



PETIT – DEJEUNER DEBAT

SYNTHESE

**"Où en sommes-nous,
deux ans et demi après le vote de la loi Oudin-Santini?"**

**Pierre-Marie GRONDIN, directeur de PS-Eau
Jacques OUDIN, Sénateur, Président d'honneur fondateur du CFE**



J. OUDIN, P. VICTORIA, PM. GRONDIN

**Club TP
23 SEPTEMBRE 2008**



INTRODUCTION

- **Pierre VICTORIA, Délégué Général du Cercle Français de l'Eau**

La loi Oudin-Santini a été votée, ce qui est rare dans le système démocratique, à l'unanimité des groupes politiques et dans les mêmes termes à la fois à l'Assemblée Nationale et au Sénat.

Elle permet aux autorités organisatrices des services publics de l'eau et de l'assainissement et aux Agences de l'eau de consacrer jusqu'à 1% de leurs recettes à la coopération internationale dans les domaines de l'eau et de l'assainissement.

Cette loi n'est cependant pas la loi fondatrice de la coopération décentralisée dans le domaine de l'eau, mais elle dénoue un problème important. En effet depuis 1992, il était possible pour les collectivités territoriales, collectivités de plein exercice, d'intervenir dans tous les secteurs qu'elles veulent et donc d'investir dans des projets internationaux de coopération décentralisée.

Mais les services en charge de l'eau et de l'assainissement, quinze mille en France pour l'eau et quatorze mille pour l'assainissement pour trente six mille sept cents communes, ne pouvaient pas le faire à l'étranger parce que cela ne faisait pas partie des compétences qui leur étaient dévolues.

Il y avait donc, préalablement, un problème de **mise en conformité avec la loi** que la loi Oudin vient résoudre.

La loi Oudin-Santini va connaître un impact médiatique, qui s'est traduit de façon plus lente et progressive dans les faits. Elle a pris son essor dans un contexte de prise de conscience de l'importance majeure de l'accès à l'eau et à l'assainissement dans les problématiques de développement. C'est-à-dire au moment où les Objectifs du millénaire, qui ont pour raison d'être de lutter contre la pauvreté dans le monde, avaient été votés et où on se rendait compte que l'accès à l'eau et à l'assainissement étaient au cœur même de la réalisation de l'ensemble de ces objectifs.

C'est bien parce qu'il y a eu concordance dans les agendas entre la problématique de l'eau émergente et cette initiative de Messieurs OUDIN et GRONDIN, relayée à l'Assemblée Nationale par Monsieur SANTINI, que cette loi va connaître un impact si important.

Qui dit rôle essentiel de l'accès à l'eau pour tous, dit nécessairement problèmes de financement. Monsieur CAMDESSUS l'avait déjà dit à Kyoto, lors du Forum Mondial de l'Eau, en le liant à celui de la gouvernance. **La loi Oudin-Santini va précisément apparaître comme l'une des réponses sur le plan financier permettant de subventionner cette problématique essentielle de l'accès l'eau et à l'assainissement.**

C'est la question qui nous est aujourd'hui posée, à savoir si cette réponse est efficace aujourd'hui, et notamment à Pierre-Marie GRONDIN qui est l'un des inspireurs de la loi.

Auparavant j'aimerais donner la parole à Jacques OUDIN, Président d'honneur et fondateur du Cercle Français de l'Eau, qui a été au cœur du sujet puisque cette loi porte son nom. Je souhaite qu'il nous dise comment cela s'est passé, comment cette loi a pu à la fois être votée et promulguée dans des délais aussi brefs et à l'unanimité des groupes politiques en présence.



▪ **Jacques OUDIN, Ancien Sénateur de Vendée, Président d'honneur du CFE**

Un texte de cette nature ne peut émerger que s'il y a une convergence de besoins et d'aspirations qui permettent son éclosion.

Pour revenir au contexte, **nous avons Kyoto et le rapport Camdessus qui soulignaient l'importance des besoins dans le monde entier et la nécessité de mobiliser des fonds considérables pour permettre et financer l'accès à l'eau et à l'assainissement**, alors même que les contributions publiques des Etats destinées au pays en voie de développement avaient tendance à stagner, voire à diminuer.

On était donc face à ce paradoxe d'un besoin croissant et bien déterminé, avec des aides publiques qui n'arrivaient jamais à atteindre les objectifs fixés. Il y avait de surcroît l'inconvénient que ces aides étaient utilisées de façon parfois précaire. On l'a vu à Mexico où les Ministres de l'environnement africains s'estimaient responsables parce que leur gouvernance avait été défailante.

La réflexion sur les financements innovants du développement a été lancée lors de la Conférence de Paris en 2006. Elle a essentiellement portée sur une contribution internationale de solidarité sur les billets d'avion qui a monopolisée à peu près la totalité du débat, alors qu'il y avait ce petit financement émergeant de la coopération décentralisée dans les domaines de l'eau et de l'assainissement.

