qu'elles s'appellent ou non "Régions".

Elle a pour vocation de tisser et d'approfondir les liens entre les Régions francophones des cinq continents et de fédérer des actions concrètes, de manière cohérente et efficace en utilisant les moyens financiers, l'expérience acquise en matière de coopération décentralisée.

1/2 Les associations mondiales de collectivités territoriales



CGLU Cités et Gouvernements Locaux Unis

Carrer Avinyó, 15 - 08002 Barcelona - ESPAGNE
Tel : +34 933 428 750 - Fax : +34 933 428 760
www.cities-localgovernments.org

Cette association mondiale est le produit de la fusion en 2004, de deux fédérations, la Fédération mondiale des cités et villes jumelées (FMCU) et l'Union internationale des villes et pouvoirs locaux (IULA). Son siège est à Barcelone. Son objectif est de promouvoir les valeurs, les objectifs et les intérêts des villes et des gouvernements locaux à travers le monde.

Elle a également pour objectif de promouvoir la coopération décentralisée et la coopération internationale entre les collectivités territoriales et leurs associations ainsi que les jumelages et le partenariat comme moyen de connaissance réciproque et d'amitié entre les populations. Elle apporte un appui à ses adhérents pour la mise en relation et le montage de projets.

Elle entretient des relations privilégiées auprès des Nations Unies et de ses composantes.

Elle compte des adhérents de plus 100 pays sur l'ensemble des continents.

Metropolis

Avinyó 15 - 08002 Barcelona - ESPAGNE

Tel : 34 93 342 94 60 – Fax : 34 93 342 94 66

www.metropolis.org

Metropolis est l'Association Mondiale des Grandes Métropoles. C'est aussi la section métropolitaine de Cités et Gouvernements Locaux Unis. L'association a pour mission de favoriser la coopération internationale et les échanges entre les gouvernements métropolitains. C'est le porte-parole des intérêts des métropoles dans les forums internationaux et le réseau mondial des grandes villes.

Créée en 1985, l'association Metropolis rassemble plus de 90 villes actives du monde entier. Elle a pour ambition de constituer un forum international où les grandes villes puissent se concerter sur les problèmes qui leur sont communs, comme la maîtrise du développement urbain.

1/3 Les coordonnées des autres acteurs

AFD Agence Française de Développement

5 rue Roland Barthes - 75598 Paris Cedex 12 - FRANCE

Tél. : +33 (0)1 53 44 31 31 - Fax : +33 (0)1 44 87 99 39

www.afd.fr

BAD Banque Asiatique de Développement

6 ADB Avenue - Mandaluyong City 1550 - PHILIPPINES

Tél. : +632 632 4444 - Fax : +632 636 2444

www.adb.org

BAfD Banque Africaine de Développement

15 avenue du Ghana, PO Box 323-1002, Tunis-Belvédère - TUNISIE

Tél. : +216 71 10 39 00 / +216 71 35 19 33

www.afdb.org

BERD Banque Européenne de Reconstruction et de Développement

One Exchange Square - London EC2A 2JN – ROYAUME-UNI

Tél. : +44 20 7338 6000 - Fax : +44 20 7338 6100

www.ebrd.com

BID Banque Interaméricaine de Développement

1300 New York Avenue, NW – Washington, DC 20577 - USA

Tél. : +1 202 623 1000 - Fax : +1 202 623 3096

www.iadb.org

Banque Mondiale (BIRD) Banque Internationale de Reconstruction et de Développement

1818 H street, NW - Washington DC 20433 - USA
Tél. : +1 202 473 1000 - Fax : +1 202 477 6391
www.worldbank.org

CERTU Centre d'Etudes sur les Réseaux, les Transports, l'Urbanisme et les constructions publiques

9 rue Juliette Récamier - 69456 Lyon cedex 06 - FRANCE
Tél. : +33 (0)4 72 74 58 00 - Fax : +33 (0)4 72 74 59 00
www.certu.fr

CNCD Commission Nationale de la Coopération Décentralisée

Ministère des Affaires étrangères et européennes - Direction générale de la Mondialisation, du Développement et des Partenariats (DGM) – DAECT
27, rue de la Convention - CS 91533 - 75732 Paris Cedex 15 - FRANCE
Tél. : +33 (0)1 43 17 62 64 - Fax : +33 (0)1 43 17 63 67
<http://cncd.diplomatie.gouv.fr/frontoffice/>

CNFPT Centre National de la Fonction Publique Territoriale

10-12 rue d'Anjou - 75381 Paris cedex 08 - FRANCE
Tél. : +33 (0)1 55 27 44 00
www.cnfpt.fr

CODATU Coopération pour le Développement et l'Amélioration des Transport Urbains et Périurbains

