

n° 006009-01

Février 2009

Audit sur la situation de l'ISTED et son avenir

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

Ressources, territoires et habitats
Énergie et climat
Prévention des risques
Développement durable
Infrastructures, transports et mer

**Présent
pour
l'avenir**



CONSEIL GÉNÉRAL
DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE

Rapport n° : 006009-01

Audit sur la situation de l'ISTED et son avenir

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

établi par

Jacques ROUDIER

Ingénieur général des Ponts et Chaussées

Viviane APIED

Administratrice civile hors classe

Février 2009

MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DE L'ÉNERGIE,
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Conseil Général de l'Environnement et
du Développement Durable

Le Vice-Président

Rapport n° 006009-01 - Audit sur la situation de l'ISTED et son
avenir

La Défense, le 20 mars 2009

Note

pour

Monsieur le Ministre d'Etat,
Ministre de l'écologie, de l'énergie,
du développement durable
et de l'aménagement du territoire

A l'attention de
Monsieur le Préfet,
Secrétaire général

A la demande de M. Yves COUSQUER, Président de l'ISTED, et par note en date du 7 novembre 2008, vous avez confié au CGEDD une mission d'audit sur la situation de l'Institut des Sciences et Techniques et l'Équipement et de l'Environnement pour le Développement (ISTED) et ses perspectives d'avenir, dans un contexte où cette association se trouvait dans une situation financière difficile, et où l'aide internationale au développement se réorganisait profondément.

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport établi par M. Jacques ROUDIER, ingénieur général des ponts et chaussées, et Mme Viviane APIED, administratrice civile hors classe.

Les auditeurs, après avoir recueilli l'expression des attentes d'un large panel d'entités intéressées par les activités de l'Association, après avoir procédé à une analyse de ses forces et faiblesses et après avoir, par souci d'exhaustivité, évalué les coûts et les modalités d'une éventuelle cessation de ses activités, présentent un ensemble de recommandations susceptibles de conduire à la relance de l'Institut et à sa pérennisation, tout en le faisant passer d'une logique de ressources institutionnelles à une logique de ressources sur projets et sur services.

Ils recommandent en particulier de bâtir, dans les six mois à venir, un projet stratégique sur quatre ans, qui soit à la fois plan de redressement et plan de développement, et qui débouche sur un contrat d'objectifs et de moyens signé avec l'Etat.

.../...

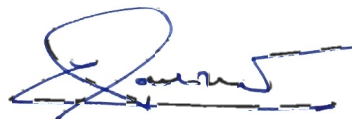
Celui ci devrait réorganiser les activités de façon à afficher une offre lisible, avec des thématiques élargies au nouveau périmètre du ministère et centrées sur le développement durable. Sur cette base, devront être construites des relations suivies avec les bénéficiaires des interventions, parmi lesquels les directions d'administration centrale en charge des différents secteurs d'intervention de l'ISTED, les entreprises membres, et les financeurs comme l'Agence française de développement (AFD). Parallèlement, la fonction de lieu d'échange et de prospective remplie par l'ISTED sera consolidée et valorisée par une politique de publication et d'organisation de manifestations.

Le plan stratégique devra également organiser et planifier l'adaptation de l'organisation à cette nouvelle offre, et en particulier renforcer les compétences techniques, réactiver les pôles thématiques comme cadres d'échanges avec tous les partenaires de l'ISTED, repenser le rattachement du centre de documentation, consolider les outils de prévision et de suivi financiers, et réorganiser la gouvernance de l'association en fonction de cet ensemble d'évolutions et de la diversification souhaitable des membres.

En accordant une subvention exceptionnelle pour reconstituer les fonds propres de l'ISTED en 2008 et en prévoyant de faire la même chose en 2009, l'État, à travers les deux ministères de tutelle, vient de manifester, à l'évidence, l'importance qu'il attache à l'action de l'organisme. Il fournit ainsi les conditions permettant à l'Association de se relancer sur des bases renouvelées, pour satisfaire les attentes de ses membres et, plus largement, remplir les missions qui lui sont définies.

Il apparaît particulièrement important que la marge de manœuvre financière ainsi recrée soit mise à profit dès 2009 pour définir et commencer à mettre en œuvre un plan d'action débouchant sur une diversification structurelle des sources de financement qui rendrait l'ISTED moins dépendant des subventions de ses deux directions de tutelle et se traduisant par la signature d'un contrat pluriannuel avec l'Etat.

Ce rapport me paraît communicable aux termes de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 modifiée, sauf objection de votre part, dans un délai de deux mois.



Claude MARTINAND

Diffusion restreinte du rapport n° 006009-01

- M. le Président de l'ISTED..... 1 ex
- M. le Délégué général de l'ISTED..... 1 ex
- Mme la Commissaire générale au développement durable..... 2 ex
- M. le Directeur général de la DGALN..... 2 ex
- M. le Directeur de la DAEI (SG)..... 2 ex
- M. le Directeur de la DIT (DGITM)..... 2 ex
- M. le Vice-Président du CGEDD..... 1 ex
- M. le Président de la 2^{ème} section du CGEDD..... 1 ex
- M. le Président de la 5^{ème} section du CGEDD..... 1 ex
- M. le Directeur général de la DGCID (MAEE)..... 2 ex
- M. Jacques ROUDIER..... 1 ex
- Mme Viviane APIED (DGUIHC/SGGOU)..... 1 ex
- archives CGEDD..... 1 ex



Sommaire

Résumé.....	5
Introduction.....	7
1. Contexte de l'intervention.....	9
1.1. La mission des auditeurs	9
1.2. L'organisation de l'intervention	10
2. Présentation générale de l'ISTED.....	11
2.1. Les missions de l'ISTED.....	11
2.2. Les statuts et la gouvernance.....	11
2.2.1. Une association.....	11
2.2.2. Un regroupement public-privé	12
2.2.3. Les structures de décision de l'association et l'intervention des tutelles :	13
2.3. Les activités.....	14
2.3.1. La structure générale des activités	14
2.3.2. La gestion de jumelages.....	15
2.3.3. Les activités de documentation et de publication.....	16
2.3.4. Quelques éléments quantitatifs.....	17
2.4. Le personnel.....	18
2.4.1. L'évolution des effectifs et l'organisation des activités.....	19
2.4.2. Appréciation	19
2.5. Les grandes masses financières	21
2.5.1. Les comptes sur la période 2004-2008.....	21
2.5.2. La structure des charges.....	22
2.5.3. La structure des produits.....	23
2.5.4. Les résultats en comptabilité analytique	23
3. Diagnostic de la situation.....	25
3.1. Les attentes collectives	25
3.2. Les attentes du MAEE	26
3.3. Les attentes des directions du MEEDDAT et du ministère du logement.....	27
3.3.1. Les directions concernées par l'activité de l'ISTED	27
3.3.2. Les besoins exprimés par les directions	29
3.4. Les attentes des entreprises.....	31

3.4.1. L'évolution de leurs rapports avec l'administration	31
3.4.2. Des interrogations sur leur participation à l'ISTED.	31
3.5. L'ISTED, un opérateur parmi d'autres.....	32
3.5.1. Un mode d'action répandu dans les ministères techniques.....	32
3.5.2. Un environnement plus « concurrentiel » au sein du MEEDDAT.....	32
3.5.3. La coordination ou l'intégration des opérateurs encore à leurs prémices.	33
3.6. Premier bilan.....	33
3.6.1. Les atouts de l'ISTED	34
3.6.2. Les faiblesses de l'ISTED	34
3.7. Les hypothèses à explorer	35
4. Les modalités d'une dissolution.....	37
4.1. Les évolutions envisageables.....	37
4.2. Les coûts contractuels de la dissolution de l'association.....	38
4.3. L'organisation de la dissolution	38
5. Recommandations pour une redynamisation de l'ISTED.....	39
5.1. L'orientation générale	39
5.1.1. Les principes d'une redynamisation de l'Association.....	39
5.1.2. Le besoin d'un projet stratégique.....	39
5.2. La restructuration des activités	40
5.2.1. Développer des activités nouvelles ancrées dans les objectifs stratégiques tout en évitant la dispersion.....	40
5.2.2. Stabiliser l'activité liée aux jumelages entre administrations.....	42
5.2.3. Consolider les activités éditoriales et repenser le positionnement du centre de documentation CDI	43
5.2.4. Développer des partenariats stables	44
5.3. Adapter l'organisation à la production de cette nouvelle offre.....	46
5.3.1. Renforcer certains moyens en personnel.....	46
5.3.2. Recréer des pôles d'activités thématiques.....	46
5.3.3. Consolider les outils de prévision et de suivi financiers.....	47
5.4. Ouvrir la gouvernance de l'association	48
5.4.1. Exercice de la tutelle.....	48
5.4.2. Adapter l'organisation à l'implication de nouveaux partenaires.....	48
5.4.3. Adapter la gouvernance au souci d'une meilleure transparence.....	49
5.4.4. Le statut juridique de l'ISTED.....	50
5.5. Éléments financiers associés.....	50
5.5.1. Hypothèses.....	51
5.5.2. Les résultats sur la période 2009 - 2012	51
Annexes.....	55

Annexe 1. Lettre de mission	57
Annexe 2. Liste des personnes rencontrées.....	63
Annexe 3. Organigramme du Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire	66
Annexe 4. Données financières.....	67
Annexe 5. Opérateurs des autres ministères.....	73
Annexe 6. Glossaire des acronymes	75
Annexe 7. Liste des recommandations.....	79

Résumé

L'Institut des Sciences et Techniques et l'Équipement et de l'Environnement pour le Développement (ISTED) est une association à but non lucratif créée en 1981, qui associe l'État, des entités publiques et des entreprises pour mener des actions de coopération internationale et d'aide au développement dans les domaines de la ville et des transports.

L'intervention du CGEDD, faite à la demande du Secrétaire général du Ministère et du Président de l'ISTED, porte sur un audit de la situation et des perspectives d'avenir de l'Association, alors qu'elle se trouve dans une situation financière difficile, avec des résultats d'exploitation déficitaires et des fonds propres nettement négatifs.

Par ailleurs, le contexte dans lequel s'organise l'aide internationale au développement et donc l'activité de l'ISTED est en évolution forte, tant au plan national qu'international.

Dans une première partie, les auditeurs analysent les activités de l'ISTED et portent un diagnostic sur ses forces et ses faiblesses.

Dans une deuxième partie, ils recueillent les attentes des différentes entités liées aux activités de l'ISTED, dans la sphère publique comme dans la sphère privée.

Enfin, après une rapide évaluation des coûts et des modalités d'une éventuelle cessation d'activité de l'Association, ils présentent un ensemble de recommandations susceptibles de conduire à la relance de l'Institut et à sa pérennisation, tout en le faisant passer d'une logique de ressources institutionnelles à une logique de ressources sur projets et sur services.

Les principales recommandations des auditeurs sont de construire un projet pour l'Association et, à cette fin, de

- établir un plan stratégique sur quatre ans, qui soit à la fois plan de redressement et plan de développement et qui débouche sur un contrat d'objectifs et de moyens signé avec l'Etat ;
- placer le développement durable, avec tous ses aspects (économique, environnemental, social et de gouvernance), au centre des approches de l'ISTED et élargir les thématiques abordées en conséquence ;
- mener une politique d'offres, tant vers les administrations que vers les entreprises membres, se positionnant suffisamment dans la réflexion amont au conseil ou à l'action ;
- consolider la fonction de lieu d'échange et de prospective remplie par l'ISTED et la valoriser par une politique de publication et d'organisation de manifestations dynamique.

Les auditeurs recommandent également de :

- renforcer les compétences techniques présentes au sein de l'organisme ;
- réactiver les pôles thématiques, comme cadre d'échanges avec tous les partenaires de l'ISTED ;
- construire une politique de relations suivies, au contenu identifié, avec les bénéficiaires des actions de l'ISTED, parmi lesquels les directions d'administration centrale en charge des différents secteurs d'intervention, les entreprises industrielles et de service et les financeurs, AFD notamment ;
- renforcer la capacité d'action et l'impact de l'ISTED en réalisant une partie de ses activités en coproduction, avec les autres entités qui s'investissent dans l'aide au développement sur des thématiques ayant des éléments communs avec celles de l'Institut, et en créant ainsi des synergies fructueuses.

En accordant une subvention exceptionnelle pour reconstituer les fonds propres de l'ISTED en 2008 et en prévoyant de faire la même chose en 2009, l'État, à travers les deux ministères de tutelle, manifeste, à l'évidence, l'importance qu'il attache à l'action de l'organisme, alors que les domaines où il intervient sont le lieu d'enjeux essentiels dans la construction de l'avenir de la planète. Il fournit ainsi les conditions permettant à l'Association de se relancer sur des bases renouvelées, pour satisfaire les attentes de ses membres et, plus largement, remplir les missions qu'ils lui ont définies.

Introduction

L'Institut des Sciences et Techniques et l'Équipement et de l'Environnement pour le Développement (ISTED) est une association à but non lucratif créée en 1981, qui associe l'État, des entités publiques et des entreprises pour mener des actions de coopération internationale et d'aide au développement dans les domaines de la ville et des transports. Il est placé sous la tutelle conjointe du Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable (MEEDDAT) et du Ministère des affaires étrangères et européennes (MAEE).

L'intervention du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) est née d'une demande conjointe du Président de l'ISTED et du Secrétaire Général du MEEDDAT, qui ont souhaité recueillir un avis sur les conditions de poursuite de l'activité de l'Association, alors qu'elle connaît une situation financière préoccupante et que l'environnement dans lequel elle exerce ses activités se modifie en profondeur.

En effet, la réforme des administrations et la rigueur budgétaire change la donne, au plan national, au moins dans la sphère publique. Plus largement, les modèles et les outils, nationaux et internationaux, de l'aide au développement sont en forte évolution.

1. Contexte de l'intervention

La forte dégradation des comptes de résultats de l'ISTED a abouti, à la fin de l'année 2007, à un niveau de fonds propres nettement négatif. Cette situation a justifié, lors de l'approbation des comptes 2007 en juin 2008, le déclenchement d'une procédure d'alerte par le commissaire aux comptes.

L'ISTED a déjà fait l'objet de plusieurs interventions de diagnostic et d'alerte ces dernières années¹.

La récurrence de cette situation entraîne une interrogation sur l'efficacité des mesures de redressement menées depuis 2005 suite au rapport de M. Parent. Celles-ci se sont attachées à diminuer les coûts et à mieux structurer l'organisation (introduction d'une comptabilité analytique, refonte de l'organigramme). Mais, aussi nécessaires qu'elles aient été, elles n'ont pas réussi à enrayer la dégradation des comptes.

Face à cette situation, les administrations de tutelle, alors qu'elles n'avaient pas fait d'effort particulier en 2007 qui eût contribué à la reconstitution des fonds associatifs ou, au moins, à l'équilibre de l'association, ont en revanche assumé leurs obligations en 2008 en faisant un effort financier particulier, à hauteur de 50 K€ pour le MAEE et 50 K€ pour le MEEDDAT. Mais cette contribution exceptionnelle, allouée en plus des subventions normalement budgétisées, a été accordée sous réserve qu'un audit analyse la viabilité de l'association.

1.1. La mission des auditeurs

Dans ce contexte, les auditeurs missionnés se sont attachés à éclairer pour les tutelles le choix entre :

- une dissolution de l'association ou sa fusion avec d'autres organisations intervenant sur le même champ,
- une poursuite de l'activité.

Ils ont évidemment porté une attention particulière à la deuxième solution, de façon à bien apprécier sa faisabilité et les conditions de son succès.

En ce sens, ils se sont employés à apprécier le potentiel de l'ISTED, évaluer ses modes d'intervention, et définir les conditions d'une poursuite de l'activité.

¹L'ISTED a fait l'objet, au cours des dernières années d'un nombre impressionnant de rapports externes (trois du CGPC sur les cinq dernières années). Cette accumulation traduit, sans aucun doute, une interrogation répétée de son environnement non seulement sur sa gestion mais également sur ses activités :

- Rapport CGPC 2003-0234-01 : étude sur les relations entre la direction des routes et l'ISTED, par Nicole Zeisser (déc. 2004)

- Rapport CGPC 2005-0117-01 : bilan des jumelages institutionnels réalisés par le ministère de l'équipement, par Michel Henry (avril 2005)

- Rapport CGPC 2005-0378-01 : étude stratégique sur l'ISTED, par Christian Parent (juin 2006)

- Rapport de la Cour des Comptes sur les comptes 2002 et 2003 et la gestion de l'ISTED (mai 2005)

- Rapport d'évaluation des activités aidées de l'ISTED réalisé pour le compte du MAEE par la société Nouveaux Territoires Consultant, (mai 2008)

1.2. L'organisation de l'intervention

Une prise de distance stratégique était nécessaire, pour aborder les conditions d'un redressement pérenne de l'activité :

- comparaison succincte avec les opérateurs des autres ministères
- perspectives de rapprochements avec des organisations similaires ou complémentaires
- attentes des « clients » actuels (directions de tutelle, autres directions d'administration centrale, AFD, entreprises, organisations internationales)
- conditions de rentabilité.