Au final il y avait ce besoin et ce mouvement qui nous poussait à faire quelque chose, mais de plus il fallait également **résoudre une situation de blocage** pour les acteurs de l'eau français qui avaient anticipé le problème du financement à l'eau et lancé des opérations importantes de coopération décentralisée internationale en dehors de tout cadre légal. Je pense au SIAAP [Syndicat Interdépartemental pour l'Assainissement de l'Agglomération Parisienne], à Mulhouse et à certaines Agences [de l'eau], dont celle de Seine-Normandie, qui se retrouvaient, à la suite de contrôle de Chambres Régionales des Comptes, bloqués dans leur dispositif parce qu'étant un syndicat avec un objet et un lieu géographique déterminés, ils n'avaient pas le droit d'investir ailleurs que dans le périmètre qui leur était échu, puisque ce n'était pas leur raison sociale.

Il fallait donc résoudre ce problème. Finalement, cela a été très simple grâce à la collaboration du cabinet de Madame la Ministre Roseline Bachelot. J'ai proposé **un texte de deux articles**, l'un sur les collectivités et l'autre sur les agences et il est passé à l'unanimité. Je n'ai été que l'auteur, le rapporteur de cette loi. C'est André Santini qui a repris le dispositif pour le défendre à l'Assemblée Nationale où il a obtenu le même résultat auquel j'étais parvenu au Sénat. Je dois reconnaître que tous les orateurs se sont exprimés avec ferveur, foi et dynamisme pour emporter l'adhésion de leurs collègues. **Les lois votées à l'unanimité c'est toujours mauvais parce qu'on pourrait croire que cela résulte d'un élan euphorique.**

J'ai un seul regret c'est de ne pas l'avoir étendu à d'autres secteurs car, par exemple, dans les pays émergents le problème des déchets est dramatique et on aurait pu leur appliquer le même dispositif.

La difficulté maintenant est la mise en application. C'est facile avec le SIAAP qui est un gros syndicat intercommunal, mais plus difficiles pour des petites structures. Dans mon département, la Vendée, nous avons un syndicat d'alimentation en eau potable qui couvre les 282 communes. Il a un potentiel de mobilisation de 60 000 euro par an, ce



qui n'est pas négligeable. Il en a dépensé zéro pour la coopération décentralisée. On l'a intégré dans une réflexion et on commence à voir émergé un soutien un peu plus important. Quant aux Agences de l'eau, je pense à celle de Seine-Normandie, dont je préside la Commission internationale, nous avons un potentiel de trois millions d'euro. Nous avons commencé bien sûr à zéro, puis à investir nos recettes dans des projets de coopération décentralisée d'abord à hauteur de 500 000, et maintenant on est à 1 million. 30% sont mobilisés. Il reste une myriade de petits organismes. Mais comment celui qui n'a à sa disposition que 2 000 euro peut-il investir directement ? C'est impossible. **Il faut réfléchir à une mutualisation sur des projets cohérents menés par des gens compétents avec, localement, un suivi qui permet de garantir la pérennité de l'investissement.**

Ce sont les règles que nous avons instaurées à l'agence Loire-Bretagne. Le champ des objectifs est restreint. Tous les pays BRIC, c'est à dire le Brésil, la Russie, l'Inde, et la Chine, sont exclus car ils ont la bombe atomique donc de quoi se payer des choses extraordinaires. En revanche, les petits pays comme ceux de l'ex-URSS, les pays pauvres des Caraïbes, la péninsule Indochinoise et toute l'Afrique, Madagascar et les petites îles comprises, entrent dans le champ que nous avons défini. Par ailleurs nous avons aussi déterminé des règles strictes de coopération. **Il faut un projet cohérent, une ONG qui soit fiable et, localement, une communauté ou un collectif de citoyens qui s'investisse et en suive la mise en œuvre.** Tout ceci est contraignant mais il existe tellement de projets qu'il vaut mieux avoir des mécanismes de suivi et de contrôle.

Pour collecter l'argent, au-delà des grands organismes, que faire ? Certaines collectivités se sont mobilisées d'emblée comme la Bretagne, très intéressée par ces dispositifs. Dans l'Ouest on a créé « Loire Odyssée » dont le but est de contacter les petits organismes qui souhaitent verser des contributions et de les regrouper dans des projets auxquels ils seront associés.

La montée en régime des montants investis atteint la quinzaine de millions d'euro mais ce n'est pas beaucoup, le potentiel étant de cent vingt millions : cent pour les collectivités et vingt pour les agences. On est encore loin du compte. On a une potentialité intéressante. **Nous ne pourrions arriver à nos fins que si on a des projets mobilisateurs, bien montés, bien financés avec lesquels on a une garantie de bon fonctionnement.**

▪ Pierre VICTORIA

Deux questions à Pierre-Marie GRONDIN. Où en sommes-nous sur la mobilisation française concernant la loi Oudin-Santini ? Est-ce que cette loi est le prélude à la mise en place d'un financement solidaire sur le plan international pour l'accès à l'eau dans les pays en développement ?



▪ **Pierre-Marie GRONDIN, directeur de PS-EAU, Programme de Solidarité-Eau**
- La loi Oudin Santini : précurseur de la loi Thiolière de 2007 et de l'aide extérieure humanitaire des collectivités françaises

Le mérite de la loi Oudin-Santini c'est qu'elle a été le précurseur d'un certain nombre de mouvements autant en France qu'à l'étranger. En France la loi a permis de travailler sur ce qu'on a appelé la loi Thiolière de janvier 2007 pour répondre au tsunami de décembre 2004 sur l'action extérieure, notamment l'aide humanitaire, des collectivités territoriales. Cette dernière, à partir de ce qui avait été fait avec la loi OUDIN, a refixé les compétences des collectivités en matière de coopération décentralisée en étendant le champ des possibles des coopérations.