21, boulevard Vivier-Merle - 69003 Lyon - FRANCE
Tél. : +33 (0)4 78 62 23 09 - Fax : +33 (0)4 78 62 32 99
www.codatu.org

Commission Européenne (EuropeAid)

Office de Coopération EuropeAid
B-1049 Bruxelles - BELGIQUE
Tél. : +32 02 299 11 11
http://ec.europa.eu/comm/europeaid/index_fr.htm

DAECT Délégation pour l'Action Extérieure des Collectivités Territoriales

Ministère des Affaires étrangères et européennes - Direction générale de la Mondialisation, du Développement et des Partenariats (DGM)
27, rue de la Convention - CS 91533 - 75732 Paris Cedex 15 - FRANCE
Tél. : +33 (0)1 43 17 62 64 - Fax : +33 (0)1 43 17 63 67
<http://cncd.diplomatie.gouv.fr/frontoffice/>

FFEM Fonds Français pour l'Environnement Mondial

5, rue Roland Barthes - 75598 Paris Cedex 12 - FRANCE
Tél. : +33 (0)1 53 44 31 31 - Fax : +33 (0)1 44 87 99 39
www.ffem.fr

ISTED Institut des Sciences et des Techniques de l'Équipement et de l'Environnement pour le Développement

La Grande Arche, Paroi Nord - 92055 La Défense Cedex – FRANCE
Tél. : +33-(0)1 40 81 24 06 - Fax : +33 (0)1 40 81 23 31
www.isted.com

Le réseau Impacts

Réseau "Information management policies assessment for city transport systems"
MVA Consultancy - Second Floor - 17 Hanover Square - London W1S 1HU
ROYAUME UNI
Tél. : +44 (0)20 7529 6555 - Fax : +44 (0)20 7529 6556
www.impacts.org

MAEE Ministère des Affaires Étrangères et Européennes

37, quai d'Orsay - 75351 Paris - FRANCE
Tél. : +33 (0)1 43 17 53 53
www.diplomatie.gouv.fr

MEEDDM Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer

en charge des Technologies vertes et des Négociations sur le climat

Grande Arche - Tour Pascal A et B - 92055 La Défense cedex - FRANCE
Tél. : + 33 (0)1 40 81 21 22
www.developpement-durable.gouv.fr

Annexe 2

Sites Internet et bibliographie

2/1 Guides

- “La coopération décentralisée en matière de déplacements urbains” ; CODATU, juillet 2006, 41 p. Auteur : Françoise Méteyer-Zeldine. <http://www.codatu.org/francais/publications/GuideCooDec.htm>
- “L’AFD et l’action extérieure des collectivités françaises” ; guide publié par l’AFD et CUF. http://www.afd.fr/jahia/Jahia/lang/en/home/Cooperation_decentralisee/Publications_Collectivites
- “Savoirs communs n° 3 : Enseignement des partenariats AFD/ Collectivités territoriales françaises” ; guide publié par l’AFD et CUF, 2007. http://www.afd.fr/jahia/Jahia/lang/en/home/Cooperation_decentralisee/Publications_Collectivites
- “SEM et coopération internationale” ; guide publié par l’AFD, la FEPL (ex FNSEM) et CUF, 2009. http://www.lesepl.fr/pdf/Guide_Sem_cooperation_internationale.pdf
- “Internationalisation des villes et coopération décentralisée entre l’Union européenne et l’Amérique latine” ; manuel pratique, novembre 2008, 184 p. Auteur : Eugène D. ZAPATA GARESCHE. http://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/668_Amerique_latine.pdf
- “Améliorer la qualité d’une politique publique de coopération décentralisée” ; Guide pratique et méthodologique, 2009. Auteurs : E. Barinco (ADF) et Bruno de Reviers (F3E). <http://f3e.asso.fr/spip.php?article654>
- “Échanges et partenariats internationaux des collectivités territoriales” ; Guide de la coopération décentralisée, 2^e édition, Edition de la Documentation française
- “La coopération décentralisée, mutualisation, coordination et synergies” ; rapport, décembre 2009, 55 p. Auteur : Pierre Pougnaud. <http://cncd.diplomatie.gouv.fr>
- “Coopération décentralisée et développement urbain : l’intervention des collectivités territoriales” ; juillet 2007, 56 p. Auteurs : GRET et Act Consultants. <http://cncd.diplomatie.gouv.fr>