En ce sens, une attention particulière a été accordée à avoir des entretiens avec l'ensemble de l'environnement de l'ISTED² :

- les directions de tutelle,
- les autres Directions d'administration centrale du MEEDDAT,
- les acteurs publics de la sphère MAEE (AFD en particulier),
- les partenaires de l'association,
- les intervenants dans le domaine de la coopération et du développement homologues de l'ISTED.

Les auditeurs ont travaillé en relation étroite et confiante avec toute l'équipe de l'ISTED, et en particulier son Président, Yves COUSQUER, et son Délégué général, Xavier CREPIN. Ils ont procédé à des entretiens avec chacun des membres du personnel ainsi qu'à une analyse des documents fournis et de la comptabilité.

Les auditeurs remercient tous les interlocuteurs rencontrés pour la qualité des échanges développés à cette occasion.

² la liste des personnes rencontrées figure en annexe 2

2. Présentation générale de l'ISTED

2.1. Les missions de l'ISTED

L'objet de l'ISTED est de :

- contribuer à la mise en œuvre des programmes internationaux, bilatéraux et multilatéraux, en liaison avec des responsables des pays tiers,
- rapprocher ses membres, contribuer à leur information et participer à la valorisation de leur activité dans le monde,
- créer des synergies entre les acteurs français concernés par son champ d'action, en vue d'amplifier leur action internationale.

Ses domaines de compétences sont l'équipement, les transports et la ville. Les préoccupations corrélatives en matière d'environnement et d'aménagement du territoire font naturellement partie de ces champs d'action.

D'un point de vue géographique, l'ISTED intervient de façon prioritaire dans les pays hors OCDE, qu'il s'agisse de pays en développement, émergents ou en transition.

Pour atteindre ses objectifs, l'association met en œuvre trois types de missions :

- des missions permanentes de concertation, d'animation, d'information et d'échanges,
- des missions opérationnelles pour la définition, le pilotage et l'animation de programmes complexes,
- des missions ponctuelles de prestations intellectuelles et de prestations de service.

La Direction générale de la coopération internationale et du développement (DGCID) au Ministère des affaires étrangères et européennes et la Direction des affaires européennes et internationales (DAEI) au Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, exercent la tutelle sur l'Association.

2.2. Les statuts et la gouvernance

2.2.1. Une association

L'ISTED est une association à but non lucratif, qui fonctionne en conséquence selon les règles du droit privé. Ses comptes sont certifiés par un commissaire aux comptes, qui est, en l'occurrence, le Cabinet Ernst et Young.

Compte tenu de la nature publique d'une partie de ses ressources, l'association est cependant suivie par le Contrôleur budgétaire du MAEE et bénéficie du contrôle de la Cour des comptes³.

Les salariés de l'ISTED sont, pour l'essentiel, des contractuels de droit privé, à l'exception des fonctionnaires mis à disposition par les Ministères, MAE ou MEEDDAT.

Son fonctionnement est réglé par ses statuts, dont découle son règlement intérieur, et par une « charte » adoptée par le conseil d'administration en 1998, plus centrée sur les domaines d'activité et les missions de l'ISTED.

Enfin, deux conventions cadre sont conclues, respectivement avec le MEEDDAT et le MAEE, qui correspondent de fait à des contrats d'objectifs. Elles organisent les interventions faites par l'ISTED à la demande de chacune des tutelles, et le soutien qu'elles apportent à l'association, sous forme de mise à dispositions de fonctionnaires par le MAEE et le MEEDDAT et de mise à disposition de locaux par le MEEDDAT. Ces conventions sont convenablement coordonnées, traduisant les bonnes relations existant entre les deux tutelles.

2.2.2. Un regroupement public-privé

L'ISTED se présente comme un réseau d'échanges et de diffusion de savoir dans les domaines de la ville, de la route et du transport, orienté vers la coopération internationale.

Cette fonction de réseau apparaît dans la composition des membres de l'ISTED, en particulier avec l'association de membres publics et privés, la mise en œuvre de partenariats entre ses membres étant au centre de son objet.

Ainsi les statuts de l'ISTED distinguent :

- des membres de droit, « représentants des administrations centrales concernées

par l'action de l'ISTED », soit actuellement les deux administrations de tutelle (la Direction des affaires européennes et internationales - DAEI pour le MEEDDAT et la Direction générale de la coopération internationale et du développement - DGCID pour le MAEE), ainsi que la Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires - DIACT et la Direction générale de la recherche et de l'innovation - DGRI pour le Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche; ils ne règlent pas de cotisation ;

³ Le dernier contrôle, effectué en 2005 sur les comptes de 2002 et 2003, n'a donné lieu à aucune observation de la Cour.

-
- des membres actifs : ils sont au nombre de huit actuellement, ils règlent une cotisation « entière » de 4000€, en contrepartie de laquelle ils sont membres du conseil d'administration et peuvent participer à l'ensemble des activités de l'ISTED ;
 - des membres associés : ils sont au nombre de trente deux actuellement ; leur cotisation, dite « de base », s'élève à 1000 €, et leur donne accès à l'assemblée générale et à « certaines activités » (non précisément définies) ;
 - des membres cooptés : cette possibilité n'est pas utilisée actuellement.

Au total, les quarante trois membres, privés et publics, apportent à l'ISTED un montant de cotisations de 64K€. Leur activité se rattache aux centres d'intérêt de l'ISTED, à savoir, la route, les transports, la ville.

Les statuts définissent également un régime de partenariat, qui est développé au sein de la charte de l'ISTED. Les partenaires, liés à l'ISTED par des conventions, « s'appuient sur l'ISTED pour développer des activités ponctuelles et opérationnelles ». Ils permettent à l'association de développer son objet social et son réseau. Treize partenariats sont actuellement identifiés, plus ou moins actifs, et se rattachent à des domaines assez divers : échanges et formation universitaires (IEDES, IEP Rennes), relai à Bruxelles et réponses communes à des appels d'offre (Cobaty), traductions réciproques, participation à des groupes de travail (Institut de Gestion Déléguée, Tongji University Chine), prestations informatiques (CETE), expertise (AFD)....

Enfin l'ISTED est membre de plusieurs organisations ou programmes internationaux, comme « URBAMET » (banque de données sur l'urbanisme, l'habitat et la construction), « Cités et gouvernements locaux unis » (CGLU), le « Programme de solidarité eau » (PSEau), le « Partenariat français pour l'eau » (PFE), ou l'Union internationale des associations et organismes techniques du réseau UNESCO (UATI).

2.2.3. Les structures de décision de l'association et l'intervention des tutelles :

L'intervention des tutelles s'exerce par le biais :

- du bureau : élu avec le conseil d'administration pour trois ans, il comprend le président, quatre vice-présidents au plus (de fait actuellement, trois vice-présidents, respectivement route, transports et ville), un secrétaire (tutelle MEEDDAT-DAEI) et un trésorier ;

-
- du conseil d'administration : composé de 22 membres actuellement (18 à 24 selon les statuts) élus pour trois ans par l'assemblée générale, il regroupe, en plus des membres de droit, dont les deux tutelles, dix des membres privés, et six des membres publics, auxquels s'ajoutent le contrôleur financier (voix consultative), qui appartient au MAEE et le commissaire aux comptes (invité). Les statuts définissent la répartition de ces membres entre actifs et associés, privés et publics.
 - de l'assemblée générale, qui regroupe l'ensemble des membres. Les statuts indiquent que l'assemblée générale entend le rapport du conseil d'administration sur la situation financière et morale de l'association, vote le budget, délibère sur toutes questions portées à l'ordre du jour, et procède au renouvellement des membres du conseil d'administration le cas échéant.

La double tutelle exercée par le MEEDDAT et le MAEE se traduit, outre la présence dans les instances de décision indiquées ci-dessus, par le choix du Président, traditionnellement, choisi au sein du Conseil général de l'environnement et du développement durable, et la présence d'un contrôleur financier, qui est celui du MAEE.

Dans les faits, et sauf exception, l'assemblée générale se réunit une fois par an en juin pour approuver les comptes et le budget ; le conseil d'administration se réunit deux fois, en décembre et en juin, et le bureau avant chaque conseil.

2.3. Les activités

2.3.1. La structure générale des activités

On peut globalement distinguer quatre grandes natures de production de l'association :

- assurer une fonction de support de gestion à des programmes, essentiellement à financement européen : les jumelages, le support à Eranet transports constituent l'essentiel de cette catégorie, qui représente la majorité de l'activité actuelle de l'ISTED ; en son sein, la ligne de partage entre des interventions concernant la gestion et la logistique, avec les rendus à établir pour les financeurs, et des interventions touchant au contenu des projets ou aux relations avec les partenaires étrangers sont difficiles à identifier ;
- produire ou coproduire des documents de problématique ou de synthèse sur un sujet donné, après avoir animé une réflexion collective : l'exemple le plus réussi est la production du document intitulé « Villes en devenir – des clefs pour comprendre et agir » édité en 2007 et qui a donné lieu à plusieurs éditions en

différentes langues (français, anglais, espagnol, chinois, arabe...);

- alimenter une base de données documentaires française sur la ville, la base URBAMET, en lui apportant en particulier une dimension internationale ;
- organiser, le plus souvent en partenariat, des manifestations de réflexion, de formation, ou simplement de présentation du savoir-faire français au niveau international, et animer des réseaux.

Ces productions s'exercent dans différents domaines techniques, regroupés autour de deux pôles, qui ont été très actifs par le passé et qui se sont étiolés sur la période récente, au fur et à mesure du départ des animateurs :

- un pôle « ville »,
- un pôle « transports », qui a intégré le pôle « routes », auparavant autonome.

Il reste difficile de cerner les productions récentes de l'ISTED dans ces différents domaines, en l'absence de document relatant l'activité de l'ISTED sur l'année 2007. Les rapports d'activité sur les années antérieures font apparaître une activité très morcelée, faite de beaucoup d'interventions de portée limitée, touchant tous les domaines et correspondant à plusieurs, si ce n'est toutes, les formes d'intervention décrites plus haut. Le métier pratiqué par l'ISTED étant, par nature, un métier de relation et d'intermédiation, il est également difficile d'identifier les prestations de l'ISTED ayant donné lieu à une production matérialisant l'intervention de l'association et, lorsque cette production existe, de distinguer la part spécifiquement imputable à l'ISTED, qui travaille le plus souvent en partenariat ou en coproduction.

2.3.2. La gestion de jumelages

Les jumelages sont des programmes de coopération entre administrations mis en place par L'Union Européenne, à l'occasion de l'élargissement, afin d'aider les pays entrant à intégrer l'acquis communautaire. Leur champ géographique a été, depuis, progressivement élargi au titre de la politique de voisinage de l'Europe.

L'ISTED, assure, pour le compte du MEDDDAT, les fonctions de gestionnaires de ces contrats.

Quatre jumelages sont actuellement en cours (contre six à sept précédemment). Un consultant externe, rémunéré par l'ISTED assume le rôle de « tête chercheuse » en amont. Lorsqu'un projet est ciblé, le Ministère, avec l'aide de l'ISTED, cherche un chef

de projet et un conseiller résident. L'ISTED les aide à répondre à l'appel d'offre pour obtenir le projet en apportant son expertise pour le montage du budget. Une fois le jumelage obtenu, l'ISTED, qui est agréé par la Commission comme organisme mandataire, en assure la gestion. Il reçoit les fonds, ce qui constitue pour lui un volant de trésorerie précieux, et paie les dépenses. Il assure la justification des dépenses envers les contrôleurs de la Commission.

Les jumelages sont gérés actuellement par deux personnes au sein de l'ISTED : une chargée de mission et une comptable.

2.3.3. Les activités de documentation et de publication

L'activité de documentation au sein de l'ISTED prend la forme d'une entité identifiée, le Centre de documentation « Villes en développement » (CDI). Créé en 1960, le CDI est géré par l'ISTED depuis 1988, en association avec l'IAURIF et l'association AdP.

Le CDI est rattaché au pôle ville de l'ISTED, même si les trois personnes qui y travaillent (deux documentalistes, dont l'une est à l'ISTED depuis vingt ans et l'autre depuis deux ans, et une secrétaire de rédaction, également arrivée il y a vingt ans), sont hébergées par le Centre de documentation de la DGALN, avec lequel le CDI travaille donc en symbiose étroite.

Les thématiques qu'il traite concernent le développement urbain, l'habitat, l'aménagement spatial, l'architecture et l'accès aux services, en Afrique, Asie, Amérique latine, Europe. Une chargée de mission à temps partiel assure la veille documentaire sur ces thèmes.

Le CDI assure également les services liés à la possession du fonds documentaire le plus fourni de France sur ces sujets : bibliothèque ouverte au public deux après-midi par semaine; réalisation de recherches bibliographiques à la demande ;

Le CDI participe à l'alimentation du réseau URBAMET (base de données bibliographique essentiellement en langue française) à hauteur de près de 13% sur l'ensemble de la base. Il est ainsi le troisième contributeur derrière l'IAURIF (35%) et le CDU (23%).

D'une façon plus générale, l'ISTED, par différents canaux (site internet, lettre électronique), met à disposition des informations sur les éléments d'actualité dans ses domaines, avec notamment une liste actualisée des principales formations au développement et à l'aménagement dans les villes du Sud ou la réalisation d'un « agenda urbain » en ligne, recensant les colloques, congrès et manifestations du secteur urbain.

Enfin, l'ISTED publie et diffuse « villes en développement », qui est un bulletin trimestriel d'information de la coopération française pour le développement urbain, l'habitat et l'aménagement spatial, en versions française et anglaise. Le prix de l'abonnement est de 20€ pour quatre numéros par an.

2.3.4. Quelques éléments quantitatifs

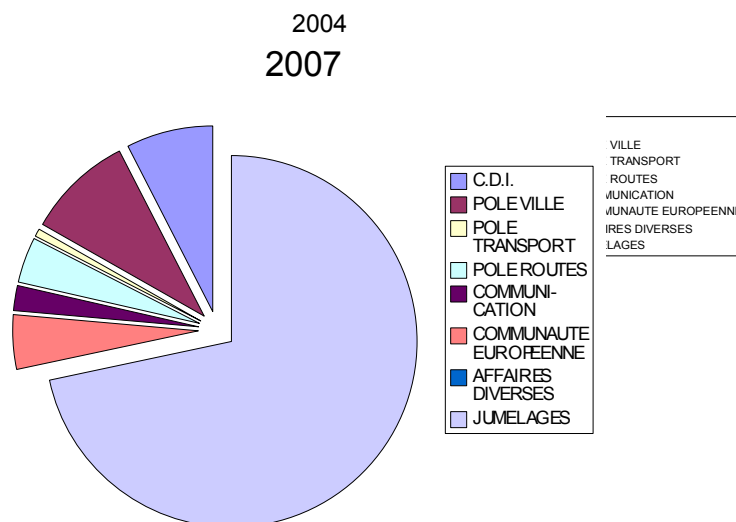
Un effort substantiel a été fait par l'ISTED, pour mettre en place une comptabilité analytique, en franchissant le pas de l'affectation des temps passés aux différentes affaires en cours. Cet effort n'a, cependant, pas été jusqu'à la répartition, sur la base d'une clef forfaitaire, d'un certain nombre de charges de structures, qui permettraient de déterminer le coût complet de chaque activité.

La comptabilité analytique permet néanmoins d'établir une répartition de 90% des dépenses, temps de personnel compris, entre sept rubriques⁴ :

- Pôle ville
- Pôle transports
- Pôle route
- Jumelages
- Contrats européens
- Centre de documentation internationale
- Communication -diffusion.

Les graphiques qui suivent donnent le poids de ces sept activités, selon la répartition des charges apparaissant au budget, en 2004 et en 2007.

⁴ Les données chiffrées correspondantes font l'objet du tableau 2 de l'annexe 3



On voit clairement la progression de l'activité « jumelages », qui passe, au cours de la période, de 32 à 65 % des charges, hors charges de structure.

2.4. Le personnel

En octobre 2008, le personnel de l'ISTED se compose de seize personnes, dont deux sont des fonctionnaires mis à disposition à titre gratuit (le délégué général par le MAEE, et le chef du pôle transports par le MEEDDAT), et quatorze sont des contractuels relevant du droit privé. Le règlement du personnel, adopté en 1995, a été actualisé en janvier 2005.

Deux consultants extérieurs contribuent également à la production de l'ISTED, rétribués à hauteur de 4 000 à 4 500 €/mois chacun, l'un au titre des jumelages (prospection amont), l'autre au titre d'un programme FSP gouvernance urbaine, et d'un programme FSP sur l'Éthiopie⁵.