- Une montée en puissance progressive du nombre d'acteurs, de projets et des montants investis

➤ **Une centaine de maître d'ouvrage**

Il y a aujourd'hui en France une montée en puissance de la mise en œuvre de la loi Oudin-Santini qui a démarrée en douceur par l'implication d'une trentaine de collectivités locales, puis soixante, puis quatre-vingt pour arriver maintenant aux alentours d'une centaine de maîtres d'ouvrage. Il ne s'agit pas d'une centaine de projets, mais bien d'une centaine de maîtres d'ouvrage.

➤ **17 millions d'Euros investis**

Sur le plan des montants investis dans des projets rentrant dans le cadre de cette loi, nous atteignons l'ordre de dix-sept millions d'euro pour le bilan 2007. Nous n'avons pas encore le bilan 2008, mais nous devrions aller un peu plus loin.

➤ **Une mobilisation quasi unanime des collectivités locales importantes**

La plupart des collectivités locales importantes, communautés urbaines et villes, s'est impliquée dans la mise en œuvre de la loi et on en espère encore d'autres qui ne l'on pas encore fait telles que Marseille ou la communauté urbaine de Bordeaux, car si la ville de Bordeaux s'y est mise la communauté urbaine ne s'elle pas encore mobilisée. De même Strasbourg, Toulouse et Nice ne l'on pas encore fait. En revanche, Paris, Lyon, Nantes, Lille, Nancy, Poitiers se sont lancées.

➤ **De 8 à 250 projets soutenus**

Au niveau de PS-EAU, nous avons enregistré une progression constante. Nous étions à huit projets de coopération décentralisée eau et assainissement en 2004, juste avant la loi, en dehors donc de tout cadre légal. En 2005, suite à la promulgation de la loi Oudin-Santini, nous avons vingt-deux projets, en 2006 une centaine, et en 2007, on passe à deux cent cinquante projets soutenus.

➤ **Une montée en puissance progressive et en douceur**

Il y a eu, dans les débuts de la loi, une inquiétude face à un éventuel raz de marée de projets dans le domaine de l'eau qui auraient pu éradiquer tout le reste en matière d'aide au développement et faire concurrence à tout ce qui se faisait en matière d'éducation ou de santé. Nous, au PS-EAU, nous disions depuis le début que l'application de la loi Oudin allait se faire doucement, et que les élus appliqueraient cette loi sans nuire au reste de l'aide française au développement. C'est ce qui s'est passé, c'est ce qui se passe encore, et il y a une montée en puissance de mise en œuvre de la loi.

- Une mutualisation des acteurs et des moyens



Il existe des réseaux en région qui sont actifs pour soutenir la mise en œuvre de la loi Oudin-Santini dans les collectivités. Le tout s'est en effet accompagné de la création de collectifs dans des régions certes, mais aussi par des collectifs déjà existants. Il n'y a pas création ex-nihilo de nouvelles coopérations. Il y a notamment une coopération vers Lille, il y a « *Horizon Solidaire* » en Normandie, il y a « *Resacoop* » à Lyon. Tous ces réseaux, ONG et collectivités locales qui sont réunis depuis un certain temps autour des motifs de la coopération accompagnent et participent à la mise en œuvre de la loi Oudin-Santini.

▪ **Pierre VICTORIA**

Est-ce que cela va aussi vite que ce que vous espériez ?

▪ **Pierre-Marie GRONDIN**

Je savais que cela irait doucement. Donc cela aussi vite que ce que l'espérais. On évite le risque qui avait été avancé d'une espèce de raz de marée d'argent qui aille sur le terrain sans qu'il y ait vraiment de contrôle de réception ou de qualité des projets. Ce n'est pas ce qu'il s'est passé. Les gens sont prudents. Ils montent des projets en s'appuyant sur des expériences qui existent et nous avec le PS-EAU nous essayons de favoriser ce contexte. Il vaut mieux avoir une montée continue en qualité que d'avoir une explosion, et quelque chose de très important d'un coup qu'il serait difficile de dominer.

- Trois modes de mise en œuvre de la loi Oudin-Santini

Les modes de mise en œuvre sont de trois types.

- Le premier, la collectivité mène seule son projet de coopération. C'est un modèle que l'on trouve assez couramment

- le second, c'est une collectivité importante ou un syndicat des eaux de grande taille qui mettent en œuvre des guichets de financement qui subventionnent des ONG ou des collectivités françaises, souvent en binômes, pour réaliser des projets dans le domaine de l'eau à l'étranger.

- Le troisième type consiste à confier directement les moyens financiers à une ONG ou à un opérateur français pour qu'ils mettent en œuvre le projet d'une collectivité.

Tout cela est en train de se faire doucement. Il n'y a pas un seul modèle. Il y a un ensemble de panoramas qui couvre différents modes d'action.

