

**Jacques Oudin**  
**Président du Groupe d'échanges**  
**sur le développement de la coopération**  
**internationale dans le domaine**  
**de l'eau et de l'assainissement**

**PROJET**

Paris, le 7 février 2011

**Objet : Propositions pour développer la coopération internationale  
dans le domaine de l'eau et de l'assainissement**

Notre pays a une longue et forte expérience dans la gestion de l'eau et de l'assainissement tant en France qu'à l'étranger. La France a les capacités de renforcer son rôle dans la coopération dans ces secteurs qui sont devenus des priorités de l'action internationale. Elle est reconnue de façon indiscutable pour son expérience et la qualité de ses organismes et entreprises en charge de l'eau et de l'assainissement.

**I. L'eau : une priorité désormais incontournable de l'action de coopération internationale**

**1. L'eau et l'assainissement font partie des Objectifs du Millénaire.**

Après avoir été un peu oubliés, l'eau et l'assainissement sont devenus, au cours des dernières décennies, des priorités reconnues de la coopération internationale notamment à la suite des Forums mondiaux de l'Eau de Marrakech à Istanbul.

**2. Au cours des derniers Forums à Mexico en mars 2006, à Istanbul en mars 2009 et, prochainement, à Marseille en mars 2012, plusieurs concepts ont émergé et seront vraisemblablement confortés comme étant des éléments incontournables pour **une gestion rationnelle et durable de l'eau****

- la nécessité d'un **droit national sur l'eau** fixant les principes et les modalités d'une gestion cohérente de l'eau ;
- l'émergence du **rôle des autorités locales** dans la gestion de l'eau et de l'assainissement ;
- une coordination nécessaire des **gestions par bassin** dans le cadre d'une démarche de gestion intégrée des ressources en eau ;
- la nécessité d'un **système de financement** pérenne de l'eau, qui prenne en compte le principe « pollueur- payeur » mais aussi le principe de « mutualisation » pour permettre de faire face aux faibles contributions des populations déshéritées (en milieu rural, en banlieues...) et qui puisse aboutir au meilleur taux possible d'autofinancement ;
- l'intérêt d'une **contractualisation** au niveau régional entre les acteurs de l'eau ;
- la prise en considération des **gestions transfrontalières** que ce soit pour les fleuves ou les nappes phréatiques ;
- enfin, la mise en œuvre du **droit à l'accès à l'eau potable et à l'assainissement** pour tous les citoyens.

### 3. Les ambitions mondiales freinées par l'insuffisance des financements

Le rapport de Michel Camdessus été le rapport le plus médiatisé qui a permis de prendre conscience au niveau international de l'importance du facteur « eau » dans les processus de développement et des insuffisances de la gouvernance et de la gestion de l'eau au niveau mondial. Il a confirmé le constat que 1,5 milliard d'habitants n'avaient pas l'accès à l'eau potable et 2,5 milliards à l'assainissement.

Ces chiffres n'ont guère évolué depuis en raison du développement démographique, des misères engendrées par les conflits locaux et des insuffisances de certaines gouvernances dans le domaine de l'eau et de l'assainissement.

La résolution de ces problèmes nécessite, surtout, des moyens financiers qui se chiffrent par milliards de dollars (le chiffre de 25 milliards par an a été avancé). Toutefois ces sommes sont loin d'être atteintes en dépit des engagements des Etats ou des Organisations internationales. Il est peu probable que dans le contexte actuel des finances internationales, des résultats significatifs puissent être obtenus rapidement.

### 4. L'émergence des actions de coopération décentralisée et les problèmes de financement

Au fil des Forums mondiaux de l'eau, le **rôle et la place des autorités locales** ont été de plus en plus reconnus et confirmés.

Le forum de Marseille devrait pouvoir être l'aboutissement de cette évolution.

Ce processus est justifié car les acteurs locaux sont les mieux à même de s'informer, de se convaincre mutuellement, voire de se financer et, ainsi, de satisfaire certains des besoins locaux les plus urgents. Toutefois, il importe que ces acteurs locaux puissent disposer des moyens financiers adaptés. Or ceci est encore loin d'être le cas.

Dans ce domaine, la France a innové avec la loi de 9 janvier 2005 relative au financement de la coopération décentralisée dans le domaine de l'eau et de l'assainissement (dite **Loi Oudin-Santini**).