La masse salariale est en 2008 de 657 K€. Le salaire moyen est de moins de 50 K€ annuels, ce qui est plutôt faible, alors que parmi les quatorze contractuels, sept sont du niveau cadre.

Si la moitié des agents sont présents depuis plus de dix ans, y compris le délégué général, le reste du personnel de l'ISTED connaît un renouvellement assez rapide, un passage par l'ISTED constituant une expérience appréciée dans le domaine international.

⁵ Les sommes correspondantes ne sont pas incluses dans la masse salariale

2.4.1. L'évolution des effectifs et l'organisation des activités

Le rapport de M. Parent en 2006 préconisait une fusion des pôles transports et routes et une réduction de 40% de la masse salariale. Celle-ci n'a en réalité diminué que de 11% entre 2006 et 2008, mais la réduction est de 37,3% entre 2004 et 2008. En outre, deux personnes sont proches de leur départ à la retraite.

La diminution des effectifs a eu comme effet d'augmenter la centralisation de l'organisation (disparition des relais constitués par les chefs de pôle) et de rendre l'organisation de l'ISTED moins lisible, chaque agent ayant dû devenir plus polyvalent.

De fait, la structure des emplois croisée avec les activités peut se résumer de la façon suivante :

- direction : deux personnes (X. Crépin, C. Pointereau)
- assistantes : deux personnes (F. Duhont, F. Koual, qui assure aussi des fonctions de traduction)
- comptabilité : deux personnes (un responsable L. Godec, une assistante comptable L. Cotte)
- jumelages : deux personnes (L. Criqui, D. Nardella), plus une assistante (M. Bunel) et un consultant extérieur (P. Saada)
- pôle transport : deux personnes (O. Hartmann, A. Huchon)
- pôle ville : une personne (I. Diaz) et un consultant extérieur (L. Lhopital)
- bases de données : deux personnes (R. Temple, C. Rebel)
- publications, internet : deux personnes (A. Baron, MT. Rieu).

2.4.2. Appréciation

La qualité des interventions de l'ISTED est étroitement dépendante de l'équipe présente dans l'association, à la fois par ce qu'elle réalise directement, mais aussi par sa capacité à fédérer des compétences externes.

A ce stade, les auditeurs portent les appréciations suivantes :

- L'équipe de l'ISTED est incontestablement *une équipe motivée*, malgré les difficultés en cours et la faiblesse relative des salaires. Les atouts cités sont la polyvalence, liée à la petite taille de l'association, la flexibilité et la diversité des missions, l'autonomie et la responsabilisation, la bonne ambiance de travail. L'inconvénient associé est le manque de perspectives internes et donc la rotation forcée des plus jeunes cadres.
- Cette équipe a, cependant, des *difficultés d'équilibre structurel* entre les compétences et les profils présents. En effet, l'évolution des effectifs a conduit à un affaiblissement des capacités d'intervention de l'ISTED sur le contenu technique des actions auxquelles il participe et d'animation de ses réseaux d'expertise et de partenaires. Ainsi, le poste de chef du pôle ville est vacant depuis deux ans, et il n'y a pas officiellement de chef du pôle transport.

Ce manque d'encadrement intermédiaire dû l'absence de fait de chefs de pôle est unanimement regretté, alors que les pôles sont attendus comme des lieux de réflexion prospective interne, et externe par l'organisation de comités sectoriels avec les membres de l'ISTED.

Ce constat conduit à une interrogation sur les profils d'emploi sur lesquels ont porté les réductions d'effectifs.

- La situation de l'ISTED engendre des *difficultés de recrutement* : l'ISTED, confrontée aux évolutions et aux incertitudes de la politique de coopération, à des difficultés budgétaires croissantes, et à l'assèchement des mises à disposition sans remboursement, du fait de la mise en œuvre de la LOLF, n'a plus les moyens financiers de recruter dans le privé et a du mal à recruter dans la fonction publique. Malgré la qualité du personnel existant, il manque de ressources d'expertise nouvelles susceptibles d'accroître la valeur apportée par sa contribution et de développer de nouvelles affaires. L'Institut s'engage dans un cycle régressif difficile à inverser.

Le modèle économique de l'ISTED, compte tenu de son objet, est plus fragile que celui des organisations dont l'activité repose sur un socle d'expertise d'application nationale qui assure la majorité des revenus, et qui développent de façon marginale une activité à l'international reposant sur l'expertise interne existante.

- Cette situation pose la question de la *taille critique* nécessaire pour l'ISTED, au regard de sa palette d'activités, alors même qu'elle doit rapidement rétablir des chefs de pôle. Les ajustements de personnel complémentaires ne pourront être que marginaux et l'intérêt de diminuer encore les effectifs est faible au regard de la modération des salaires. Des solutions internes devront plutôt être recherchées, dans le sens d'une évolution des missions vers plus de contribution à la production et moins à la gestion de l'organisation et aux fonctions support. En

particulier, l'existence de deux personnes à la comptabilité (en plus de la fonction de supervision assurée par la secrétaire exécutive et la contribution d'une des assistantes) et de trois assistantes, paraît excessif au regard de la taille de l'organisation.

- Enfin, en matière de personnel, la *régularisation financière des deux mises à disposition* de personnels fonctionnaires devra être rapidement traitée par l'ISTED avec ses tutelles et les compensations financières⁶ traduites dans les budgets.

En effet, le remboursement est obligatoire depuis la loi sur la modernisation de la fonction publique et son décret d'application de 2007. La date ultime d'entrée en vigueur de ces dispositions est le 1er juillet 2010, ce qui permet de terminer les mises à disposition en cours qui sont normalement d'une durée de trois ans. Dans la mesure où les statuts de l'association lui confient bien une mission de service public, le support administratif des mises à dispositions contre remboursement existe. Le recrutement des chefs de pôle a traditionnellement été effectué dans l'administration sous ce statut. Il paraît judicieux pour l'association de conserver par ce biais son lien avec ses ministères de tutelle et le réseau qu'il induit. Toutefois, en l'absence de candidature dans des délais raisonnables, des recrutements extérieurs devront être recherchés.

Du point de vue du MEEDDAT, qui s'attache, dans le cadre de sa politique de gestion des compétences, à donner à certains de ses cadres une expérience internationale, le détachement à l'ISTED doit présenter de l'intérêt.

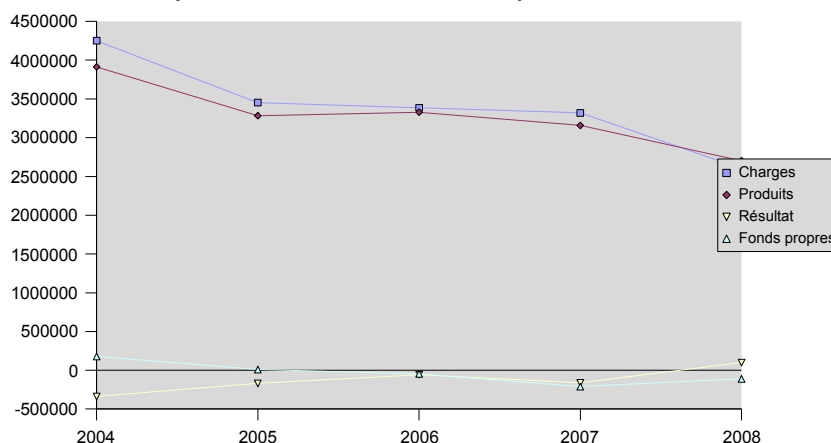
2.5. Les grandes masses financières

2.5.1. Les comptes sur la période 2004-2008

Le tableau 1 de l'annexe 4 donne les principaux éléments des comptes de résultats sur la période 2004-2008.

⁶ L'enjeu financier représente 141 k€ en 2007.

Comptes de résultats sur la période 2004-2008



Comme le montre le graphique ci-dessous, le chiffre d'affaires a diminué de plus de 30% sur la période, en même temps que la masse salariale.

Si on exclut l'exercice 2008 qui est prévu à l'équilibre ou en excédent après intégration des subventions exceptionnelles des deux ministères de tutelle, les années 2004 à 2007 présentent toutes un résultat d'exploitation déficitaire. Le déficit représente, en moyenne, 3,4% des recettes, avec des variations entre 1,7 et 5,1%. Ce même résultat d'exploitation représente, en cumulé sur 2004-2007, 20% de la valeur ajoutée de l'entité, avec des variations entre 7% et 30%⁷.

2.5.2. La structure des charges

Le graphique qui suit illustre la structure des charges de l'ISTED et son évolution entre 2004 et 2008.

Elles ne prennent pas en compte les mises à disposition, par les deux ministères, de personnel et de locaux, respectivement estimés en 2007 à 141 k€ et à 205 k€.

La masse salariale, qui a diminué de manière significative, représente entre 21 et 26% des charges, contre 70% pour les charges externes et la sous-traitance liées aux activités et aux contrats. Les jumelages engendrent une part essentielle des charges externes, compte tenu des redistributions de crédits associées à la fonction de gestion des contrats par l'ISTED.

L'effort de compression des frais de fonctionnement est également significatif : ils sont, en effet, passés de 7,7 à 6,5%, du total de charges, elles-mêmes en diminution.

⁷ Ces ratios seraient évidemment améliorés si les salaires et charges des fonctionnaires mis à disposition étaient pris en compte (ils apparaissent pour 141 k€ en annexe des comptes pour 2007), en augmentant d'autant la valeur ajoutée créée.

2.5.3. La structure des produits

Le graphique qui suit illustre la structure des produits de l'ISTED et son évolution entre 2004 et 2008.

L'apport des cotisations est marginal, ne représentant qu'entre 1,6 et 2,6% des produits.

L'ensemble des ressources publiques nationales, en additionnant commandes publiques et contributions au CDI, passent progressivement de 7% à 11% des ressources.

Les jumelages, qui ne représentent que 45% des recettes en début de la période considérée, atteignent plus de 70%, sur les deux derniers exercices.

Les autres prestations de service à des tiers, correspondent à moins de 5% des ressources de l'association, depuis trois ans.

Enfin les variations de la ligne de subvention correspondent à deux mouvements successifs : la diminution puis la disparition en 2006 d'une subvention au fonctionnement des pôles ; l'apparition d'une subvention de rétablissement des fonds propres, financée à parité entre les deux ministères de tutelle, en 2008.

2.5.4. Les résultats en comptabilité analytique

Sur l'année 2007, qui a fait l'objet d'une analyse particulière, il est possible d'avoir une idée du bilan analytique par activité, selon les sept rubriques illustrées au paragraphe 2.3.4.

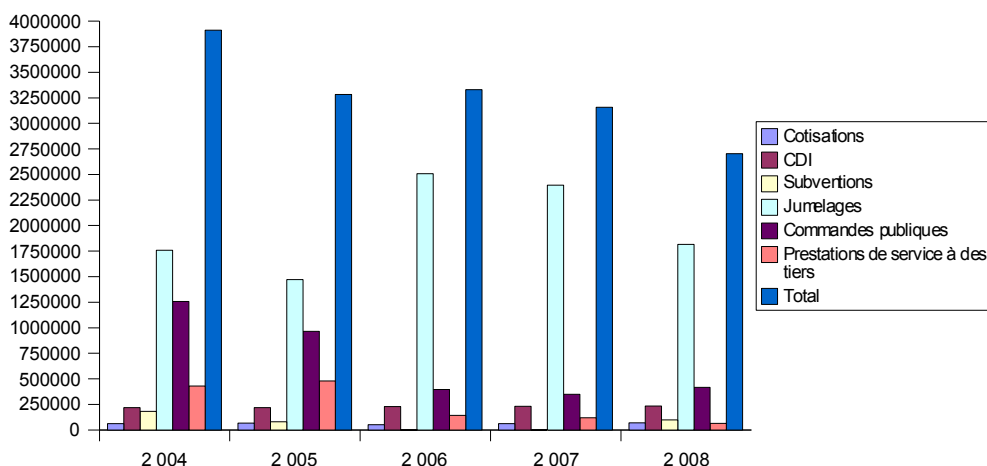
Pour obtenir ce résultat, les auditeurs ont été amenés à faire une correction par rapport aux données communiquées par l'ISTED, dans la mesure où subsistent dans l'état actuel de la comptabilité analytique, des éléments non répartis entre ces rubriques, tant en charges qu'en produits. Sous réserve de répartir les charges non réparties et les produits non répartis, au prorata respectif des charges et des produits répartis, on obtient le tableau 3 de l'annexe 4.

Globalement, les activités de l'ISTED sont déficitaires, parfois dans des conditions très importantes, à l'exception des jumelages et des actions de communication-diffusion.

3. Diagnostic de la situation

L'identification des attentes des différents acteurs dans le champ d'action de l'ISTED constitue un élément essentiel pour construire l'avenir de l'Association.

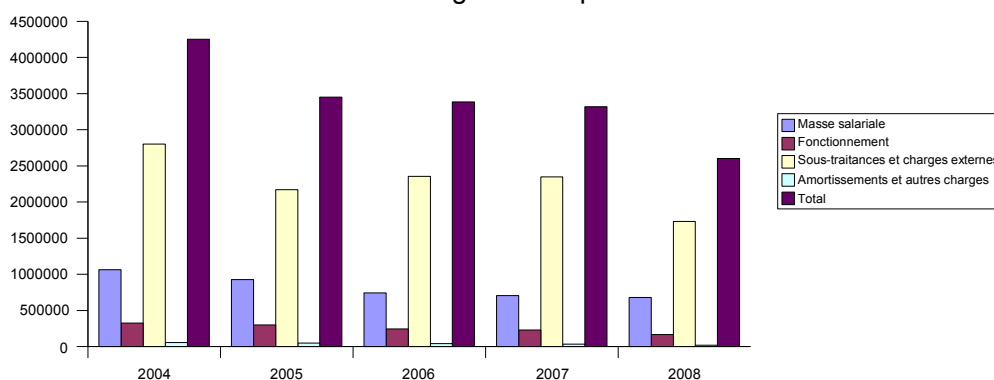
Evolution des produits sur la période 2004-2008



3.1. Les attentes collectives

L'urbanisme, les transports, avec à la fois leurs infrastructures et leurs services associés, sont des domaines dans lesquels notre pays dispose d'incontestables compétences, en matière de conception, de planification, de réalisation, d'exploitation et de maintenance, compétences réparties entre de nombreux acteurs publics et privés. Ce sont également des domaines dans lesquels s'expriment des politiques publiques fortes, quelles soient le fait de l'État ou des collectivités territoriales. Les acteurs français sont souvent actifs à l'étranger, en particulier en matière d'ingénierie et de construction.

Evolution des charges sur la période 2004-2008



En outre, les actions récentes menées par le Gouvernement au service du développement durable, avec la mise en place du processus du Grenelle de l'environnement, fondé sur un large débat entre toutes les parties prenantes, et des mesures d'application des propositions qui en sont résulté et qui introduisent un nouveau

regard sur le développement économique, et social, donnent au savoir-faire français un regain d'intérêt dans les autres pays,

La mobilisation des compétences françaises au service de l'aide au développement, avec le double objectif d'en faire bénéficier les pays visés et de donner un rayonnement précompétitif aux acteurs français, fait globalement consensus entre les différents acteurs que les auditeurs ont interviewés.

Il y a également consensus sur l'utilité d'une entité commune, entre le public et le privé, pour servir de fédérateur au service de ces objectifs. L'ISTED est reconnu pour avoir répondu à cette fonction et pour avoir vocation à continuer à le faire, sous réserve de consolider l'utilité de ses interventions au regard du coût global d'une telle structure.

3.2. Les attentes du MAEE

L'expression des attentes du Ministère des affaires étrangères se fait dans un contexte de profonds changements dans les modalités et l'organisation de l'aide au développement, changements qui ne sont pas sans conséquences, indirectes au moins, sur le positionnement de l'ISTED.

Ces évolutions comportent plusieurs dimensions complémentaires :

- au plan international, les aides liées et sectorielles sont de plus en plus remplacées par des aides globales, la responsabilité de l'utilisation incombant aux états bénéficiaires, les financeurs restant vigilants sur la gouvernance qui préside à l'utilisation de ces crédits : à ce titre, les ressources pour financer des actions comme celles que développent l'ISTED sont plutôt en réduction et le rôle des pays bénéficiaires dans les décisions est croissant ;

-
- au plan européen, l'aide au développement communautaire croît en partie aux dépens des politiques d'aide au développement menées par chacun des états membres : cet égard, le fait que l'ISTED soit reconnu au niveau de la Commission comme un partenaire relais dans le pays et qu'il ait la capacité de répondre avec succès à des appels d'offres européens (ex. du projet ISLAND) sont des éléments très positifs pour l'avenir ;
 - au plan national, les ministères se concentrent sur des fonctions stratégiques, la mise en œuvre des actions d'aide au développement étant assurée par des agences, au premier rang desquelles il faut mentionner l'Agence française de développement AFD : cependant, la situation en matière d'aide au développement dans le domaine de la ville relève d'un partage subtil entre le MAEE et l'AFD, les actions sectorielles urbaines (transports, énergie, réseaux...) relevant bien de l'AFD mais les actions générales sur la ville continuant de relever de la DGCID au MAEE, car entrant dans le champ de l'aide à la gouvernance publique dont le Ministère a conservé l'exercice direct.