- Rayonnement à l'étranger du modèle de la loi Oudin-Santini

Un autre élément important : depuis un certain temps, au niveau européen, nous avons des contacts avec nos partenaires dans le domaine de l'eau et du développement.

Jusqu'à présent il n'y avait qu'un seul organisme de financement à partir de fonds privés de l'accès à l'eau dans les pays en développement qui émergeait d'une manière forte : **WaterAid** en Angleterre se présentant comme les professionnels des ONG de l'accompagnement et des montages de projets dans le domaine de l'eau.



Actuellement, et je crois que c'est un effet de la loi Oudin-Santini, certains pays prennent des initiatives qui montent et qui ont tendance à rejoindre ce que nous faisons en France pour le financement à l'eau dans les PVD, avec des méthodes et des manières différentes.

- Si je prends l'exemple de la **Belgique**, à la fois du côté Wallon et à la fois du côté Flamand, il y a des initiatives pour mettre en œuvre des taxes ou des prélèvements qui permettent de financer des projets de financement de l'accès à l'eau en partenariat avec des collectivités.
- En **Espagne**, il se passe la même chose : il se crée des alliances entre les villes espagnoles et les gouvernements locaux de pays en développement.
- C'est identique en **Italie**.
- En **Suisse**, un dispositif se met en place.

Tout cela est très récent. Auparavant lorsque nous allions discuter dans d'autres pays d'Europe nous étions très isolés par notre manière de fonctionner en France sur l'aide extérieure au développement. On regardait le PS-Eau avec curiosité et on se demandait ce qu'était cette coopération décentralisée des villes.

Or aujourd'hui, on constate qu'il existe un ensemble de mouvements en Europe qui rejoint l'idée de notre loi Oudin-Santini.

Il s'agit de fonds non négligeables. Ainsi, des villes comme **Venise** engagent près de deux millions d'euro par an. **Vittoria**, en Espagne est à cinq cent mille euro. En **Hollande**, il s'agit de fonds privés et de compagnies d'eau et d'usagers qui atteignent six cents à sept cent mille euro.

On voit bien ici qu'on a une montée en puissance du financement à l'eau par la coopération décentralisée : c'est un départ.

Lors de l'**Exposition Universelle de Saragosse de cet été**, portant sur l'Eau et le Développement Durable, nous avons étudié ces différents dispositifs de financement de l'eau et les dynamiques propres à chacun des pays en fonction du contexte juridique et social local. On pourra difficilement obtenir une loi Oudin-Santini pour l'Europe parce qu'il y a des cultures et des contextes différents. Par contre, **il y a unanimité de volonté pour monter des projets basés sur ces types de financement et d'implication des professionnels et des collectivités locales pour accroître le nombre de projets dans le domaine de l'eau et dans celui de l'assainissement.**

De plus il **n'y a aucune réaction négative de la part des usagers et des contribuables** dans tous les pays. Au contraire, ils sont plutôt favorables à condition qu'il y ait communication et vérification de la destination et de l'utilisation de l'argent.



- La coopération décentralisée dans le domaine de l'eau : un atout de proximité par rapport à l'aide distancée des grands organismes internationaux

Pour conclure, un dernier point. Nous avons de plus en plus des communications et des interpellations de la part d'organismes internationaux, type PNUD, type UNESCO, pour rejoindre leurs programmes eau et assainissement afin que les collectivités les financent directement. Nous, au PS-Eau, n'y sommes pas favorables. Nous maintenons que **ce qui importe c'est la coopération de proximité**. Ce qui fait le lien entre la collectivité du nord et la collectivité du sud, les professionnels du nord et les professionnels du sud et inversement. Le fait de trop distancier l'opération en allant vers un fond international géré par un organisme multilatéral est un aspect que nous ne souhaitons pas favoriser. Par contre nous acceptons tout à fait de dialoguer avec ces organismes, et nous le faisons régulièrement.

▪ **Jacques OUDIN**

Le fondement de cette coopération décentralisée c'est la **liaison directe** entre les dirigeants des collectivités françaises et les dirigeants des collectivités d'un autre pays. C'est à la fois le transfert de financements pour des projets mais aussi le transfert de gestion, le transfert de connaissances en matière de gouvernance à l'échelon local. Le principe de cette liaison directe est le cœur même de la coopération décentralisée.

▪ **Pierre VICTORIA**

Lors de la **Semaine Mondiale de l'Eau** qui s'est tenue en août dernier **Stockholm**, j'ai participé à un débat sur les engagements du millénaire pour l'Afrique subsaharienne qui était présenté à la fois par le gouvernement sud-africain et la Banque Mondiale. Il a pris le soin de concéder la présentation de la partie financière à KPMG qui a établi la liste des moyens pour financer l'accès à l'eau. Dans cette liste il était mentionné : « *financement solidaire* » et entre parenthèses « Rapport Grondin 2006 » C'est un exemple qui montre bien que l'initiative qui a été prise par les pères de la loi est une initiative qui avait à la fois le mérite de l'originalité mais qui apparaît aujourd'hui très clairement comme une référence internationale.