Cette loi autorise les collectivités et leurs groupements ainsi que les Agences de l'eau, à **affecter, dans la limite maximale de 1% de leurs ressources directes, des aides à la coopération internationale dans le domaine de l'eau et de l'assainissement.**

Au cours des Forums de Mexico, en 2006, et d'Istanbul, en 2009, mais également au cours des débats intervenus dans le cadre de certaines Assises de la coopération décentralisée (Maroc, Sénégal, Vietnam...) **la demande a été formulée que des mécanismes permettant la coopération internationale entre autorités locales et régionales du Nord et du Sud et entre d'autres entités non-étatiques puissent être développés et étendus au niveau européen et international.**

**A ce jour les acquis de cette loi du 9 février 2005 ne sont pas négligeables et ne sauraient être remis en cause.**

En 2009, après une montée en régime significative, **13.2 millions d'euros** ont été mobilisés dans le cadre de la loi Oudin/Santini par les collectivités et les agences de l'eau françaises pour financer des actions de solidarité dans le secteur de l'eau et de l'assainissement. Pour les collectivités, cela représente **75%** du montant total qu'elles ont investi dans le secteur.<sup>1</sup>

A titre d'exemple sur le territoire du **Burkina Faso**, principal pays d'intervention des acteurs français de la coopération, les Agences de l'eau ont soutenu, en 2010, 28 projets d'accès à l'eau et à l'assainissement portés par des collectivités et ONG françaises, pour un montant total de 1.7 millions d'euros environ. Leurs contributions sur le même pays s'étaient élevées l'année précédente à environ 990 000 euros.<sup>2</sup>

Egalement à titre d'exemple, en 2010, l'Agence de l'eau Loire Bretagne a signé deux conventions de partenariat avec des agences de pays partenaires (Mali, Brésil) et a financé depuis le début de la mise en œuvre du dispositif du 1%, 100 projets opérationnels, portés par des collectivités territoriales, des ONG, ou d'autres partenaires.

**Partant du bilan de cette action novatrice qui doit être maintenue au profit des populations déshéritées sur la base de la coopération entre les autorités locales, la présente note propose des pistes de réflexion pour consolider et élargir ce dispositif sans en modifier les objectifs.**

Des avancées semblent déjà avoir émergé lors des débats du forum préparatoire du 6<sup>ème</sup> Forum mondial de l'eau, les 17 et 18 janvier 2011 au CNIT.

Ce projet fera l'objet de débats lors du Forum de Marseille en mars 2012 dont le thème est: « **le Temps des solutions** » qui semble, enfin, arriver lentement.

## **II. Quelques propositions pour la consolidation, au niveau national, et l'extension, au niveau international, du dispositif du 1%.**

Ces propositions visent à donner aux autorités locales des pays plutôt « riches » de nouveaux moyens d'actions pour aider les autorités locales des pays plus « pauvres » à faire face aux besoins de leurs populations déshéritées qu'elles soient situées en milieu rural ou dans certaines banlieues des grandes métropoles.

**1.** En ce qui concerne **la consolidation au niveau national**, les études récentes effectuées par le pS-Eau, la DAECT et l'AFD font apparaître que 88% des recettes collectées au titre du 1% proviennent d'environ 20 principaux donateurs situés notamment dans la région parisienne et dans la région Provence Alpes Côte d'Azur.

Or, il existe en France près de 30 000 opérateurs dont environ 16 000 pour l'eau potable et 14 000 pour l'assainissement.

<sup>1</sup> Source : Bilan et caractérisation de la coopération décentralisée dans le secteur eau et assainissement, Juillet 2010, pS-Eau.

<sup>2</sup> Source : La contribution de la coopération décentralisée et non gouvernementale française dans les secteurs de l'eau et de l'assainissement au Burkina Faso en 2010, Janvier 2011, pS-Eau, Sophie Charpentier

La plupart de ces opérateurs sont de petite taille et leurs contributions sont donc relativement faibles. Dans ces conditions, très peu d'entre eux ont, à eux seuls, les moyens d'engager des actions significatives de coopération internationale.

**Le projet exposé par la présente note a pour objectif d'envisager de mutualiser ces ressources potentielles en collectant les dons de ces collectivités et structures intercommunales de petites tailles volontaires au sein d'un « fond d'appui » qui aurait pour objectif de financer et de développer des actions de coopération décentralisée dans lesquelles seraient bien entendu impliqués les acteurs actuels de cette coopération. Les ressources seraient donc issues des contributions des collectivités ou structures intercommunales de petites tailles qui ne souhaiteraient pas intervenir directement mais qui accepteraient de participer à l'issue de la campagne de sensibilisation menée par différents organismes et notamment pS-Eau.**

Notre objectif premier est donc de mobiliser ces « contributions dormantes » des collectivités territoriales de petite taille sans pour autant toucher en quoique ce soit aux principes actuels de la coopération décentralisée qui a fait ses preuves en France et de nombreux émules à l'étranger.