Dans ce cadre, la DGCID souligne que les questions urbaines sont de plus en plus présentes dans les relations internationales et compte sur l'ISTED pour sa contribution à certaines de ses actions, fondée à la fois sur sa connaissance des sujets et son articulation à des réseaux d'experts.

Elle est, en même temps, très attachée à la coordination des actions avec la DAEI et les autres directions du MEEDDAT.

3.3. Les attentes des directions du MEEDDAT et du ministère du logement

Il est important pour l'ISTED qu'il puisse se présenter comme un « intégrateur » de compétences au service des stratégies des directions du MEEDDAT à l'international aux côtés de la DAEI, en particulier vis-à-vis du MAEE et de l'AFD, pour lesquels un tel relais apporterait une véritable valeur.

3.3.1. Les directions concernées par l'activité de l'ISTED

Le MEEDDAT ⁸ a aujourd'hui un champ d'action considérablement élargi par rapport à l'ancien ministère de l'équipement, dont on n'a pas encore tiré toutes les conséquences, en particulier dans la définition de la stratégie à l'international et dans la rationalisation des relations des directions avec les multiples organisations qu'il utilise.

⁸ voir l'organigramme du MEEDDAT en annexe 4

L'ISTED dans ce contexte devient un relais de l'action du ministère à l'international parmi d'autres (OIEau, BRGM et IFP, ADEME etc.).

Ses champs de compétence, la ville, les transports, l'urbanisme et leurs interactions, sont au cœur des enjeux du développement durable, comme l'a bien montré le Grenelle de l'environnement. L'Institut doit donc se positionner de façon compréhensible à l'extérieur, de façon cohérente avec les nouvelles priorités des politiques publiques, en particulier au regard du développement durable, sans pour autant prétendre à l'exhaustivité et à l'exclusivité.

Il est donc important pour l'ISTED de définir, dans la nouvelle configuration, quelles sont les directions potentiellement clientes, en fonction de son expertise et de son offre de services.

Dans une première approche, ces directions paraissent être les suivantes, en plus de la DAEI :

- *Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN)*, et en son sein, surtout la Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) et le Plan Urbanisme Construction Aménagement (PUCA) : cet ensemble est le partenaire naturel et traditionnel de la partie urbanisme – ville de l'ISTED ;
- *Commissariat général au développement durable (CGDD)*, de façon générale sur le sujet développement durable, et plus particulièrement la Direction de la recherche et de l'innovation (DRI), relais des programmes européens ERANET de coordination des programmes nationaux de recherche. L'ISTED gère pour son compte le programme Eranet transports, le programme Eranet ville étant géré par le PUCA, Eranet routes par le LCPC et Eracobuild par le PUCA et le CSTB.
- *Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM)* : l'ISTED a une longue tradition de partenariat avec cette direction qui est à l'origine de ses activités. Les relations se sont plus récemment distendues, sur le domaine routier, l'ISTED ayant perdu ses fonctions de support à l'organisation de manifestations (congrès inter routes, stands français aux congrès de l'Association mondiale de la route AIPCR), au profit d'opérateurs privés. Pour autant, l'ISTED a une expertise sur les sujets du champ de la DGITM ainsi que des liens traditionnels qui font de cette direction un partenaire naturel sur les sujets route et transports, y compris urbains.
- *Direction générale de l'énergie et du climat (DGEC)* : cette direction conserve naturellement des liens forts avec le MINEFI et donc avec l'ADETEF qui est l'opérateur pour la coopération que ce dernier a mis en place. L'ISTED doit se

faire connaître de cette direction nouvelle dans le MEEDDAT, à partir de ses compétences et de l'importance de ses domaines d'activité dans les bilans énergétiques ou en gaz à effet de serre.

- *Direction générale de l'aviation civile (DGAC)* : cette direction mène directement

des actions de coopération bilatérales et des jumelages. L'ISTED figure clairement au nombre des partenaires qu'elle reconnaît.

Du côté du *Ministère du logement*, le champ est encore peu exploité par l'ISTED, bien qu'un premier contrat ait été conclu avec la Délégation Interministérielle à la Ville (DIV). Pour autant, il semble aux auditeurs que le champ DIV --ANRU devrait être exploré par l'ISTED, en complément de son expertise ville durable - coopération. Les politiques de la ville et l'habitat social sont des champs qui intéressent la coopération et gagneraient à être reliés à l'urbanisme, y compris dans une offre à organiser envers l'AFD.

3.3.2. Les besoins exprimés par les directions

Des entretiens avec les directeurs de plusieurs des directions ci-dessus mentionnées ont montré que les sujets d'intérêt de ces directions à l'international, en liaison avec le développement, étaient nombreux, et qu'elles étaient en conséquence des commanditaires potentiels de prestations à l'ISTED sur ses métiers : gestion, organisation de séminaires ou colloques, veille...

Par ailleurs, même s'il est vrai que les effectifs plus tendus des directions les rendent parfois peu accessibles à l'idée de faire séjourner leurs responsables à l'étranger dans le cadre de missions de coopération, elles constituent un réservoir d'expertise qu'il faut suivre et mettre à jour pour les actions développées par l'ISTED à l'étranger. La DGITM se dit prête à jouer cette ouverture.

La DAEI, en tant que tutelle directe, souhaite une relation de travail plus confiante, fondée sur plus de transparence dans la gestion. Elle attend de l'ISTED des prestations sur la gestion du centre de documentation à l'international et sur la gestion des jumelages, ainsi que sur la participation à des actions de promotion du savoir-faire français à l'international sur les champs urbanisme et transports : rédaction de documentations, organisation de rencontres ou de séminaires avec des décideurs étrangers, veille sectorielle, études. Ses priorités actuelles sont d'une part les négociations sur le climat (suites au protocole de Kyoto) avec la perspective du colloque « ville et changement climatique » à Marseille en 2009, ainsi que les conférences de Poznań (2008) et de Copenhague (fin 2010), et d'autre part les applications à construire de l'Union Pour la Méditerranée (autoroutes de la mer, dépollution, plan solaire, accès à l'eau...).

Les préoccupations de la DGALN se rattachent à des sujets tels que la biodiversité (PNUD Nairobi), l'organisation « d'années de la France » dans un pays (en 2009 : Brésil), le montage d'expertises sur le bilan carbone des villes ou la cartographie thermique, l'aide à la promotion à l'étranger du savoir faire des professionnels non structurés en ordre (paysagistes, information géographique...). Par ailleurs, il y a un besoin d'appui aux DDEA d'outre-mer qui sont sollicitées par les pays de leur voisinage en offre de services : les Centres d'études techniques de l'équipement (CETE) assurent des prestations sur les Antilles (CETE de Rouen) et sur l'Océan Indien (CETE d'Aix), mais il y a sans doute des compléments à apporter, par exemple sur les sujets bioclimatiques dans l'habitat neuf, ou les enseignements à tirer de l'habitat vernaculaire. La direction serait d'accord pour élaborer avec l'ISTED une relation stabilisée sur une période de 3 ans.

Le CGDD apprécie l'offre ISTED de cogestion des Eranet, et le support apporté au PREDIT 3 en matière de communication, ou la participation aux réflexions internationales du Conseil national de l'information géographique, ainsi que ses publications sur les questions urbaines. L'intérêt qu'il y voit tient principalement à la proximité de l'ISTED vis-à-vis du MEEDDAT, qui facilite une collaboration très étroite avec la direction, et à la sous-traitance de la gestion administrative et comptable (la création de régies de recettes dans une direction à fin de recevoir des fonds européens serait très lourde), mais également à l'apport d'expertise sur le fond. Il souhaite développer les liens avec la recherche et les pôles de compétitivité (réservoirs d'expertise et d'actions), et donc sa capacité d'animation, pour laquelle l'ISTED peut être un relais utile. Les publications de l'ISTED sur les questions urbaines doivent également être développées. De manière plus générale, le CGDD valorise le réseau et la bonne réputation de l'ISTED dans les pays en développement, qui peuvent justifier qu'il fasse appel à lui plutôt qu'à d'autres prestataires de service pour assurer certaines missions, même s'il n'exclut pas d'ouvrir les consultations.

La DGITM est ouverte à une réunion de réflexion avec l'ISTED pour redévelopper un partenariat autour de sujets à l'international tels que maintenance de la route, ou les domaines ferroviaire, portuaire, ou les transports urbains (relier urbanisme et transports urbains).

3.4. Les attentes des entreprises

3.4.1. L'évolution de leurs rapports avec l'administration

L'action internationale des entreprises du champ équipement-transport a fondamentalement changé au cours de ces dernières années : les entreprises, en particulier routières, se sont concentrées; elles répondent de moins en moins à des appels d'offres internationaux à partir du siège français, et agissent désormais directement par leurs filiales locales. Par ailleurs, elles se sont désengagées du champ géographique traditionnel de la coopération, en particulier de l'Afrique. Ainsi, les grandes entreprises de la construction, mais également celles des services urbains, peuvent aujourd'hui se passer de l'appui de l'administration dans leur approche des marchés étrangers.

Dans ces conditions, un certain nombre d'entreprises ont une appréciation très critique de l'intervention des démembrés de l'administration à l'international, allant jusqu'à qualifier les interventions croisées de l'AFD, de l'ADETEF, de l'ISTED, du FCI et autres, de « cacophonie », de « système désuet, inutile », « sans impact réel » .

3.4.2. Des interrogations sur leur participation à l'ISTED.

L'ISTED bénéficie encore, majoritairement, d'une bonne image auprès de ses membres, en particulier des ingénieries, qui y voient pour leur action à l'étranger l'intérêt de l'affichage d'une neutralité du label public. Certains apprécient également le retour d'information fait par l'ISTED lorsqu'il active son réseau dans les institutions financières internationales sur ce qui se passe dans le monde dans le domaine de l'urbain.

Les entreprises membres de l'ISTED ont le sentiment d'être marginalisées par la sphère publique, et progressivement identifient moins clairement ce que l'ISTED leur apporte. L'absence de chefs de pôles et surtout la mise en sommeil des comités sectoriels contribuent beaucoup à ces interrogations, liées à une perte de lisibilité de la stratégie et des activités de l'association.

La diversification des activités de l'ISTED, vécue comme une dispersion sans stratégie, et en particulier le développement de l'activité de gestionnaire de jumelages sont perçus comme autant de facteurs d'éloignement et d'affaiblissement de l'intérêt initial de « club » et de « partenariat public-privé ». Il est vrai que ce partenariat dont se réclame encore fortement l'ISTED trouve peu de points d'application réels aujourd'hui.

Dans ces conditions, une appréciation plus interrogative est portée sur l'ISTED, avec un passé certes brillant, avec « de bonnes idées, mais des moyens qui ne suivent pas », et

qui serait confronté à la nécessité de « faire face au jour le jour, sans pouvoir développer des projets nouveaux ».

Les difficultés financières liées à la crise actuelle, et les réorientations stratégiques qu'elles induisent, pourraient ainsi à court terme, remettre en question la participation à l'ISTED de plusieurs des entreprises membres, ce qui signifierait pour l'association à tout le moins un changement de nature.

Enfin, les entreprises membres ne veulent pas entendre parler d'une augmentation des cotisations. Présentes actuellement plus par attachement que par intérêt, elles affirment avoir l'intention de se retirer dans une telle hypothèse. Elles envisageraient plus facilement en revanche de rétribuer des prestations de service de l'ISTED à leur profit, direct ou indirect.

3.5. L'ISTED, un opérateur parmi d'autres

3.5.1. Un mode d'action répandu dans les ministères techniques

Les ministères dits « techniques » ayant des activités à l'international, ont en général éprouvé le besoin de créer des relais à leur action du même type que l'ISTED⁹, et certains, comme ADECIA dans le secteur du Ministère de l'agriculture, sont même de création récente. Ils répondent ainsi à un besoin à satisfaire qui ne peut être assuré en régie par les directions d'administration centrale. Dans tous les cas, ces structures mises en place apportent à la fois :

- une souplesse de gestion, en particulier pour la réception, la gestion et la redistribution de fonds européens,
- un regroupement de partenaires d'origine publique et d'origine privée.

L'activité de l'ISTED s'insère ainsi dans un environnement complexe marqué par une multitude d'opérateurs, dans les autres ministères, dont certains peuvent être mis en concurrence avec lui, en particulier l'ADETEF.

3.5.2. Un environnement plus « concurrentiel » au sein du MEEDDAT

A l'intérieur du MEEDDAT, les directions ont de plus en plus fréquemment recours à des consultations ouvertes. Le CGDD (DRI) par exemple, pour certaines missions, a consulté l'ISTED au même titre que d'autres prestataires ; les offres de l'ISTED n'ayant

⁹ voir l'annexe 5 sur les opérateurs des autres ministères

pas été les meilleures, la DRI a retenu d'autres prestataires tels qu'ERT, filiale de l'INRETS, pour la gestion du Point de contact national transport, ou le CETE du Sud Ouest pour l'organisation d'un voyage d'étude d'américains en France.

La réponse à des appels d'offres, en plus des ressources déjà rares qu'elle consomme, renchérit les coûts de l'ISTED et pose un problème de choix. Autant il est indispensable que l'ISTED se positionne sur les appels d'offres des organisations internationales et surtout de l'Union Européenne, autant la question peut être posée lorsqu'il s'agit de prestations effectuées pour le compte du ministère dans le cadre d'une délégation de service public, normalement financée par subvention. S'il est normal que les directions puissent ouvrir leurs choix pour des prestations de service banalisées, il faut également savoir garder un équilibre en considérant le coût de ces appels d'offres. Pour l'ISTED, il est indispensable de développer avec les directions de relations de confiance et de partenariat, de façon également à lisser son planning sur plusieurs années.

3.5.3. La coordination ou l'intégration des opérateurs encore à leurs prémices.

Alors qu'ils ne sont pas forcément placés en situation de concurrence sur un plan interne, il est vrai que cette multiplicité d'organismes donne, vue du côté des entreprises et des interlocuteurs étrangers, pays ou organisations internationales, le sentiment d'une certaine dispersion de l'image de la France, sinon d'une grande incohérence, et pose la question des rapprochements envisageables en vue de créer des effets d'échelle et surtout d'atteindre la taille critique. L'ISTED n'échappe pas à ce questionnement.

La question de l'organisation d'un opérateur unique sous l'égide du MAEE, comme c'est le cas en Allemagne par exemple, semble difficile à organiser en France du fait de la préexistence d'organisations dont 2, l'ADETEF (Finances) et Civipol (Intérieur), sont puissantes et structurées, et donc jalouses de leur indépendance.

La création du GIP France Coopération Internationale (FCI) chargé de la promotion et de la valorisation de l'assistance technique ne semble pas épuiser le sujet. Futur «opérateur de la mobilité », FCI doit fusionner avec Campus France (promotion des études supérieures) et EGIDE (organisation d'événements, gestionnaire des déplacements, boursiers), et se transformer à terme en EPIC. La question de ses relations avec les opérateurs des autres ministères est aujourd'hui un sujet en devenir. FCI souhaite en particulier mettre en place un service de veille, notamment pour suivre les jumelages et les projets d'appels d'offres internationaux. Ses relations avec l'ISTED devront dans ce contexte être précisées.

3.6. Premier bilan

Placé dans cet environnement complexe et confronté à la réorientation des politiques de coopération et à la raréfaction des moyens, l'ISTED doit identifier précisément ses atouts et ses faiblesses, pour définir sur quelles bases il est possible d'assurer son avenir.

3.6.1. Les atouts de l'ISTED

Les auditeurs portent au crédit de l'ISTED :

- un métier reconnu par ses interlocuteurs, sur un champ d'intervention porteur, au croisement de la ville, des transports et du développement durable, en liaison avec deux ministères à compétence techniques fortes, le MEEDDAT et le ministère du logement,
- une capacité à organiser des échanges entre professionnels et à promouvoir les savoir-faire, notamment par son activité éditoriale, dans des domaines où la France compte de entreprises fortes à l'échelle internationale,
- une position de tête de pont à l'international, grâce à ses activités de veille et son réseau, et un réseau intéressant,
- une capacité d'assembler des compétences et de gérer des contrats complexes,
- pour les directions d'administration centrale, de la souplesse de gestion et de la réactivité,
- pour ses partenaires privés, un caractère public et la neutralité associée,
- un personnel motivé et satisfait de la diversité des tâches proposées et de l'ambiance de travail.