DEBAT

▪ **Tristan MATHIEU, VEOLIA EAU**

Pierre-Marie GRONDIN a dit que le bilan 2007 des montants investis en France dans le financement de projets de coopération décentralisée dans le domaine de l'eau, s'établissait à dix-sept millions d'euro. **Peut-on détailler la provenance de ces fonds entre les agences de l'eau et les collectivités locales afin de savoir s'il y a un engagement homogène ?**

Par ailleurs au niveau de la coopération décentralisée **connaît-on des problèmes d'arbitrage entre les priorités françaises d'investissements dans les infrastructures**, pour lesquels les agences de l'eau sont les principaux financeurs, **et les priorités internationales de financement de l'accès à l'eau dans les pays en**



développement? Si c'est le cas, je pense que commencer par des niveaux de financement internationaux relativement faibles par rapport aux activités nationales des Agences de l'eau est souhaitable pour éviter ce genre de dilemme stérile.

▪ **Pierre-Marie GRONDIN**

Pour ce qui est des dix-sept millions d'euro de 2007, les Agences de l'eau ont contribué à hauteur de cinq millions d'euro. L'Agence de l'eau Seine-Normandie fournissant pour sa part un million trois cent mille. Toutes les agences le font, mais à des niveaux très différents.

Vis à vis des engagements et des arbitrages entre intérêts nationaux et internationaux, actuellement **le niveau des montants investis dans des projets de coopération décentralisée se situe en moyenne autour de 0,2% ou 0,3% des recettes de chacun des acteurs. Pour le moment les 1% autorisés par la loi sont loin d'être atteints.**

▪ **Christian LECUSSAN, FENARIVE**

Est-ce que ce 0,2% auquel on arrive est dû à un problème de mobilisation des fonds ou à un problème de création de projets et de demandes à soutenir ?

▪ **Pierre-Marie GRONDIN**

Il y a plusieurs raisons.

D'une part **l'effet de seuil** sur le montant lui-même. Tant que le montant reste relativement modeste on se pose moins de questions.

La deuxième est que pour gérer une somme d'argent plus importante cela va demander **plus de personnel, plus de suivi, plus de projets à financer**, et quels que soient les organismes cela pose un problème. Le fait d'affecter du personnel à la gestion et au suivi de ces opérations n'est pas évident.

La troisième raison c'est que **bien connaître la demande et avoir de bons projets qui aboutissent au bon financeur ne se fait pas automatiquement.**

Faut-il que ce soit automatique ? Je n'en sais rien. Nous avons du travail sur ce point-là. Il faut faire remonter des demandes cohérentes de la part des pays et les mettre en relation avec ceux qui ont aussi un appui cohérent et efficace chez nous. Pour l'instant, les deux se rencontrent d'une manière très imparfaite.

▪ **Jacques OUDIN**

Je voudrais insister sur deux choses.

Premièrement, sur **la prudence** des financeurs et des collectivités car nul se sait ce qu'il peut se passer dans des pays lointains et notamment dans les dérives financières. Il faut donc être prudent et c'est la doctrine adoptée à l'Agence Loire-Bretagne. Nous devons avoir des garanties quant aux partenaires. Par exemple, dernièrement des associations de grandes écoles d'ingénieurs françaises se sont mobilisées dans ce domaine avec des ONG : là on sait que ça va être du sérieux.



Deuxièmement, nous avons **besoin d'informations** sur place.

Je me tourne ici vers les entreprises.

Je me souviens d'un projet que j'avais visité à Soweto. C'était la Lyonnaise des Eaux qui le développait.

Je me souviens aussi d'un autre projet sur le Cambodge avec l'Agence Française de Développement (l'AFD) à Hanoï. Il s'agissait de faire en sorte que les collectivités puissent apporter leur contribution dans un grand projet global pour prendre en charge les branchements sociaux qui avaient du mal à s'intégrer dans le financement global du dispositif.

C'est intéressant car cela signifie que des organismes comme l'AFD, ou des entreprises prestataires de services d'eau, peuvent apporter des idées sur des contributions financières.

Le coût des branchements sociaux est quelque chose qui m'intéresse beaucoup parce qu'il est vrai que lorsqu'on installe un système de distribution de l'eau, dans un pays où elle était mauvaise et polluée certes mais gratuite, cela entraîne un changement de comportement.

L'eau c'est la première étape, car pour le moment faire payer l'assainissement c'est impossible.

Au Vietnam, nous avons lancé une opération de coopération qui a un peu de mal à démarrer. Il faut faire payer l'eau 8 000 ou 10 000 Dong mais l'inflation est telle que cela n'a plus beaucoup de signification. Cela fait trente centimes le m³.

Et cela ne peut réussir que s'il y a des financeurs et des opérateurs.

Les entreprises peuvent signaler soutenir des projets qui sont les compléments d'opérations qu'elles peuvent mener elles-mêmes.

- **Pierre-Frédéric TENIERE-BUCHOT, Conseiller spécial au Programme des Nations-Unies pour l'Environnement (PNUE), et Gouverneur au Conseil Mondial de l'Eau (CME)**

- 120 millions d'euros mobilisables : une utopie constructive

Il est important d'avoir des indicateurs permettant des comparaisons et de savoir si la loi Oudin-Santini est plutôt une réussite ou un échec, mais il faut savoir les interpréter.