**Plusieurs approches peuvent donc être étudiées et développées :**

➤ **Le développement des actions des structures existantes**

**a) Le rôle mobilisateur des grandes collectivités territoriales.**

Les régions, les départements ou les grandes agglomérations peuvent initier des projets de coopération et mobiliser autour de ces programmes des participations financières des collectivités de petite taille de leur secteur géographique. A ce jour, toutefois, peu d'exemples probants ont pu être observés.

**b) Les ONG font déjà un travail de prospection auprès des collectivités.**

Certaines de ces actions ont abouti à des montages financiers.

Ces procédures pourraient être développées, éventuellement, en liaison avec les associations départementales de maires, qui pourraient jouer un rôle moteur dans une telle mobilisation.

A ce jour, toutefois, aucune d'entre elles ne s'est engagée dans cette voie.

➤ **La création de fonds d'appui pour la collecte des contributions éventuelles au titre du 1%**

**a) Les 6 Agences de l'eau** pourraient, éventuellement, créer chacune en leur sein, un fond d'appui pour récolter les contributions des communes ou des structures intercommunales de petites tailles gérant l'eau et l'assainissement et situées sur le territoire de leur compétence.

Toutefois, cela risquerait d'entraîner une confusion des genres car leur rôle est d'abord de prélever des redevances, et ensuite, par la mutualisation, de les redistribuer à ces mêmes structures.

De surcroît, la création de 6 fonds réduirait l'effet de mutualisation qui serait plus efficace au niveau national.

b) **La caisse des dépôts** joue un rôle essentiel dans certains domaines comme le financement de la préservation du patrimoine en abritant la **Fondation du Patrimoine** qui collecte de très nombreux dons.

Il pourrait être envisagé de lui confier un tel rôle pour gérer le « fonds d'appui 1% » récoltant les contributions « dormantes » des petites autorités locales publiques. Toutefois le domaine de l'eau n'entre pas dans son champ d'action habituel et la Caisse des Dépôts ne dispose d'aucune structure à l'international.

c) **Le projet présenté dans cette note donnerait plutôt la « préférence » à l'Agence Française de Développement (AFD) pour la gestion de ce « fonds d'appui 1% ».**

L'AFD est notre opérateur international dans le domaine de l'eau et l'assainissement et dispose d'un solide réseau d'agences dans de nombreux pays avec lesquels la France a des programmes de coopération.

Sans mésestimer le fait que l'AFD n'a pas encore rempli ce rôle de collecteur de fonds, elle dispose néanmoins de structures administratives et financières solides pour effectuer ces missions en liaison avec les associations locales d'élus et certaines ONG.

**La réussite d'une telle démarche passe cependant par trois conditions :**

- une campagne de **sensibilisation** auprès des collectivités de petites tailles, **donatrices potentielles**, sur le financement des actions de la coopération décentralisée à partir des ressources du 1% en les assurant de la fiabilité des circuits financiers utilisés et en les aidant à communiquer auprès de leurs concitoyens pour qu'ils acceptent le principe de cette coopération et des financements qui lui sont liés.
- le **respect absolu de la volonté de ces collectivités** pour le choix des actions qu'elles souhaitent financer, ce qui implique une transparence totale des circuits et des affectations des aides.  
Quelque soit l'option retenue pour le positionnement du fonds d'appui, sa gestion ne saurait se faire sans la participation effective des acteurs de la coopération décentralisée. Le conseil d'orientation de ce fonds devrait donc être composé, outre des spécialistes et des représentants de l'Etat, des représentants des collectivités territoriales et d'ONG à l'image du Groupe d'échanges.
- la sélection de certaines **actions emblématiques** auxquelles des donateurs pourraient contribuer financièrement.

**A cet égard, en complément des actions existantes, il est suggéré que 3 types d'actions prioritaires soient développés.**

- a) Une première priorité vise à l'amélioration de la gouvernance avec la création et l'appui au développement **d'écoles de formations** aux métiers de l'eau et de l'assainissement (avec les 3 niveaux de formation : supérieur, intermédiaire et de terrain).
- b) la mise en œuvre de **schémas d'aménagement et de gestion des eaux** au niveau des bassins ou des villes et des agglomérations, qui doivent être adaptés aux contextes locaux.

- c) la mise en oeuvre de « solutions globales » significatives et emblématiques concernant l'équipement en réseaux et stations d'eau et d'assainissement de villes moyennes servant ainsi de **référence** pour l'ensemble de notre coopération entre la France et les pays concernés.