3.6.2. Les faiblesses de l'ISTED

Pour autant, les auditeurs estiment que l'ISTED est engagé dans une spirale de rétrécissement, qui se caractérise par diverses manifestations :

- une dégradation de la situation financière : fonds associatifs négatifs, résultat d'exploitation 2007 déficitaire, passif exigible supérieur à l'actif réalisable,

-
- une perte d'expertise et une perte de substance, en personnel et en moyens,
 - un manque de lisibilité de l'action avec trop d'actions d'opportunités et une dispersion des interventions ;
 - une réduction de l'attractivité de l'association,
 - un appauvrissement du contenu du partenariat public-privé, qui a pourtant fondé la légitimité de l'ISTED,
 - une usure du capital de confiance initial en particulier avec les directions d'administration centrale du MEEDDAT,
 - une perte de visibilité dans le contexte du nouveau MEEDDAT,
 - une difficulté à s'adapter à un environnement concurrentiel,
 - un pilotage financier insuffisamment réactif.

3.7. Les hypothèses à explorer

Les mesures de redressement menées depuis 2005, qui se sont attachées à clarifier la gestion et réduire les coûts d'une part, et à développer l'activité de jumelages d'autre part, n'ont pas suffi à redresser la situation financière, qui a continué à se dégrader, dans un environnement en forte évolution. Pour autant, des attentes sont exprimées à l'égard de l'ISTED, qui a des atouts pour y répondre mais aussi quelques difficultés à surmonter.

Ce constat impose d'aborder plus au fond le positionnement stratégique de l'ISTED et de refonder le modèle économique sur lequel il repose, de façon à consolider et diversifier structurellement ses sources de financement.

En l'absence d'une réorientation fondamentale de l'action et du soutien financier qui doit lui être associé pour la lancer, l'ISTED ne pourra que continuer à périlcliter, posant à brève échéance la question de sa dissolution.

Dès lors, la suite de l'audit a exploré les deux branches de l'alternative :

- une hypothèse de fermeture, de façon à en cerner les coûts et les modalités;

-
- une hypothèse de redynamisation, de façon à en explorer les conditions et les chances de succès.

4. Les modalités d'une dissolution

L'évolution du cadre de l'aide au développement, les contraintes des organismes publics et des entreprises font envisager que certains partenaires publics ou privés de l'ISTED puissent se désengager de l'association et de ses activités.

Dans ce contexte financier, les auditeurs, en plein accord avec les tutelles et le Président de l'association, commanditaires de l'audit, ont exploré l'hypothèse où la pérennité de l'ISTED, dans une structure indépendante, ne pourrait plus être assurée.

4.1. Les évolutions envisageables

Deux possibilités ont été examinées :

- la fusion avec une autre organisation,
- la dissolution de l'association.

L'ensemble des entretiens menés par les auditeurs ne leur a pas permis d'identifier, dans un paysage de la coopération internationale complexe et qui n'a donc pas donné lieu à un examen absolument exhaustif, d'organisation ayant à la fois l'intérêt et la volonté d'un rapprochement institutionnel fort avec l'ISTED. Des partenariats intéressants sont apparus et seront examinés plus loin dans le rapport. Ils visent tous à des actions conjointes, de plus ou moins grande ampleur, même à l'évidence au cas par cas. La plupart sont des structures guère plus grosses et guère plus solides que l'ISTED. Alors que des opérations de rapprochement ont un coût de mise en place élevé.

Dans ces conditions, en cas de difficultés s'aggravant, c'est bien la dissolution de l'association qui doit être envisagée, avec un examen au cas par cas des différentes activités.

En première ébauche, les auditeurs considèrent que :

- les activités de prospective et d'animation rentrent dans les missions de la DAEI et des autres directions d'administrations centrales concernées ;
- les contrats de jumelages devront trouver un autre gestionnaire, parmi les opérateurs publics présents sur ce créneau¹⁰, sauf à ce que le ministère le fasse lui-même ;
- le CDI a vocation à se rapprocher du CDU (ou de l'IAURIF), compte tenu de leur implication commune au sein de la base de données URBAMET.

¹⁰ L'ADETEF est, du reste déjà gestionnaire d'un accord de jumelage pour le MEEDDAT

4.2. Les coûts contractuels de la dissolution de l'association

Les auditeurs ont procédé, en liaison avec la direction de l'ISTED, à une estimation des charges financières que représenterait la dissolution de l'ISTED.

Deux postes doivent être considérés :

- les obligations à l'égard des personnels qui relèvent du droit privé ;
- les risques liés à la conduite à leur terme des contrats en cours au moment de la dissolution.

Sur le premier point, les sommes dues à l'équipe actuelle se montent à 116 k€ au titre de la fin de contrat de travail, auxquels il faut ajouter environ 114 k€ au titre des préavis.

Par ailleurs, la dissolution risque d'induire des difficultés dans l'exécution des contrats en cours au moment de la dissolution, pouvant conduire à des pertes sur ces contrats.

A l'inverse, n'a pas été estimée la valeur que représentent, à l'actif, les éléments matériels (documentation « Villes en développement ») et immatériels (fichier de plus de 10 000 contacts dans le monde, marque « ISTED » et notoriété associée) de l'Association.

4.3. L'organisation de la dissolution

Les procédures de dissolution sont précisées dans les statuts de l'ISTED. Elles débutent par la tenue d'une assemblée générale extraordinaire qui se prononce, à la majorité des deux tiers, sur le principe de la dissolution et procède à la désignation d'un ou plusieurs commissaires, chargés de la liquidation des biens.

Les statuts de l'association précisent que les délibérations correspondantes sont adressés au ministre de l'Intérieur et aux ministres en charge de l'Équipement, des Affaires étrangères et de la Recherche, et qu'elles ne sont valables qu'après approbation du ministère de l'intérieur et des autres ministères présents au sein de l'Association.

5. Recommandations pour une redynamisation de l'ISTED

5.1. L'orientation générale

5.1.1. Les principes d'une redynamisation de l'Association

L'adaptation de l'ISTED à l'évolution des actions au service du développement et la restauration de son équilibre financier passent, aux yeux des auditeurs, par une définition à nouveau précisée des interventions de l'ISTED, centrée sur le souci d'accroître leur valeur ajoutée au service de bénéficiaires ciblés.

Il s'agit donc de :

- *refonder le modèle économique* de l'ISTED en passant de financements institutionnels à des financements sur projets et en définissant le bon mélange entre subventions, jumelages et missions rémunérées obtenues de gré à gré ou par appel d'offre, ces dernières devant notablement s'accroître pour compenser la diminution structurelle des subventions ;
- *resserrer les liens avec les directions d'administration centrale* et leurs satellites, à la fois « clients » et réservoir d'expertise ;
- *développer une politique d'offre vis-à-vis des entreprises membres* et donc *redynamiser le partenariat public-privé* qui a fondé l'ISTED *en développant une politique d'offres vis-à-vis des entreprises membres* et en développant une *politique d'offre conjointe* avec ces entreprises vers des tiers ;
- *créer un réseau de partenariats* et d'associations pour avoir des effets de taille critique, au service d'une pluridisciplinarité renforcée ;
- *continuer à fournir de l'expertise pour les grands bailleurs de fonds internationaux*, en particulier la Banque Mondiale et la Commission européenne.

5.1.2. Le besoin d'un projet stratégique

L'ISTED doit se doter d'une feuille de route qui recueille l'accord de tous ses membres et serve de référence à l'équipe dans ses choix à court et moyen terme.

D'où la recommandation de commencer par

- | |
|--|
| <p>1. <i>Établir un plan stratégique sur quatre ans, qui soit à la fois plan de redressement et plan de développement, avec une déclinaison annuelle et un volet financier permettant de planifier un retour à l'équilibre pérenne (1^{er} semestre 2009).</i></p> |
|--|

L'année 2009 pourrait être une année intermédiaire permettant d'engager les lères mesures de redressement, de préparer le plan stratégique et de finaliser les contrats d'objectifs de façon à ce qu'ils soient signés dès la fin de l'année.

Conformément à la proposition faite lors de l'Assemblée Générale de décembre 2008, une équipe de préfiguration pourrait être organisée, associant par exemple l'AFD et un ou deux autres partenaires privés aux tutelles. En liaison étroite avec le Président et l'équipe de direction de l'ISTED, elle serait chargée d'affiner les prévisions financières, de décliner les recommandations de l'audit en plan opérationnel pour l'exercice 2009 et de formuler des réponses pratiques sur les questions clé.

Les orientations préconisées devront être présentées aux Directions d'administration centrale et leur accord de principe obtenu sur leur volonté de travailler avec l'ISTED.

5.2. La restructuration des activités

Dans le cadre de l'établissement du plan stratégique, les diverses activités doivent être passées au crible d'un questionnement sur leur impact réel et sur la valeur produite en propre par l'ISTED, au-delà de l'intermédiation ou de l'assemblage qu'il réalise. (Elle ne peut se limiter à de l'intermédiation).

5.2.1. Développer des activités nouvelles ancrées dans les objectifs stratégiques tout en évitant la dispersion

Le champ thématique de l'ISTED doit mieux intégrer la nouvelle dimension du MEEDDAT : ville durable, climat, énergie et bâtiment. A ce titre, le besoin s'est exprimé d'une réflexion, que pourrait mener l'ISTED sur un financement public, sur l'exportation des techniques françaises au service des politiques dont le MEEDDAT est le porteur en matière de développement durable, et de l'élaboration des documents d'information adaptée.

Pour autant il y a de la place pour réinvestir également les sujets plus classiques, comme la maintenance des réseaux et des infrastructures, le logement ou la politique de la ville, sur lesquels l'ISTED a assis sa reconnaissance. A ce titre, des attentes ont été exprimées auprès des auditeurs pour que soit réalisée la mise à jour des standards et des guides sur les techniques de la route, qui ont été produits, il y a une dizaine d'années, par le CEBTP, et qui sont très demandés dans les pays africains, dans le but de constituer un corpus technique leur permettant de maîtriser leur développement.

Il est donc recommandé à l'ISTED de :

- 2. Mener une politique d'offres, tant vers les administrations que vers les entreprises membres, se positionnant suffisamment dans la réflexion amont au conseil ou à l'action ; lui donner de la visibilité en regroupant ces offres par types de produits ou compétences ;*
- 3. Placer le développement durable, avec tous ses aspects (économique, environnemental, social et de gouvernance), au centre des approches de l'ISTED et élargir les thématiques abordées en conséquence*
- 4. Intégrer le montage de colloques et l'organisation d'échanges d'expérience dans l'offre de service*
- 5. Consolider la fonction de lieu d'échange, en particulier en revitalisant les réunions thématiques réunissant partenaires publics et privés et acteurs extérieurs*
- 6. Proposer des prestations d'intermédiation public-privé, en coordination étroite avec les services et les réseaux du MAEE et du MEEDDAT dans les pays cibles et une valorisation de l'activité éditoriale ;*
- 7. Poursuivre les actions pour valoriser à l'international, l'expérience française en matière de nouveaux contrats (contrats « design and build »; contrats de réhabilitation - exploitation, contrats de construction ou d'entretien sur performances)*
- 8. Etablir l'ISTED comme relais des professions intervenant dans le champ de l'urbanisme, de la ville et des transports, auprès des organisations internationales et des financeurs, dans la phase de réflexion préalable sur leurs programmes et les projets*

La question des cibles géographiques que doivent viser les actions de l'ISTED, mérite également attention. L'association ne peut y répondre, comme elle le fait déjà, qu'en tenant compte des choix politiques, stratégiques ou économiques faits par les autorités nationales, les grands bailleurs de fonds internationaux, mais aussi ses partenaires du secteur privé.

Les auditeurs considèrent les choix actuels comme globalement pertinents. Ils considèrent que la coopération avec la Chine doit être abordée avec prudence, au regard de la taille de l'Institut. Ils recommandent de:

- 9. Saisir les opportunités offertes par l'Union pour la Méditerranée, qui comporte un volet sur les villes, en essayant de se positionner très en amont dans l'élaboration des programmes et le montage des projets*

10. Explorer la possibilité pour l'ISTED d'être une « tête de pont tropicale » en liaison avec les DDE des DOM-TOM et les CETE qui y interviennent déjà, par exemple sur un thème comme « l'habitat bioclimatique » dans ces régions

11. Ne pas négliger l'Amérique du Sud, en partenariat éventuellement avec Adefrance, qui y intervient sur les relations entre ville et port à partir de l'expérience française

5.2.2. Stabiliser l'activité liée aux jumelages entre administrations

La masse financière liée au fonctionnement des jumelages a permis à l'ISTED de se financer ces dernières années et de résister à la diminution des subventions traditionnelles. Pour autant, le caractère stratégique par rapport au cœur de métier de l'ISTED n'est pas avéré dans tous les jumelages.

Avant de faire des propositions sur cette activité, il convient de s'interroger sur les risques financiers courus par l'ISTED en tant que gestionnaire.

Ces risques peuvent avoir plusieurs origines. Il peut s'agir de la défection de l'expert prévu, comme ce fut le cas sur un projet au Vietnam qui demandait, comme pour les jumelages, une présence sur place d'assez longue durée. La nécessité de remplir les engagements vis à vis du pays, et donc de trouver dans l'urgence un autre expert, a engendré des coûts supplémentaires importants. Mais en général, le risque principal est celui d'un dépassement du budget prévu, par la mise en œuvre de dépenses par le conseiller résident, qui ne sont pas admises ensuite par la Commission. Le risque est également sur les dépenses effectuées pendant la période de mise au point et de signature de l'accord de jumelage, période qui peut dépasser le délai réglementaire.

Pour limiter ce risque, les chargés de mission jumelages à l'ISTED passent les dépenses au crible du « manuel des jumelages », et ont élaboré un outil de suivi permettant de limiter les risques. Cette pratique a permis de beaucoup diminuer le montant des dépenses non retenues, moins de 2% du total, contre 4% précédemment. Il est important dans ce contexte, que l'organisation gestionnaire ait une autorité définie sur le conseiller résident.

Les crédits associés aux jumelages prévoient une rémunération « per diem » des experts, aujourd'hui pour un montant de 250 €/ jour. Considérant que les experts fonctionnaires sont rémunérés par ailleurs et réalisent l'expertise dans le cadre de leur emploi normal, plusieurs ministères ont décidé de réduire les indemnités versées aux fonctionnaires, avec des règles différentes selon les organismes gestionnaires.

Pour sa part, l'ISTED rémunère les experts privés à hauteur de 250 €/jour, et les fonctionnaires à 90 €/jour. La différence avec le taux normal, soit 160 €/jour, est versée dans un « fond de couverture pour risques », qui est ainsi alimenté de l'ordre de 25 K€ chaque année, sans qu'il soit identifiable dans les comptes annuels de l'association. Cette pratique est de fait complexe, génératrice d'opacité et donc de soupçons. Par ailleurs elle est de moins en moins utile : il y a de moins en moins de fonctionnaires sur les jumelages, car ils sont moins disponibles, et peut être moins intéressés.

Dans ces conditions, il est proposé de:

12. *Plafonner la place prise par les jumelages en maintenant le flux des jumelages sur un « rythme de croisière » de trois ou quatre jumelages actifs par an, et en ciblant, si possible, les thèmes et les pays de ces jumelages, en liaison avec la DAEI*
13. *Définir une charte du jumelage permettant de clarifier les conditions de gestion, et lui associer une convention type*
14. *Donner à tous les experts les mêmes « per diem », tout en assurant la couverture des risques pour l'ISTED sur la rémunération dont bénéficie le gestionnaire*
15. *Mieux valoriser les résultats des jumelages, par la production de publications, par exemple sous forme d'un numéro spécial de « villes en développement ».*

5.2.3. Consolider les activités éditoriales et repenser le positionnement du centre de documentation CDI

Une réflexion d'ensemble doit être approfondie sur ces activités, en considérant que la fonction de production de documents de référence, à fort contenu stratégique et technique, tournés vers le partage d'expérience et l'aide à la décision est essentiel dans le rayonnement et l'impact extérieur de l'ISTED et surtout des savoir-faire français que l'ISTED veut faire connaître et promouvoir.

D'où la recommandation de:

16. *Maintenir une activité de production et de diffusion de documents forte, et régulière, en privilégiant les documents de synthèse par rapport aux documents d'information instantanée*

A ce titre, les auditeurs suggèrent fortement une nouvelle publication, susceptible d'avoir l'impact de « Villes en développement », à mettre en chantier sans attendre, compte tenu des efforts et des délais nécessaires à sa réalisation.