Nous avons parlé d'un **potentiel de cent vingt millions d'euro** de fonds mobilisables pour financer l'accès à l'eau dans les pays en développement grâce à la loi Oudin-Santini. Ce chiffre est exact. Mais il se base sur des multiplications à la chaîne, sur une consommation d'eau facturée en moyenne de 130 litres par jour multipliée par 365 jours, cela fait à peu près soixante mètres cube à multiplier par soixante trois millions d'habitants, on obtient, en multipliant encore par 3,2€, soit le prix moyen du m³ d'eau du robinet en France, eau et assainissement compris, un chiffre d'affaire de douze milliards d'euro. Si on applique 1% à ces 12 milliards, cela fait cent vingt millions d'euro mobilisables.

Cela signifie que ces cent vingt millions ils se basent sur 1% de la sommes de la totalité des budgets des services d'eau et assainissement, et sur les trente six mille communes françaises où tout le monde paierait. Or il faut savoir, et on l'a dit, qu'elles n'ont pas toute la même taille, ni les mêmes capacités de fonds mobilisables. Cela signifie surtout



que **ces cent vingt millions on ne les atteindra jamais**, et même dans 100 ans on ne les aura toujours pas atteints. Ce sera plutôt soixante-dix ou quatre-vingt en étant vraiment optimiste, et la moitié seulement si on ne l'est pas. Il n'y a aucune raison que les instances qui votent un budget type loi Oudin votent le 1%. On peut compter seulement sur la moitié, peut-être 0,6 ou 0,7 %, mais pas 1%, pas 100%. Donc la moitié, c'est-à-dire soixante millions, se traduirait par trente, trente-cinq millions en étant réaliste. Dix-sept millions en 2007, à mi-course de ces 30 millions, au bout de quelques années n'est pas si mal que ça.

Il est important de **comparer** les indicateurs entre eux, c'est en cela qu'ils sont utiles. Il est intéressant de constater que ce budget de 17 millions d'euros mobilisés en 2007, ne correspond pas à des milliers mais à des centaines de maître d'ouvrage donateurs. Cette centaine d'acteurs, on peut espérer la multiplier par 2, 3, ou 4, mais on n'arrivera jamais à des dizaines de milliers, et si ce nombre arrive à un millier un jour ce sera formidable.

De la même façon, on est passé de huit à deux cent cinquante projets, peut-être que là aussi on arrivera un jour à un millier de projets, mais on n'arrivera pas à cent mille projets, et pourtant cent mille projets il y en a à travers le monde !

Il y a une restriction par la loi même.

Il faut l'avoir en tête car elle porte sur des centaines de donateurs et des centaines de bénéficiaires, mais pas des dizaines de milliers.

- Pour une mesure de l'Aide Publique au Développement (APD)

Pour financer le développement dans le monde, il y a l'Aide Publique au Développement (APD). Quelle est l'Aide Publique au Développement pour l'eau et l'assainissement en France ? Le principal donateur de l'APD c'est bien entendu l'Agence Française du Développement (l'AFD), mais il n'y a pas de comptabilité analytique et on ne sait s'il s'agit de santé ou d'agriculture. Pourquoi ? Parce que cela laisse les mains libres d'une année sur l'autre.

Il n'y a pas de statistiques françaises sur l'Aide Publique au Développement.

Cela permettrait de regarder d'une année sur l'autre ce qu'il se passe pour la loi Oudin-Santini par rapport à l'APD, et ce serait très intéressant. L'APD est en train de diminuer depuis deux ans, alors que la loi Oudin-Santini monte. On a un numérateur qui monte avec un dénominateur qui descend. **Il devient urgent de mesurer cette APD pour prouver que l'on est transparent et que l'on n'a rien à cacher.**

- Financements Oudin versus *Wateraid*

Enfin, il y a les **comparaisons internationales**.

Wateraid, c'est vingt fois ce que l'on fait en France, parce que cela se base sur la facture de l'eau à partir de donations individuelles et volontaires, mais pas sur les organismes.



- **Pierre Victoria**

Il faut préciser que les collectivités territoriales n'ont aucune responsabilité en matière d'eau en Angleterre. C'est complètement différent du système politique de gestion de l'eau français.

Est-ce que cela veut dire qu'en terme financier l'enjeu, aujourd'hui, est l'élargissement à d'autres collectivités plus que l'augmentation du pourcentage donné par ceux qui donnent déjà ?

- **Pierre-Marie GRONDIN**

- **Les enjeux en terme financier : augmenter le pourcentage donné et élargir le nombre d'acteurs.**

Les deux.

C'est à la fois **une augmentation du pourcentage des recettes donnée** qui est encore trop faible à 0,2%. Il existe une marge d'amélioration.

L'autre piste c'est de **mobiliser plus de collectivités locales** mais nous sommes en train de toucher la plupart des grandes collectivités françaises. S'il reste une quarantaine ou cinquantaine de collectivités ou de syndicat majeurs qui ne l'ont pas encore adopté, c'est le maximum d'acteurs que l'on peut encore espérer mobiliser. Je rejoins là ce que disait Pierre-Frédéric TENIERE-BUCHOT. Après il reste un ensemble de petites collectivités qui sont souvent réunies en syndicats et avec lesquelles on doit travailler pour les accompagner. En terme de masse, avec cinquante collectivités de grande taille en France qui rejoindraient le dispositif, on aurait pratiquement fait le tour des acteurs mobilisables.