Afin de connaître le point de vue des collectivités et des structures intercommunales de petites tailles sur ces propositions qui les concerne au premier chef, il est proposé avant toute décision, que le pS-Eau, sous la responsabilité du Groupe d'échanges CNE-CNCD et en lien avec l'AMF, réalise une enquête auprès d'elles.

Dans un premier temps, la vocation du « **Fonds d'appui 1%** » n'est destinée qu'à recevoir les **participations publiques** versées par les opérateurs habilités dans le cadre des dispositions de la loi du 9 février 2005.

➤ **Une réflexion nécessaire sur la collecte des « dons privés »**

Dans une seconde étape, rien ne devrait interdire à ce « Fonds d'appui 1% » de recevoir des **dons privés** au même titre que des fondations ou des associations agréées.

L'exemple du « tsunami » montre que lorsque des éléments catastrophiques se produisent, il ne serait pas inutile de « canaliser » ces fonds issus de la générosité publique pour garantir la meilleure efficacité possible.

Le récent rapport de la cour des comptes (janvier 2011) sur l'emploi des fonds collectés par les associations en faveur des victimes du Tsunami du 26 décembre 2004 fait apparaître clairement que :

- sur 356 millions d'€ (nets) collectés, 303 proviennent du secteur privé (85 %) et 12 millions du secteur publics (11 %)
- sur ces 303 millions d'€ du secteur privé, 226,6 millions provenaient de particuliers et 55,5 millions d'entreprises.

Ces sommes résultent d'un élan de générosité exceptionnel dû à l'émotion amplifiée par une couverture médiatique continue et d'une durée très importante.

La Croix Rouge a été le premier récepteur des dons avec 122 millions d'€ (33%), et a vu ainsi sa collecte pour des causes internationales multipliée par **dix**.

A chaque catastrophe, des fonds sont ainsi créés par divers organismes (ex : CUF pour les inondations au Pakistan) alors que l'existence d'un organisme permanent et reconnu pour ses compétences pour le financement d'actions dans le domaine de l'eau et de l'assainissement permettrait de rationaliser la collecte et surtout l'affectation des fonds.

Il s'agirait en quelque sorte, de transposer pour le financement de la coopération décentralisée dans le domaine de l'eau et de l'assainissement, le dispositif qui a été mis en place autour de la Fondation du Patrimoine pour le financement de la politique en faveur de la préservation du patrimoine tant public que privé.

Ces « fonds privés » pourraient d'ailleurs être associés aux « fonds publics » issus de la coopération décentralisée au titre du 1 %.

En aucun cas, ces collectes de fonds ne sauraient nuire aux actions individuelles menées par les collectivités, les ONG ou d'autres organismes.

**Le forum Mondial de l'Eau à Marseille** en Mars 2012 pourrait être un moment opportun pour faire connaître les problèmes de l'eau dans le monde et le sort des populations déshéritées pour **susciter un élan de générosité**.

**2.** En ce qui concerne le **développement à l'international de mécanismes permettant la coopération entre autorités locales et régionales du Nord et du Sud** et entre d'autres types d'entités non-étatiques, nous pouvons distinguer une double approche :

**a)** **au niveau européen**, il convient de rappeler que Pierre Schapira (actuellement adjoint au Maire de Paris en charge des affaires internationales), a fait adopter le 12 mars 2009, alors qu'il était député européen, une résolution souhaitant l'extension du dispositif du 1% à tous les pays européens qui seraient volontaires pour s'engager dans de telles actions.

Il serait souhaitable que cette initiative puisse être soutenue par les autorités françaises et qu'elle soit confortée par des décisions concordantes des **instances exécutives européennes** : les Directions Générales concernées, la Commission et le Conseil.

Compte tenu de la complexité des procédures européennes, de la diversité des approches des opérateurs et des structures nationales, de tels mécanismes doivent être obligatoirement adaptées aux contextes nationaux.

Une note complémentaire sur ce sujet, sera établie par le comité de pilotage du Groupe d'échanges.

La France ne saurait être seule à porter un tel projet qui devra être préparé avec les Etats-Membres ayant mis en place de tels dispositifs tels que la Grande Bretagne et la Suède.

En outre, il apparaîtrait souhaitable que la « Facilité ACP Union-Européenne pour l'Eau » puisse être renforcée pour répondre aux efforts des Etats membres et de leurs autorités locales ainsi qu'à la pression des besoins des pays bénéficiaires de ces aides.

**b)** la deuxième approche se situe au **niveau international** dans la continuité des motions adoptées le 28 juillet 2010 par l'Assemblée générale de l'ONU et en septembre 2010 par la Commission des droits de l'homme de l'ONU dans le cadre de **la mise en oeuvre du droit d'accès à l'eau potable et à l'assainissement pour toutes les populations déshéritées**.