La consolidation de la fonction attendue de l'ISTED, de club de réflexion et de prospective dans ses domaines de compétences, a besoin de se nourrir d'une veille documentaire. Il convient donc de

17. Développer une activité de veille documentaire à partir d'une approche professionnalisée, avec l'établissement d'un plan de veille et le choix de thématiques précises

Dans le domaine de la documentation, la spécificité de l'ISTED réside dans sa capacité à mettre à disposition de la base URBAMET les documents ayant une dimension internationale; son intervention pour faire fonctionner un centre de documentation ou assurer les entrées dans la base de données paraît moins stratégique et le fonctionnement actuel avec le CDU est déjà très intégré, y compris dans l'implantation.

La question de l'intégration des éléments les plus opérationnels, au sens des techniques documentaires, du CDI dans le CDU mérite donc examen, au moment où une réflexion globale sur les centres documentaires du MEEDDAT s'engage. L'intégration du CDI à l'IAURIF constituerait une autre solution à examiner.

Il est donc recommandé de

18. Étudier l'intégration au CDU (ou à l'IAURIF), du fond documentaire de l'ISTED et des documentalistes affectées à Urbamet, tout en veillant, dans une telle réorganisation, à la permanence du cahier des charges initial qui a été fixé à l'ISTED au moment où il en a pris la responsabilité

Si cette évolution est mise en œuvre, il serait cohérent de réorienter sur la capitalisation et la diffusion du savoir-faire, la part de contribution du MAEE et du MEEDDAT aujourd'hui affectée au financement du CDI au sens strict.

5.2.4. Développer des partenariats stables

La stabilité des partenariats est une condition essentielle pour la réussite de la stratégie de renouvellement proposée pour l'ISTED et l'assainissement de son équilibre financier.

Le succès de son offre d'intervention sera, à l'avenir, le vrai indicateur de la réussite de la stratégie nouvelle engagée par l'ISTED.

Elle nécessite d'organiser un cadre de relations régulières, pour lequel l'appui de la DAEI est indispensable. L'ISTED doit être présenté par la DAEI comme un opérateur privilégié, et introduit comme tel auprès des Directions d'administration centrale.

Il est donc recommandé de :

19. Resserer les liens avec les directions clientes du MEEDDAT, en établissant avec elles des conventions, si possible dans un cadre pluriannuel, à partir de la politique d'offre de l'ISTED

Ces conventions seront, évidemment, établies en étroite coordination avec la DAEI.

20. Construire une relation durable avec l'AFD, dont les trois quarts de l'activité concernent le champ du MEEDDAT

L'adhésion de l'AFD à l'ISTED a constitué un premier pas. Il incombe maintenant à l'Association d'établir auprès de l'AFD, qui attend ses propositions, ce qu'elle peut apporter, de façon à stabiliser la relation dans une logique de partenariat pérenne et d'appui aux opérations de coopération décentralisée et de financement en prêts menées par l'AFD. La combinaison de l'expertise technique, apportée par l'ISTED, avec le financement de projet, assuré par l'AFD, est sans doute une piste à creuser.

21. Élargir le cercle des partenaires privés de l'association, en fonction du contenu de ses activités, par exemple vers les opérateurs de transports urbains, les fournisseurs d'énergie en liaison avec la construction

22. Conserver les positions et la reconnaissance des financeurs internationaux

23. Nouer des partenariats, avec d'autres opérateurs de même nature que l'ISTED, pour réaliser des opérations conjointes et mettre en commun les réseaux.

Des rapprochements doivent être absolument opérés avec des organismes tels que ADEFrance, l'IDDRI, l'Institut de la Gestion Déléguée (IGD), le PUCA ou les Ateliers de Cergy. L'IDDRI ou l'IGD produisent de la réflexion intellectuelle ; ils peuvent s'avérer très complémentaires de l'ISTED, capable de les suivre dans leur expertise, mais également de coupler les réflexions avec des éléments opérationnels concrets (par exemple dans le couplage séminaire et exposition). Ces relations doivent dépasser le stade institutionnel d'organismes qui se connaissent déjà, pour se matérialiser, dès 2009, par la coproduction d'actions communes.

L'ensemble de ces partenaires doivent, enfin, trouver intérêt à s'associer à la vie de l'association et à interagir dans le cadre des comités sectoriels, lieux d'échange d'information, d'identification des besoins et de construction d'actions. D'où la nécessité de

24. Revitaliser les comités sectoriels, un par pôle thématique

5.3. Adapter l'organisation à la production de cette nouvelle offre

Le positionnement visé de l'ISTED suppose de consolider les compétences techniques présentes au sein de l'Institut et redonner vie à des pôles thématiques.

5.3.1. Renforcer certains moyens en personnel

Il est absolument indispensable que l'ISTED comporte en son sein des effectifs d'encadrement à compétence technique, suffisants pour reconstituer au moins deux pôles techniques, dans lesquels soit assurée la fonction d'animation du réseau de partenaires et d'experts extérieurs, au service de la réflexion prospective attendue de l'ISTED.

Il est donc proposé de rééquilibrer les effectifs vers plus de cadres susceptibles de développer l'activité et moins de gestionnaires, en réorientant les effectifs de la comptabilité (moins 1 personne) et des assistantes.

25. Procéder, au minimum, au recrutement de deux cadres techniques, dont un chef du pôle ville

26. Maintenir si possible un flux de fonctionnaires vers l'ISTED, en intégrant dans les prévisions financières leur régularisation financière

5.3.2. Recréer des pôles d'activités thématiques

Dans un premier temps, deux pôles doivent être restructurés, et des personnels leur être clairement affecté :

27. Constituer deux pôles, avec un responsable identifié : un pôle urbanisme durable et politique de la ville; un pôle transports et infrastructures

Sur la base des recrutements évoqués plus haut, il est recommandé de

28. Définir clairement les fonctions de chef de pôle et de procéder à leur nomination

Les chefs de pôle animent leur équipe et sont responsables du développement des contrats sur leur pôle. Ils sont directement en charge des comités sectoriels thématiques.

Un pôle est un centre de profit, ce qui revient à dire que son objectif est d'être à l'équilibre financier.

L'activité jumelages pourrait être rattachée à la comptabilité. Mais quel que soit le choix effectué, elle constitue également un centre de profit.

L'organisation serait ainsi plus structurée, en comportant, sous l'autorité du Délégué général, trois blocs :

- les deux pôles thématiques, à compétence technique,
- un ensemble pour les fonctions transversales, dans lequel seraient intégrées la gestion, y compris celle des jumelages, et la cellule publications - édition – diffusion, cet ensemble étant dirigé par la secrétaire exécutive.

Chaque pôle, mais aussi les contrats de jumelage dans leur ensemble, devrait constituer un centre de profit, ce qui implique que son objectif soit bien l'équilibre financier, en prenant en compte des coûts complets. Dans ce cadre, l'ISTED pourrait

29. Identifier un petit nombre d'ensembles d'activités et de contrats, constituant des centres de profit, avec un objectif d'équilibre financier

Le délégué général se trouverait ainsi plus disponible personnellement, pour se concentrer sur la prospection, la représentation et l'activité de veille et de réseau, la relation avec les membres, ainsi que sur la gestion stratégique de l'association.

5.3.3. Consolider les outils de prévision et de suivi financiers

Il apparaît qu'il existe chaque année un écart très important entre le budget prévisionnel et les comptes, le niveau des contrats effectifs étant fortement surestimé, et que les outils financiers mis en place avec la comptabilité analytique ne sont pas suffisamment utilisés pour piloter l'activité de façon réaliste.

Les auditeurs recommandent donc de :

30. Réviser la pratique d'établissement du budget, pour le rendre plus réaliste dans l'appréciation prévisionnelle des recettes et donc des dépenses

31. Affecter la totalité des charges de structure aux différentes activités selon une clé définie à l'avance, de façon à établir des coûts complets et associer à la politique d'offre mentionnée plus haut, une politique de vérité des coûts

32. Utiliser la comptabilité analytique comme outil de pilotage des contrats, avec des effets réels sur leur conduite en cas d'apparition de déficit

5.4. Ouvrir la gouvernance de l'association

5.4.1. Exercice de la tutelle

L'élaboration et l'adoption d'un plan stratégique par l'Association doit trouver sa traduction dans une contractualisation avec les tutelles.

Il convient donc de prévoir de

33. Signer avec les deux tutelles, un contrat unique d'objectifs et de moyens, ou deux contrats coordonnés¹¹, qui devraient être conclus sur la même période et la même durée, à savoir 2010 - 2013

Ce contrat devrait intégrer une batterie d'indicateurs, associés aux objectifs, qui servent à la fois de référentiel dans le dialogue de l'ISTED avec ses tutelles et dans le management interne de l'Association.

Par ailleurs, il serait souhaitable que la double tutelle trouve aussi son expression au niveau du bureau de l'association et il est donc suggéré de

34. Proposer à la DPD d'être membre du bureau de l'ISTED

5.4.2. Adapter l'organisation à l'implication de nouveaux partenaires

La diversification souhaitée des entreprises membres, la meilleure implication des Directions d'administration Centrales et de l'AFD, ou l'association d'organisations partenaires doivent entraîner une réflexion sur les cadres les plus adaptés à leur association : articulation entre les différentes instances de l'Association (assemblée générale, conseil d'administration, bureau) ; organisation de cadres d'association moins formels (comités sectoriels, réunions régulières de coordination et d'échange à destination de certains partenaires...); réflexion sur les catégories de membres ; conditions d'implication des directions d'administration centrale, autres que les tutelles, dans la vie de l'Association.

Dans une première approche, il semble que la différenciation réelle entre membres actifs et membres associés ne soit pas suffisante pour être motivante pour les membres actifs. Ceux-ci correspondent donc plus à des membres « historiques », ce qui va à l'encontre de l'objectif de dynamisation de l'association. Le service rendu aux membres actifs doit être défini et valorisé (association aux appels d'offre, articles rédactionnels dans la E. Lettre ?...).

Par ailleurs, la qualité de membre de droit doit correspondre à un statut ou une contribution précise. Les auditeurs se sont interrogés sur cette qualité en ce qui concerne la DIACT, et plus encore pour le ministère de la recherche. Sans doute ce statut

¹¹ Un contrat unique co-signé par les deux Ministères serait évidemment préférable

correspond-il d'une part à l'idée de membre fondateur (mais il y en a d'autres) et surtout aujourd'hui à l'absence de cotisation. Mais elle induit une confusion entre tutelle, ministères partenaires, directions associées et/ou clientes.

Les conventions de partenariats apparaissent comme hétéroclites et gagneraient à être clarifiées et actualisées. Une réflexion visant à apprécier si ce cadre est suffisant pour organiser des partenariats réels avec d'autres organisations proches devrait être menée.

Enfin l'association des directions d'administration centrale techniques doit faire l'objet d'un cadre formalisé, soit comme membres de l'association, soit dans le cadre de conventions de partenariat (auquel cas la réactivation d'un comité annuel de suivi et d'évaluation peut avoir de l'utilité).

Au total, et à l'issue de cette réflexion, il faut prévoir d'

<p><i>35. Ajuster les statuts de l'ISTED à la recomposition des membres de l'Association</i></p>
--

5.4.3. Adapter la gouvernance au souci d'une meilleure transparence

Instaurer un climat de confiance sur les nouvelles bases définies, avec les tutelles et les directions techniques.

L'ISTED peut être mis en concurrence sur ses prestations de service, et subventionné pour ses activités pouvant être rattachées à une délégation de service public.

Pour autant, il doit être considéré comme un opérateur privilégié - proximité, confiance, savoir-faire - sur ses champs de compétences relevant du MEEDDAT. Quel que soit le processus choisi, les directions clientes ne peuvent par la suite revenir sur les conditions arrêtées initialement. L'ISTED doit se rémunérer normalement et bénéficier d'un environnement qui lui permette de concentrer ses moyens humains sur le fond et non sur les procédures.

La contrepartie de ce positionnement doit être, de la part de l'ISTED, une politique de transparence, condition indispensable d'une confiance durable.

La pratique de présenter à chaque Bureau une revue de contrats centrée sur les prospects, les nouveaux contrats, et les contrats en alerte, est une bonne pratique. Elle doit s'accompagner d'une vision claire des résultats et du financement de l'activité à partir de la comptabilité analytique mise en place.

Le conseil d'administration doit débattre et adopter le programme stratégique avec sa traduction financière et une visibilité pluriannuelle, ainsi qu'un rapport d'activité annuel.

A ce titre, les documents permettant le suivi des activités et du budget doivent être améliorés, en donnant une vision à la fois détaillée mais aussi structurée, propice à un pilotage plus stratégique :

36. Améliorer la qualité de l'information transmise aux instances pour leur permettre de mieux remplir leur fonction de pilotage stratégique

5.4.4. Le statut juridique de l'ISTED

Les organisations équivalentes dans d'autres ministères sont structurées en associations, mais plus souvent en groupement d'intérêt public (GIP), et parfois en société anonyme (SA) ou en GIE.

La question du statut de l'ISTED a été maintes fois évoquée pour savoir s'il comportait des risques, en particulier en termes de gestion de fait. La question semble aujourd'hui résolue au bénéfice du statu quo. La Cour des Comptes, lors du contrôle opéré sur les comptes 2002 et 2003, n'a relevé aucun dysfonctionnement.

La structure associative est la plus flexible, en particulier parce qu'elle permet de combiner des activités concurrentielles avec des intérêts publics, sous réserve que les régimes différents de TVA y afférents soient correctement traités, ce qui est bien le cas à l'ISTED.

Les auditeurs pensent que, l'organisation actuelle donnant satisfaction, il n'est pas d'actualité de la modifier, l'organisation ayant mieux à faire à se concentrer sur le développement de son activité que sur sa structure juridique. Celle-ci pourra d'ailleurs parfaitement évoluer, le moment venu, en fonction des besoins induits par l'orientation de ses activités.

37. Ne pas modifier le statut juridique de l'ISTED

5.5. Éléments financiers associés

Le plan stratégique doit comporter un volet financier solide, qui approfondisse les premières simulations établies par les auditeurs¹². Ces dernières permettent, cependant, de calibrer les conditions du rétablissement financier de l'ISTED, en particulier au regard des subventions des administrations de tutelle, sur la base d'hypothèses reflétant la mise en œuvre des recommandations qui précèdent¹³.

¹² Voir le tableau 4 de l'annexe 4

¹³ N'ont cependant pas été prises en compte :

5.5.1. Hypothèses

Il faut noter que dès 2008, les comptes provisoires laissent entrevoir un rétablissement de l'équilibre d'exploitation, à moyens quasiment stables, du fait d'une forte augmentation des commandes publiques (+140%) qui les ramènent quasiment à leur niveau de 2005 après deux années de diminution, et grâce aux subventions exceptionnelles accordées par le MAEE et le MEEDDAT (100 k€ partagés à égalité entre les deux ministères).

Pour 2009, les auditeurs ont intégré les éléments du budget prévisionnel présenté par l'équipe de direction de l'ISTED et approuvé par l'Assemblée générale de la fin de l'année 2008. Tous les contrats pris en compte ne sont cependant pas encore finalisés. Il faut par contre souligner l'élément positif que constitue la *reconduction d'une subvention pour reconstitution des fonds propres de 100 k€, prise en charge intégralement par le MEEDDAT sur le budget de la DAEI.*

La simulation est bâtie en prenant pour objectif la reconstitution à un niveau satisfaisant des fonds propres à l'horizon 2012, avec des évolutions progressives des charges et des recettes sur la période intermédiaire.

Les autres hypothèses portent sur :

- le renforcement de l'ISTED par deux cadres A, un dans chaque pôle, dès 2009, partiellement compensé par des efforts de rationalisation et de productivité les effectifs de gestion ou de support ;
- le maintien des cotisations des membres à leur niveau actuel,
- la stabilisation des recettes de jumelage au niveau de 2M€,
- la stabilisation des charges externes entre 2,7 et 2,8 M€.

5.5.2. Les résultats sur la période 2009 - 2012

-
- la régularisation des mises à disposition, l'hypothèse ayant été faite qu'elle était sans conséquence budgétaire, ni négative, ni positive, sur l'Association ;
 - la modification de l'activité de documentation, dont l'estimation des impacts de toute nature, y compris financiers, nécessitent une analyse approfondie dépassant le cadre de la mission d'audit.

La simulation fait apparaître les éléments suivants :

- les charges de personnel s'élèvent à 790 000 €, hors prise en compte des actuelles mises à disposition
- le chiffre d'affaires se stabilise légèrement en dessous de 4 M€,
- l'équilibre d'exploitation est atteint à partir de 2009, hors subvention exceptionnelle pour rétablissement des fonds propres, et il n'y a pas de subvention exceptionnelle à partir de 2010,
- les fonds propres sont légèrement positifs dès 2009, compte tenu des apports des tutelles effectués en 2008 et prévus en 2009, et augmentent progressivement pour atteindre 200 k€ à la fin de la période.