- **Le système de communication anglais pour l'appel au financement solidaire de l'accès à l'eau (Wateraid)**

Je voudrais revenir sur le système anglais de financement de l'accès à l'eau et à l'assainissement dans les pays en voie de développement. **Wateraid a une grande qualité qui est d'avoir une communication extraordinaire** d'une part, et d'autre part une mobilisation très forte autour de cette communication. C'est très anglo-saxon et cela passerait mal chez nous. Tout est basé sur l'évènementiel : des galas, des marathons, des choses comme ça comparables à notre Téléthon. *Wateraid* mobilise cinq millions de livres auprès des donateurs, essentiellement des compagnies qui étaient auparavant publiques et qui ont été privatisées et qui continuent de donner. Par effet de levier, ils arrivent à multiplier ça par quatre. C'est-à-dire qu'avec d'autres bailleurs, dont l'Europe, ils atteignent les vingt millions de livres par an. Il est intéressant de connaître les modèles de coopération de nos voisins. Mais **ce n'est pas vingt fois ce que nous faisons, car ce n'est pas comparable.**

Nous n'avons pas inclus dans les dix-sept millions d'euro de la mobilisation d'autres fonds pour lesquels de grandes collectivités locales se font cofinancer les opérations par l'Etat français, l'Union Européenne, et qu'il faudra arriver à considérer. Nous n'avons pas les chiffres. Nous les aurons peut-être un jour.



- **Pierre VICTORIA**

Est-ce que ce qui est collecté au titre de la loi Oudin-Santini fait partie de cet engagement adopté par la France de multiplier par deux l'aide publique au secteur de l'eau ou est-ce compté à part ?

- **Jacques OUDIN**

Cela n'a rien à voir. **L'aide publique au développement est une aide d'Etat et l'autre est une aide bénévole.** Personne ne s'imagine atteindre les cent vingt millions.

Les gros opérateurs d'eau sont plus facilement mobilisables. Le contrôle démocratique est un peu plus éloigné. Le citoyen n'a guère son mot à dire. Plus la collectivité est petite plus les questions se posent et la résistance des habitants ou des consommateurs d'eau peut être plus forte.

Ce qui peut motiver c'est avoir des projets. Par exemple l'île de Noirmoutier est en train de monter un partenariat avec une petite île de l'Océan Indien qui est dépourvue de tout. Il s'agit de l'île Rodrigue. Vingt ou trente mille habitants, pas d'électricité, pas d'eau et pas d'assainissement. Ce projet est mobilisateur dans le cadre d'un partenariat.

Je crois que dans ce mouvement de mobilisation, les entreprises ont un énorme rôle à jouer. Surtout en terme de détection de projets où les fonds collectés au titre du 1% auraient leur place à côté des actions commerciale. Notre système se base plutôt sur le petit social. Même si cela dépend du type d'opération en général c'est du petit social qui peut compléter parfaitement ce qu'y est fait au titre des différents financements. **Le contrôle est essentiel.**

- **Pierre-Marie GRONDIN**

La mise en œuvre de ces fonds est très importante. Le soutien à la maîtrise d'ouvrage locale et le lien avec les élus qui ont à faire le choix dans la gestion de leur projet et de leur territoire est primordial.

Nous n'arriverons pas à satisfaire toute la demande en infrastructures, mais on peut aboutir à de vrais plans d'équipement en services d'eau potable et d'assainissement dès que leur financement devient prioritaire par rapport à d'autres secteurs. C'est un véritable enjeu.

Nous devons plus travailler avec nos collègues européens pour qu'il y ait des financements destinés à ce secteur de manière constante et pérenne de façon à ce que le secteur soit en hausse rapidement et que l'on ne constate pas une baisse générale de l'Aide au développement et notamment sur l'eau et l'assainissement.

- **Jannick ETIENNE, Agence Française de Développement**

Je veux insister sur **la complémentarité** de programmes du type de ceux qui sont financés par l'Agence Française de Développement. Ce sont des programmes d'investissements même si nous accompagnons nos bénéficiaires d'un certain nombre de mesures de renforcement des capacités. **L'action des collectivités en faveur de ces maîtrises d'ouvrage**, surtout dans des pays en voie de réforme où des transferts de compétences aux collectivités sont en cours, **est très importante pour la pérennité**



des investissements. C'est un enjeu important et les collectivités peuvent intervenir dans la durée. D'où l'intérêt d'une bonne articulation entre ces différentes actions.

Dans nos rapports d'activité, nous publions les chiffres sur l'eau, sur l'assainissement. L'ordre de grandeur est de trois à quatre fois supérieur aux financements utilisés par la loi Oudin-Santini en subventions, et de l'ordre de 70% pour l'Afrique subsaharienne. **Les chiffres sont publics et malheureusement on ne voit pas une réelle augmentation.**

▪ **Jacques BORIES, Agence de l'Eau Seine-Normandie**

Notre action internationale se fonde sur un trépied. D'une part le bilatéral avec des jumelages et des mariages avec d'autres pays ou d'autres régions, le multilatéral et l'aide au développement au sens étymologique du terme. **Nous n'avons pas attendu 2005 pour nous engager.** L'Agence de l'Eau Seine-Normandie intervient depuis onze ans maintenant sur l'aide au développement.