2/2 Articles

- “Participer à la coopération décentralisée” ; Courrier des maires, avril 2007, n° 201, p. 56-58.
- “Pourquoi les collectivités françaises interviennent à l'étranger ?” Territoires, avril 2007, n° 477, p. 19-33. Marc LEVY, Claude NICOLET, Aline CHAMBRAS.
- “Rennes offre son expertise à Diyarbakir” : Article Ouest France du 14 mai 2010.
- Flash Info du CETE du sud-ouest, n° 291, février 2010. Florence Saint Paul.
- La gazette des Communes, n° 2017, 15 février 2010, p. 37.
- “Coopération sud-sud - La Sotra fabrique des bus pour le Gabon” ; Notre Voie, article du 31 août 2009.
<http://fr.allafrica.com/stories/200908311641.html>
- “La réforme institutionnelle des déplacements urbains au Maroc - Un levier de développement durable” ; Exposé d'Abdellatif CHADALI, directeur de la Planification et de l'Equipement, Ministère de l'Intérieur, Africités, décembre 2009
<http://www.codatu.org/francais/seminaires/Africites/Chadali.pdf>
- “Initier une coopération décentralisée en matière de mobilité : une démarche commune exigeante pour Agadir et Nantes” ; Liaison énergie-francophonie (Canada), n° 77, octobre 2007, p. 44-48 ; article d'Agnès Doré.
- “La France contourne la case État pour financer les villes en développement” ; Le Monde, 29 janvier 2009.

Annexe 3

Rédiger une convention de coopération



La convention de coopération est l'instrument juridique qui va lier les deux collectivités territoriales. La convention doit être rédigée avec soin car c'est elle qui sera le document de référence en cas de contentieux. Mais c'est surtout un moyen de dialoguer avec le partenaire et de vérifier la compréhension par chacun des tenants et aboutissants de la relation.

La signature d'une convention par les deux collectivités ou leurs groupements partenaires est une obligation au regard de la loi de 1992.

Avant la signature il importe de vérifier les points suivants :

- que l'action ne contrevient pas aux engagements internationaux de la France. (En cas de doute, vérifier auprès de la Délégation à l'action extérieure des collectivités locales) ;
- que l'action ne se situe pas dans un domaine réservé de l'Etat ;
- que l'action prévue entre bien dans le champ des compétences dévolues à la collectivité signataire ;
- que le partenaire a la capacité de passer des conventions juridiques d'intérêt local ;
- que le partenaire a la compétence institutionnelle requise et que rien dans le droit du pays ne s'oppose à son engagement dans une action de coopération décentralisée ou qu'il a reçu les autorisations nécessaires.

3/1 Points indispensables pour une convention



Juridiquement, la convention de coopération décentralisée doit comporter diverses informations. Notamment, d'après la loi, *"ces conventions précisent l'objet des actions envisagées et le montant prévisionnel des engagements financiers."*

Identification des collectivités et des signataires

- Nom, type de collectivité, pays, zone géographique
- Nom et qualité des signataires
- Type d'approbation : délibération...

Objet de la convention

- Décrire les objectifs généraux recherchés par les partenaires.
- Resituer l'action dans le cadre d'objectifs généraux définis par la collectivité territoriale en matière de coopération.

Actions et calendrier

- Décrire précisément des actions de manière quantitative et qualitative.
- Proposer un chronogramme d'exécution.

Montant prévisionnel des engagements financiers

- Présenter les engagements financiers des deux collectivités et des organismes partenaires en termes monétaires mais également en termes de moyens humains ou équipements.
- Préciser les financements à rechercher et auprès de quelles institutions.

Annulation, recours et arbitrages

- Les conditions d'annulation doivent être précisées et un document établissant les termes d'annulation de la convention et les conditions selon lesquelles les activités spécifiques en cours seront conclues doit être rédigé et signé par les deux parties.
- En cas de litige, la convention doit prévoir un recours à un arbitrage – cet arbitre doit être choisi par les partenaires et donner son accord.

3/2 Autres points importants

Par ailleurs, il apparaît opportun de préciser quelques points supplémentaires, pour assurer une efficacité de l'action.

Durée de la convention

- Préciser la durée prévue de l'accord et les conditions de reconduction (reconduction tacite ou non).

Partenaires concernés

- Nommer l'ensemble des partenaires impliqués dans le projet, publics et privés et leurs rôles respectifs, ainsi que les modalités de leur participation (convention entre la collectivité et une association, un transporteur privé, etc.).
- Il faut être particulièrement attentif à la formalisation des relations avec les partenaires afin d'éviter les situations de "gestion de fait".

L'impact sur le développement durable

- Pour avoir accès à un certain nombre de financements internationaux (Fonds français FFEM, fonds de l'UE ou des Banques de développement), il est indispensable de démontrer que le projet aura une influence positive sur le développement durable.
- Les déplacements urbains étant particulièrement concernés en ce domaine, il importe de vérifier que l'action de coopération non seulement n'a pas d'impact négatif en la matière mais au contraire permettra une amélioration. Les critères à prendre en compte sont des critères économiques, écologiques et sociaux.