Ces résultats supposent évidemment un effort maintenu de rigueur dans les dépenses de fonctionnement, mais aussi un niveau élevé de recettes sur les autres activités :

- les produits attachés à des commandes publiques restent constants sur la période, au niveau de 800 k€¹⁴, tout en recouvrant une diversification des sources budgétaires entre diverses administrations centrales intéressées par les thématiques d'intervention de l'ISTED,
- les prestations de services à des tiers, y compris les organismes européens ou internationaux, passent progressivement de 490 k€ à 800 k€¹⁵ sur la période.

Ces deux derniers chiffres illustrent bien l'effort de « reconquête de son marché » que doit effectuer l'ISTED, en dehors de l'activité de gestion des jumelages. Les attentes des différents groupes d'interlocuteurs et les capacités propres de l'ISTED amènent les auditeurs à considérer que ces objectifs sont atteignables.

Bien évidemment, la balance entre recettes sur commandes publiques et recettes sur prestations de services pour les tiers n'est pas neutre pour les finances de l'Association. Elle ne l'est pas nécessairement quant au contenu des activités de l'ISTED, et donc sur son positionnement et son caractère institutionnel. L'équilibre proposé, qui conduit, à l'horizon 2012, à ce que les deux sources de financements sur projets soient du même ordre de grandeur, paraît aux auditeurs un bon équilibre.

¹⁴ Elles ont varié entre 350 k€ et 420 k€, sur les trois derniers exercices

¹⁵ Elles ont été en dessous de 100 k€, sur les trois dernières années

Conclusion

Les auditeurs sont convaincus que le potentiel de l'ISTED doit être mis au service d'un projet renouvelé et que l'outil qu'il offre est suffisamment intéressant pour que les tutelles y apportent leur soutien financier.

En revanche, il leur paraît nécessaire que l'ISTED puisse, dès le dernier trimestre 2009, leur donner suffisamment d'assurances sur le potentiel de cette relance et sa viabilité financière, en bâtissant un projet stratégique crédible et détaillé, débouchant sur la signature d'un contrat d'objectif et de moyens avec les ministères de tutelle.

Jacques ROUDIER

Viviane APIED

Ingénieur général
des Ponts et Chaussées

Administratrice civile
hors classe

Annexes

Annexe 1. Lettre de mission



MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DE L'ÉNERGIE,
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

**Conseil général de l'environnement
et du développement durable***

La Défense, le - 2 DEC. 2008

Le Vice-Président

Note

à

Monsieur Jacques ROUDIER,
ingénieur général des ponts et chaussées

Référence CGEDD n° 006009-01

Par note du 7 novembre 2008, le Ministre d'Etat, Ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire (secrétariat général) a demandé au Conseil général de l'environnement et du développement durable de diligenter une **mission d'audit sur la situation de l'ISTED et son avenir**.

Je vous confie cette mission enregistrée sous le n° 006009-01 dans le système de gestion des affaires du CGEDD, et pour laquelle vous bénéficierez du concours externe de **Mme Viviane APIED**, administratrice civile hors classe.

Conformément à la procédure en vigueur, je vous demande d'adresser votre rapport de fin de mission au président de la 2ème section et de m'en faire parvenir simultanément un exemplaire, aux fins de transmission au Ministre d'Etat, Ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire (Secrétaire général).

Claude MARTINAND

Copies : M. le Président et Mme la Secrétaire de la 2ème section
M. le Président et M. le Secrétaire de la 5ème section
M. Yves COUSQUER, 2ème section
Mme Viviane APIED, ACHC

Energie et climat Développement durable
Prévention des risques Infrastructures, transports et mer

**Présent
pour
l'avenir**

* Le CGEDD est issu de la réunion
du conseil général des Ponts et Chaussées
et de l'inspection générale de l'Environnement

Secrétariat général

Paris, le 7 - NOV. 2008

Le ministre d'État

à

Monsieur le Vice-président du Conseil général
de l'environnement et du développement durable

Nos réf. : SG01564

Affaire suivie par :
Alain.Vallet@developpement-durable.gouv.fr
Tél. 01 40 81 10 24 - Fax : 01 40 81 65 92

Objet : Institut des Sciences et des Techniques de l'Équipement et de l'Environnement pour le Développement (ISTED)

L'ISTED est une association loi 1901, placée sous la double tutelle du MEEDDAT et du MAEE, créée en 1981, qui a pour finalité de mettre en œuvre des actions de coopération et de diffuser le savoir faire français dans les champs de l'aménagement, de l'environnement, des transports et de la ville en y associant étroitement acteurs publics et privés.

La situation de l'ISTED a été exposée au conseil d'administration par son président le 10 septembre dernier notamment en raison de sa situation financière délicate qui justifierait le déclenchement d'une procédure d'alerte par ses commissaires aux comptes si rien n'était fait pour sortir durablement de cette situation.

Par ailleurs de nombreuses interrogations se posent :

- la force de la thématique du développement durable au sein du MEEDDAT doit conduire l'ISTED à préciser comment intégrer ce nouveau champ dans ses missions,
- quelle forme de gouvernance pour l'ISTED et optimisation de l'affectation des moyens et des compétences?
- quel service doit être rendu par l'ISTED à ses membres tant publics que privés?
- quelle adaptation du modèle économique de l'ISTED faut-il mettre en place?

-reconsidérer les conditions dans lesquelles l'ISTED peut prodiguer une assistance mutualisée à maîtrise d'ouvrage aux PVD,

-intégration dans la stratégie de l'ISTED des orientations géographiques de la politique de coopération des ministères.

En conséquence je vous demande d'engager une mission d'audit permettant de prendre la mesure de la situation de l'ISTED sur la base des interrogations mentionnées ci avant et de déterminer si et à quelles conditions l'ISTED a un avenir au service du MEEDDAT et du MAEE comme à celui des associés publics ou privés.

Pour le ministre d'Etat et par délégation
Le Préfet, Secrétaire général



Didier LALLEMENT

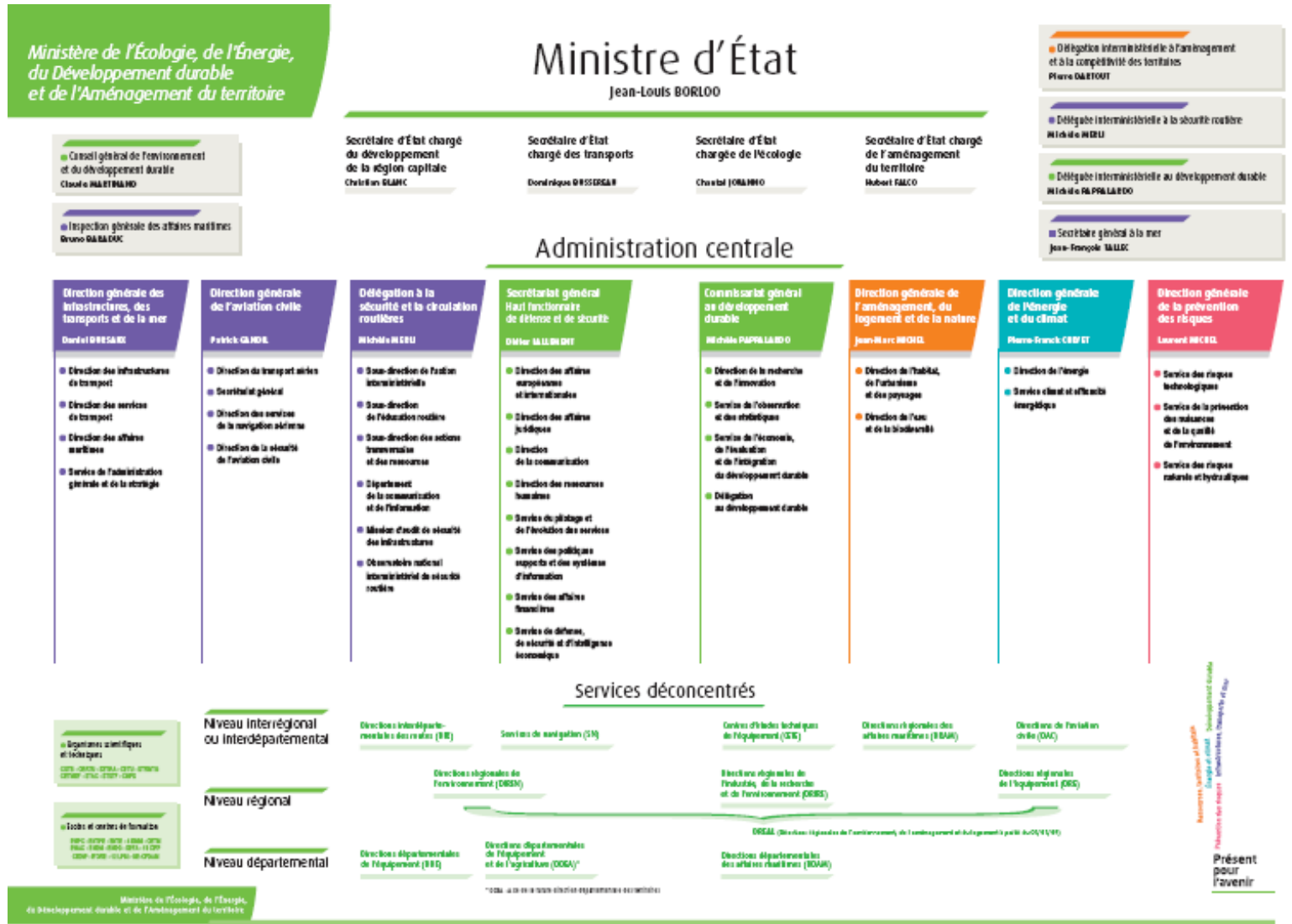
Annexe 2. Liste des personnes rencontrées

<i>Nom</i>	<i>Prénom</i>	<i>Organisme</i>	<i>Fonction</i>	<i>Date de rencontre</i>
AGAM-FERRIER	Marie	GIP INTER	Déléguée générale	29-09-2008
ANTIER	Gilles	IAURIF	Directeur international	17-10-2008
BENADON	Danièle	CGEDD	Coordinatrice de la mission d'appui « international »	18-09-2008
BUREAU	Dominique	CGDD	Délégué général	04-12-2009
CHARREYRON-PERCHET	Anne	DRI	Adjointe au sous-directeur de l'innovation	14-11-2008
CHEDANNE	Philippe	AFD	Chef du service relations extérieures	25-11-2008
CIPRIANI	Patrick	DGAC		06-10-2008
CITROEN	Philippe	SYSTRA	Directeur général	16-09-2008
COINTE	Raymond	DAEI	Directeur	05-11-2008
CREPON	Etienne	DUHP	Directeur	24-10-2008
BILLETTE de VILLEMEUR	Violaine	DPD	Sous-directrice de la gouvernance démocratique	26-11-2008
DELARBRE	Thierry	Advancity	Délégué Général	22-09-2008
DEMARRE	Michel	Groupe COLAS	Conseiller pour les affaires internationales	14-11-2008
DUFAY	Jean-Pierre	Etablissement public d'aménagement de la ville nouvelle de Sénart	Directeur général	10-09-2008
ELLENBERG	Marc	CERTU	Adjoint au directeur chargé des relations avec la recherche et l'international	24-10-2009

<i>Nom</i>	<i>Prénom</i>	<i>Organisme</i>	<i>Fonction</i>	<i>Date de rencontre</i>
FOUQUET	Alain	FCI	Conseiller spécial	28-10-2008
FULDA	Bruno	DAEI	Sous-directeur	05-11-2008 27-11-2008
GIBAUD	Francine	DGALN	Chef de la mission des affaires internationales	26-09-2008
GIVELET	Xavier	DIACT	Responsable de l'international	20-09-2008
GRESSIER	Claude	CGEDD	Président de la section «économie, transports, réseaux »	22-09-2008
GUILLET	Chantal	ADEFRANCE	Déléguée générale	24-09-2008
HENRY	Michel	BCEOM		14-11-2008
HOYRUP	Eric	DAEI	Chargé de mission jumelages - formation	05-09-2008
KOETSCHET	Régis	DPD	Directeur	26-11-2008
LALLEMAND-FLUCHER	Marie-Alice	DEXIA	Directrice des relations publiques internationales	24-11-2008
LEMOINE	Thierry	DHUP	Sous-directeur de l'aménagement	27-11-2008
MICHEL	Jean-Marc	DGALN	Directeur général	21-11-2008
MOUCHARD		DRH	Sous-directrice des ressources en emplois et en compétences	02-12-2008
MOURAREAU	Olivier	DPD	Chargé de mission	26-11-2008
PAPINUTTI	Marc	DIT	Directeur	21-11-2008

<i>Nom</i>	<i>Prénom</i>	<i>Organisme</i>	<i>Fonction</i>	<i>Date de rencontre</i>
PARENT	Christian	CGEDD	Président de la section « Sciences et techniques »	
PERISSOL	Pierre-André	Les ateliers de Cergy	Président	03-12-2008
PROM	Michel	DPD	Directeur adjoint	26-11-2008
ROL-TANGUY	Francis	APUR	Directeur général	29-09-2008
SOULIER	Jean-Louis	EGIS BCEOM International	Directeur général	24-11-2008
VAILLANT	Louis-Jacques	AFD	Responsable de la division des collectivités locales et du développement urbain	25-11-2008

Annexe 3. Organigramme du Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire



Annexe 4. Données financières

- Tableau 1 : comptes d'exploitation 2004 - 2008
- Tableau 2 : répartition des activités sur la base de la ventilation analytique des charges
- Tableau 3 : résultats de comptabilité analytique par activités
- Tableau 4 : Simulations financières 2009-2012

Tableau 1 : comptes d'exploitation 2004 - 2008

Charges	2004		2005		2006		2007		2008 (prévision)	
	Montant	%	Montant	%	Montant	%	Montant	%	Montant	%
Masse salariale	1 063 819	25,0%	929 055	26,9%	744 400	22,0%	705 418	21,2%	681 000	26,2%
Fonctionnement	326 904	7,7%	301 277	8,7%	245 600	7,3%	232 071	7,0%	168 000	6,5%
Sous-traitances et charges externes	2 803 292	66,0%	2 170 812	62,9%	2 354 300	69,5%	2 347 103	70,7%	1 733 000	66,6%
Amortissements et autres charges	56 460	1,3%	51 040	1,5%	41 300	1,2%	35 224	1,1%	21 000	0,8%
Total	4 250 475	100,0%	3 452 184	100,0%	3 385 600	100,0%	3 319 816	100,0%	2 603 000	100,0%
Produits										
Cotisations	61 956	1,6%	67 578	2,1%	52 600	1,6%	62 000	2,0%	70 000	2,6%
CDI	220 149	5,6%	219 075	6,7%	230 000	6,9%	231 179	7,3%	235 000	8,7%
Subventions	183 000	4,7%	80 000	2,4%	0	0,0%	0	0,0%	100 000	3,7%
Jumelages	1 759 360	45,0%	1 472 573	44,8%	2 506 546	75,3%	2 395 420	75,9%	1 816 000	67,2%
Commandes publiques	1 257 048	32,1%	964 748	29,4%	395 328	11,9%	349 773	11,1%	417 000	15,4%
Prestations de service à des tiers	430 904	11,0%	479 633	14,6%	144 301	4,3%	119 260	3,8%	65 000	2,4%
Total	3 912 417	100,0%	3 283 607	100,0%	3 328 775	100,0%	3 157 632	100,0%	2 703 000	100,0%
Résultat	-338 058		-168 577		-56 825		-162 184		100 000	
Fonds propres	177 900		9 323		-47 502		-209 686		-109 686	

Tableau 2 : répartition des activités sur la base de la ventilation analytique des charges

Charges	2004		2005		2006		2007	
C.D.I.	249 612,74	6,2%	227 548,59	7,3%	234 052,97	6,9%	232 482,49	7,7%
POLE VILLE	1 197 101,87	29,9%	460 262,51	14,8%	206 724,68	6,1%	344 934,58	11,5%
POLE TRANSPORT	383 847,17	9,6%	264 646,93	8,5%	122 049,08	3,6%	83 120,64	2,8%
POLE ROUTES	262 998,53	6,6%	224 568,28	7,2%	217 566,08	6,4%	162 265,20	5,4%
COMMUNICATION	202 858,36	5,1%	283 447,45	9,1%	147 032,39	4,3%	52 475,24	1,7%
COMMUNAUTE EUROPEENNE	240 639,27	6,0%	336 089,93	10,8%	221 310,06	6,5%	190 489,22	6,3%
AFFAIRES DIVERSES	191 383,18	4,8%	84 836,74	2,7%	12 681,26	0,4%	0,00	0,0%
JUMELAGES	1 280 845,62	31,9%	1 234 258,40	39,6%	1 862 620,57	55,0%	1 935 559,43	64,5%
TOTAL	4 009 286,74	100,0%	3 115 658,83	100,0%	3 385 573,87	100,0%	3 001 326,80	100,0%