Comme pour les suggestions formulées relatives à la consolidation du « dispositif 1% » au niveau national par la création d'un « fond d'appui », il apparaît inévitable qu'à terme, au niveau international, un tel dispositif puisse être, également, mis en oeuvre.

Une analyse approfondie du développement de tels mécanismes au plan international est en cours d'élaboration à la division des Partenariats Innovants du PNUD à Genève.

Au niveau de l'ONU, Gérard Payen, Conseiller du Secrétaire Général de l'ONU, peut contribuer à ces travaux.

A l'OCDE, son Secrétaire Général, Monsieur Angel GURRIA, très informé et passionné par les problèmes de l'eau, a mis en place un service dédié à cette problématique.

Toute initiative de notre pays devra obligatoirement être concertée avec ces entités. CGLU sera aussi une entité à associer en ce qui concerne le développement de la coopération entre autorités locales et régionales.

Un tel travail ne peut être envisagé que si une mobilisation des Etats est mise en œuvre sur la nécessité de donner de vraies responsabilités à leurs autorités locales et régionales en matière de gestion locale de l'eau et de coopération internationale. Le Forum de Marseille devrait y contribuer.

\* \* \*

En aucun cas, le développement européen et international de ce système de solidarité financière ne devrait nous faire dévier des principes sur lesquels sont fondées les participations au titre du 1% Oudin – Santini.

Il convient d'insister sur les **aspects essentiels qui sont ceux des contributions du 1% en France.**

Il s'agit de participations qui sont :

- volontaires
- décentralisées
- strictement affectées au secteur de l'eau et de l'assainissement.

**Si les projets aboutissent à une sorte de « prélèvement obligatoire », je crains que l'élan de solidarité ne se tarisse, au moins au niveau des collectivités territoriales françaises.**

En tout état de cause, tant au niveau européen qu'international il ne peut s'agir que de recommandations.

Les principes adoptés pour « la taxe avion », dite « taxe Chirac », peuvent certes être envisagés mais je crains qu'ils n'aboutissent à une certaine dénaturation du dispositif. En effet dans ce cas, nous aurions une contribution :

- obligatoire
- centralisée
- dont l'affectation sera beaucoup plus diluée.



## SYNTHESE DES PROPOSITIONS

1. Pour la France, mettre à l'étude la création d'un « **fonds d'appui** » au financement de la coopération décentralisée dans le domaine de l'eau et de l'assainissement alimenté par les contributions des « donateurs publics de petites tailles » au titre de la loi du 9 février 2005 qui ne peuvent ou ne souhaitent pas s'engager directement dans des actions internationales.
2. Etudier les possibilités de développer la collecte de « dons privés » assortis des avantages fiscaux correspondants par des fondations publiques, privées ou d'entreprise agréées.
3. Préparer une campagne de sensibilisation auprès des donateurs publics de petites tailles en liaison avec l'Association des Maires de France, les Agences de l'eau, l'AFD, l'ARF et le pS-Eau. Cette campagne pourrait trouver un relai dans certains évènements organisés en France d'ici le Forum de Marseille en mars 2012. Elle pourrait s'étendre, sous une forme adaptée, aux donateurs privés.
4. Etudier les possibilités de développer entre la France et les pays partenaires, la signature de « mémorandum » spécifiques aux actions de coopération, y compris décentralisées, dans le domaine de l'eau et de l'assainissement, en ciblant des actions prioritaires adaptées aux spécificités nationales.
5. Engager, avec les Etats-Membres européens ayant mis en place de tels mécanismes, les démarches nécessaires auprès des **instances européennes** pour l'extension aux 27 pays de l'Union européenne de législations nationales inspirées du 1% français mais adaptées aux spécificités locales.
6. Au niveau international, faire adopter par le 6<sup>e</sup> Forum Mondial de l'Eau à Marseille, en mars 2012, une **résolution dans la déclaration ministérielle** allant dans le même sens.
7. Procéder, en liaison avec le Réseau international des centres de formation aux métiers de l'eau (RICFME), à une analyse des structures les plus performantes à mettre en place pour les « **centres de formation** » aux métiers de l'eau et de l'assainissement en fonction des contextes nationaux dans les différents pays aidés.
8. Elaborer une présentation de ce projet dans le cadre des différentes commissions concernées du Comité International du Forum de Marseille : « politique », « régionale Grand Europe », et « thématique financement ».



**Jacques Oudin**

Président du Groupe d'échanges sur le développement de la coopération internationale dans le domaine de l'eau et de l'assainissement