Tableau 3 : résultats de comptabilité analytique par activités

2007	Avant répartition des charges et recettes liées à la structure			Après répartition des charges et recettes liées à la structure		
	Charges	Recettes	Résultat	Charges	Recettes	Résultat
C.D.I.	232 482,49	233 411,50	929,01	257 152,67	235 657,46	-21 495,21
POLE VILLE	344 934,58	294 182,03	-50 752,55	381 537,76	297 012,74	-84 525,02
POLE TRANSPORT	83 120,64	22 119,52	-61 001,12	91 941,09	22 332,36	-69 608,73
POLE ROUTES	162 265,20	124 273,17	-37 992,03	179 484,18	125 468,96	-54 015,22
COMMUNICATION	52 475,24	66 630,13	14 154,89	58 043,72	67 271,27	9 227,55
COMMUNAUTE EUROPEENNE	190 489,22	143 854,61	-46 634,61	210 703,23	145 238,82	-65 464,40
JUMELAGES	1 935 559,43	2 243 067,12	307 507,69	2 140 953,81	2 264 650,61	123 696,80
SOUS TOTAL	3 001 326,80	3 127 538,08	126 211,28	3 319 816,45	3 157 632,22	-162 184,23
CHARGES DE STRUCTURE NON REPARTIES	318 489,65	30 094,14	-288 395,51	0,00	0,00	0,00
TOTAL	3 319 816,45	3 157 632,22	-162 184,23	3 319 816,45	3 157 632,22	-162 184,23

Tableau 4 : Simulations financières 2009-2012

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Charges		Estimation	Prévision			
Masse salariale	705 418	681 000	760 000	770 000	780 000	790 000
Fonctionnement	232 071	168 000	250 000	260 000	270 000	280 000
Sous-traitances et charges externes	2 347 103	1 733 000	2 700 000	2 700 000	2 700 000	2 700 000
Amortissements et autres charges	35 224	21 000	35 000	40 000	40 000	40 000
Total	3 319 816	2 603 000	3 745 000	3 770 000	3 790 000	3 810 000
Produits						
Cotisations	62 000	70 000	80 000	80 000	80 000	80 000
CDI	231 179	235 000	233 000	235 000	238 000	240 000
Subventions exceptionnelles	0	100 000	100 000	0	0	0
Jumelages	2 395 420	1 816 000	2 200 000	2 100 000	2 000 000	2 000 000
Commandes publiques	349 773	417 000	770 000	800 000	800 000	800 000
Prestations de service à des tiers	119 260	65 000	490 000	600 000	700 000	800 000
Total	3 157 632	2 703 000	3 873 000	3 815 000	3 818 000	3 920 000
Résultat	-162 184	100 000	128 000	45 000	28 000	110 000
Fonds propres	-209 686	-109 686	18 314	63 314	91 314	201 314

Annexe 5. Opérateurs des autres ministères

Les ministères dits « techniques » ayant des activités à l'international, ont en général éprouvé le besoin de créer des relais à leur action du même type que l'ISTED. Ils se réunissent régulièrement, avec l'AFD, au sein du « comité de liaison des opérateurs publics » (CLOP).

On peut tirer de leur organisation et de leur fonctionnement des enseignements utiles pour l'ISTED :

- *Statut :*

La plupart de ces organisations se sont constituées en GIP, qui regroupent le ministère d'origine et les agences ou établissements publics qui gravitent dans son orbite (ex. : ANPE, AFPA, ANAEM, ANACT pour le GIP INTER du ministère des affaires sociales ; CNASEA, offices agricoles, établissements d'enseignement supérieur et instituts de recherche pour ADECIA au ministère de l'agriculture).

Leurs membres fondateurs, publics, assurent une partie du financement par leur cotisations et des mises à disposition de personnel. Un statut de membre associé permet d'élargir la structure à d'autres membres, en particulier privés.

La structuration juridique en GIP est préconisée par le ministère des Finances (sauf curieusement pour l'ADETEF), qui y voit la possibilité d'un contrôle plus strict sur les risques de gestion de fait d'une part, et la possibilité de supprimer l'organisation au moment du renouvellement de son mandat, celui-ci étant à durée limitée, d'autre part.

Les SA publiques (cas de Civi.Pol.Conseil, ministère de l'intérieur) sont adaptées aux organisations qui proposent des prestations sur le marché concurrentiel, en l'occurrence pour Civi.Pol, sur le marché de la sécurité, et dans lesquelles les entreprises qui bénéficient de retombées à l'exportation de matériels peuvent prendre des participations et sont par conséquent plus impliqués dans la gestion. Il n'est pas certain que la vente du savoir faire du MEEDDAT à l'étranger puisse aujourd'hui engendrer le même type d'intérêt de la part des entreprises.

- *Programmation :*

Ces organismes ont tous une structure qui définit un programme de travail. Les pays bénéficiaires sont ciblés (par exemple douze pays pour le GIP inter) par le ministère de tutelle et le MAEE. Chez ADECIA, une commission des opérations réunissant tous les membres, examine le programme d'actions et engage des réflexions thématiques en vue d'élaborer des propositions d'action. L'organisation est mobilisée « prioritairement » par le ministère de l'agriculture pour la mise en œuvre de son programme stratégique ; elle assure la gestion de son programme d'actions bilatérales et des jumelages, qui sont ciblés.

- *Contenu :*

Ces organismes sont traditionnellement axés sur la gestion des programmes de coopération bilatéraux, par envoi d'experts sur place ou par accueil de cadres du pays en France. Les missions se rattachent, par de l'appui institutionnel (organisation des services ou du droit du pays), de l'ingénierie de formation, ou du développement d'outils, à la promotion de l'influence française et si possible de son ingénierie et de son industrie.

Tous sont, comme l'ISTED, atteints par la décroissance des programmes bilatéraux. Ils tentent donc de s'orienter plus sur les programmes multilatéraux financés, et se trouvent confrontés à une concurrence accrue, des risques supérieurs et une incertitude quant à la stabilité de leurs financements. En ce sens, ils se trouvent face à un problème de taille critique ainsi que de concurrence interne dans leur ministère. Ainsi, le ministère des affaires sociales héberge-t-il, du fait de l'histoire, trois GIP, GIP Inter, (champ emploi-formation professionnelle), GIP Esther (Sida), GIP protection sociale ainsi qu'une association, l'Adecrici...

Peu sont ceux qui se placent dans la situation de vendre leurs prestations aux pays ciblés. Ceux qui le font (cf. CIVIPOL) n'ont pas de problème de financement, mais cela suppose d'avoir en interne une capacité d'expertise propre en termes de conseil et d'organiser l'offre des entreprises fournisseurs de matériels.

- *Gestion des jumelages :*

Un ciblage des pays est effectué. Le principe de transparence de la gestion prévaut, de même que le principe d'autonomie comptable : les résultats financiers des jumelages sont identifiés, les excédents éventuels sont affectés de façon claire à la couverture des risques des jumelages suivants (et non au financement global de l'organisation).

- *Budget :*

Cotisations annuelles des membres fondateurs et budgets d'opérations (crédits des programmes de coopération bilatéraux ou multilatéraux confiés, jumelages).

Annexe 6. Glossaire des acronymes

<i>Acronyme</i>	<i>Signification</i>
ADECIA	Agence pour le développement de la coopération internationale dans les domaines de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux (MAP)
ADEFrance	GIE des aménageurs et développeurs en France
ADEME	Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
ADETEF	Groupement « assistance au développement des échanges en technologies économiques et financières »
AdP	Association des professionnels développement urbain et coopération
AFD	Agence française de développement
AIMF	Association internationale des maires francophones
AIPCR	Congrès mondial de la route
APUR	Atelier parisien d'urbanisme
BRGM	Bureau de recherches géologiques et minières
CDI	Centre de documentation « Villes en développement » (ISTED)
CDU	Centre de documentation de l'urbanisme (MEEDDAT- DGALN)
CEBTP	Centre expérimental de recherches et d'études du bâtiment et des travaux publics
CERTU	Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques (MEEDDAT)
CETE	Centres d'études techniques de l'équipement (MEEDDAT)
CGDD	Commissariat général au développement durable (MEEDDAT)
CGEDD	Conseil général de l'environnement et du développement durable (MEEDDAT)
CGLU	Cités et gouvernements locaux unis
CSTB	Centre scientifique et technique du bâtiment

<i>Acronyme</i>	<i>Signification</i>
DAEI	Direction des affaires européennes et internationales (MEEDDAT - SG)
DDE	Direction départementale de l'équipement
DDEA	Direction départementale de l'équipement et de l'agriculture (MEEDDAT - MAP)
DGAC	Direction générale de l'aviation civile (MEEDDAT)
DGALN	Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (MEEDDAT)
DGCID	Direction générale de la coopération internationale et du développement (MAE)
DGEC	Direction générale de l'énergie et du climat (MEEDDAT)
DGITM	Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (MEEDDAT)
DGRI	Direction générale de la recherche et de l'innovation (MESR)
DHUP	Direction de l'urbanisme de l'habitat et des paysages (MEEDDAT - DGALN)
DHUP	Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (MEEDDAT - DGALN)
DIACT	Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (MEEDDAT)
DIV	Délégation interministérielle à la ville
DPD	Direction des politiques de développement (MAEE - DGCID)
DRI	Direction de la recherche et de l'innovation (MEEDDAT - CGDD)
ERT	Europe recherche transports (INRETS)
FCI	France coopération internationale
FSP	Fonds de solidarité prioritaire (MAEE)
GIP	Groupement d'intérêt public
IAURIF	Institut d'aménagement et d'urbanisme de la Région d'Ile-de-France

<i>Acronyme</i>	<i>Signification</i>
IDDDRI	Institut du développement durable et des relations internationales
IEDES	Institut d'étude du développement économique et social
IEP	Institut d'études politiques
IFP	Institut français du pétrole
IGD	Institut de la gestion déléguée
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
LCPC	Laboratoire central des ponts et chaussées
LOLF	Loi organique relative aux lois de finances
MAEE	Ministère des affaires étrangères et européennes
MAP	Ministère de l'agriculture et de la pêche
MEEDDAT	Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire
MESR	Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche
MINEFI	Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OIEau	Office international de l'eau
PFE	Partenariat français pour l'eau
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PREDIT	Programme de recherche et d'innovation dans les transports terrestres
PSEau	Programme solidarité eau
PUCA	Plan urbanisme, construction, aménagement (MEEDDAT - DGALN)
UPM	Union pour la Méditerranée

Annexe 7. Liste des recommandations

- 1. Établir un plan stratégique sur quatre ans, qui soit à la fois plan de redressement et plan de développement, avec une déclinaison annuelle et un volet financier permettant de planifier un retour à l'équilibre pérenne (1er semestre 2009).....37**
- 2. Mener une politique d'offres, tant vers les administrations que vers les entreprises membres, se positionnant suffisamment dans la réflexion amont au conseil ou à l'action ; lui donner de la visibilité en regroupant ces offres par types de produits ou compétences ;..... 39**
- 3. Placer le développement durable, avec tous ses aspects (économique, environnemental, social et de gouvernance), au centre des approches de l'ISTED et élargir les thématiques abordées en conséquence..... 39**
- 4. Intégrer le montage de colloques et l'organisation d'échanges d'expérience dans l'offre de service..... 39**
- 5. Consolider la fonction de lieu d'échange, en particulier en revitalisant les réunions thématiques réunissant partenaires publics et privés et acteurs extérieurs39**
- 6. Proposer des prestations d'intermédiation public-privé, en coordination étroite avec les services et les réseaux du MAEE et du MEEDDAT dans les pays cibles et une valorisation de l'activité éditoriale ;39**
- 7. Poursuivre les actions pour valoriser à l'international, l'expérience française en matière de nouveaux contrats (contrats « design and build »; contrats de réhabilitation - exploitation, contrats de construction ou d'entretien sur performances)39**
- 8. Etablir l'ISTED comme relais des professions intervenant dans le champ de l'urbanisme, de la ville et des transports, auprès des organisations internationales et des financeurs, dans la phase de réflexion préalable sur leurs programmes et les projets..... 39**
- 9. Saisir les opportunités offertes par l'Union pour la Méditerranée, qui comporte un volet sur les villes, en essayant de se positionner très en amont dans l'élaboration des programmes et le montage des projets39**
- 10. Explorer la possibilité pour l'ISTED d'être une « tête de pont tropicale » en liaison avec les DDE des DOM-TOM et les CETE qui y interviennent**

déjà, par exemple sur un thème comme « l'habitat bioclimatique » dans ces régions.....	40
11. Ne pas négliger l'Amérique du Sud, en partenariat éventuellement avec Adefrance, qui y intervient sur les relations entre ville et port à partir de l'expérience française.....	40
12. Plafonner la place prise par les jumelages en maintenant le flux des jumelages sur un « rythme de croisière » de trois ou quatre jumelages actifs par an, et en ciblant, si possible, les thèmes et les pays de ces jumelages, en liaison avec la DAEI.....	41
13. Définir une charte du jumelage permettant de clarifier les conditions de gestion, et lui associer une convention type	41
14. Donner à tous les experts les mêmes « per diem », tout en assurant la couverture des risques pour l'ISTED sur la rémunération dont bénéficie le gestionnaire	41
15. Mieux valoriser les résultats des jumelages, par la production de publications, par exemple sous forme d'un numéro spécial de « villes en développement».	41
16. Maintenir une activité de production et de diffusion de documents forte, et régulière, en privilégiant les documents de synthèse par rapport aux documents d'information instantanée.....	41
17. Développer une activité de veille documentaire à partir d'une approche professionnalisée, avec l'établissement d'un plan de veille et le choix de thématiques précises.....	42
18. Étudier l'intégration au CDU (ou à l'IAURIF), du fond documentaire de l'ISTED et des documentalistes affectées à Urbamet, tout en veillant, dans une telle réorganisation, à la permanence du cahier des charges initial qui a été fixé à l'ISTED au moment où il en a pris la responsabilité.....	42
19. Resserrer les liens avec les directions clientes du MEEDDAT, en établissant avec elles des conventions, si possible dans un cadre pluriannuel, à partir de la politique d'offre de l'ISTED.....	43
20. Construire une relation durable avec l'AFD, dont les trois quarts de l'activité concernent le champ du MEEDDAT.....	43

-
21. **Élargir le cercle des partenaires privés de l'association, en fonction du contenu de ses activités, par exemple vers les opérateurs de transports urbains, les fournisseurs d'énergie en liaison avec la construction..... 43**
 22. **Conserver les positions et la reconnaissance des financeurs internationaux.....43**
 23. **Nouer des partenariats, avec d'autres opérateurs de même nature que l'ISTED, pour réaliser des opérations conjointes et mettre en commun les réseaux.43**
 24. **Revitaliser les comités sectoriels, un par pôle thématique43**
 25. **Procéder, au minimum, au recrutement de deux cadres techniques, dont un chef du pôle ville.....44**
 26. **Maintenir si possible un flux de fonctionnaires vers l'ISTED, en intégrant dans les prévisions financières leur régularisation financière44**
 27. **Constituer deux pôles, avec un responsable identifié : un pôle urbanisme durable et politique de la ville; un pôle transports et infrastructures..... 44**
 28. **Définir clairement les fonctions de chef de pôle et de procéder à leur nomination..... 44**
 29. **Identifier un petit nombre d'ensembles d'activités et de contrats, constituant des centres de profit, avec un objectif d'équilibre financier..... 45**
 30. **Réviser la pratique d'établissement du budget, pour le rendre plus réaliste dans l'appréciation prévisionnelle des recettes et donc des dépenses 45**
 31. **Affecter la totalité des charges de structure aux différentes activités selon une clé définie à l'avance, de façon à établir des coûts complets et associer à la politique d'offre mentionnée plus haut, une politique de vérité des coûts..... 45**
 32. **Utiliser la comptabilité analytique comme outil de pilotage des contrats, avec des effets réels sur leur conduite en cas d'apparition de déficit 45**

33. Signer avec les deux tutelles, un contrat unique d'objectifs et de moyens, ou deux contrats coordonnés, qui devraient être conclus sur la même période et la même durée, à savoir 2010 - 2013	46
34. Proposer à la DPD d'être membre du bureau de l'ISTED.....	46
35. Ajuster les statuts de l'ISTED à la recomposition des membres de l'Association.....	47
36. Améliorer la qualité de l'information transmise aux instances pour leur permettre de mieux remplir leur fonction de pilotage stratégique	48
37. Ne pas modifier le statut juridique de l'ISTED.....	48

Ressources, territoires et habitats
Énergie et climat
Prévention des risques
Développement durable
Infrastructures, transports et mer

**Présent
pour
l'avenir**

Conseil général de l'Environnement
et du Développement durable

7^e section – secrétariat général

bureau Rapports et Documentation
Tour Pascal B - 92055 La Défense cedex
Tél. (33)01 40 81 68 12/45