Pourquoi ne montons-nous pas davantage en puissance alors que nous ne sommes qu'à 0,2% ? Aujourd'hui nous investissons et nous contribuons à hauteur d'un million trois cent mille euro par an et les instances de bassins dans leurs sous-groupes ou comité ad hoc nous ont fixé un objectif de passer de 0,2 à 0,4% ce qui représentera environ deux millions deux cent mille euro d'ici à la fin de notre programme.

Notre règle du jeu est la suivante. Systématiquement **c'est un ménage à trois.** Nous travaillons avec une collectivité du bassin ou une autre agence puis partenaire qui nous apporte une aide. **C'est un triumvirat et nous nous appuyons sur des instances locales et, au niveau national, sur des ONG.**

Notre répartition c'est un peu moins de 70% à l'Afrique de l'Ouest, moins de 30% à l'Asie du sud-est et le reste est réparti dans le monde.

Pourquoi ne passe-t-on pas plus vite de 0,2 à 0,4% ? Je doute fort que l'on arrive à 1%. **Notre objectif n'est pas de faire du chiffre pour faire du chiffre. Nous voulons soutenir de bons projets.** Nous appelons bons projets ce sont ceux qui s'inscrivent dans la durée, dont les populations locales vont s'approprier le contenu, bien le gérer. Il y aura un service rendu à la population et notamment aux femmes qui ne doivent pas être laissées sur le bord du chemin. Ce sont tous ces éléments qui font que nous ne grossissons pas plus vite. Le temps aussi de parvenir à maturité, d'apprendre notre métier et de faire des progrès car nous en avons à faire.

En dernier point, si nous intervenons sur le plan international je crois que **comme toute politique publique elle mérite d'être évaluée** afin d'avoir l'assurance que l'argent public est bien utilisé.

▪ **Camille SAISSET, HydroPlus**

Existe-t-il une instance mise en place pour évaluer les programmes à l'étranger depuis 2005 et l'adoption de la loi Oudin-Santini ?

Il existe ce vœu de mutualiser les petites collectivités pour pouvoir atteindre un niveau de fonds plus important et pour mettre en œuvre des projets de taille suffisante sur le terrain. Cela attire d'autres instances comme le CNUD qui ont des programmes conséquents ou l'UNESCO et dans ce cas n'atteignons-nous pas une démarche territoriale identique ?



En terme de résultats, combien de collectivités sont engagées en étant en régie ou en délégation de service public ? **Est-ce que le mode de gestion de l'eau en France a une influence sur la capacité des collectivités à s'engager dans des opérations de coopération décentralisée ?**

En terme d'assainissement il y a-t-il l'exemple d'une collectivité qui s'engagerait dans ce secteur ?

▪ **Pierre-Marie Grondin**

Oui, il y a des exemples de coopérations décentralisées internationales dans le domaine de l'assainissement. Il y a notamment des projets de collectivités qui sont accompagnés par le SIAP dans différents pays. Il y a beaucoup d'exemples qui sont significatifs, tel Madagascar.

Evaluation ? Qui évalue ? Il n'y a pas de modèle. **Chacun se dote ou non d'un dispositif d'évaluation des financements.** Souvent quand il s'agit d'un bailleur important comme l'Agence de l'eau Seine-Normandie il dispose de son propre dispositif de suivi qu'il mutualise plus ou moins avec d'autres, notamment avec le Syndicat des Eaux de l'Île-de-France ou d'autres partenaires. C'est un peu le modèle général que l'on trouve.

Il n'existe pas de systématisation d'un modèle de suivi des projets. Doit-on y parvenir ? Je n'ai pas d'avis là-dessus. Je signale qu'il y a quelque chose de très intéressant c'est le *F3E* qui est une plate-forme de suivi de ce que font les ONG.

Le lien avec l'Aide Publique au Développement est primordial. Le seul bureau qui va subsister au Ministère des Affaires Etrangères c'est celui de la coopération décentralisée. Il faut, en partenariat avec l'AFD, arriver à ce que soit mieux reconnue, mieux mise en valeur, la coopération décentralisée.

Y a-t-il une baisse de l'Aide publique au développement du fait de la hausse de la coopération décentralisée ? Non. On peut toujours effectuer des corrélations mais en réalité ce n'est pas lié. Par contre on pourrait assister à ce que l'aide gouvernementale soit moins élevée dans le secteur de l'eau parce qu'il y a la loi Oudin-Santini. L'Etat pourrait se consacrer plus aux écoles ou à la santé ou à d'autres programmes. L'eau et l'assainissement étant traités par la coopération décentralisée, l'Etat pourrait s'en éloigner. C'est un risque.

Tout est compté dans l'Aide publique au développement. La coopération décentralisée est dedans.

Le mode de gestion est-ce que cela influe ? Oui. Etant donné que c'est un pourcentage du budget. Quand le budget n'est pas géré par la collectivité ou le syndicat, s'il est délégué on ne peut pas faire le calcul du 1%. Par contre, il existe une voie de négociation et de travail avec les gestionnaires des contrats pour étudier un accord pour atteindre au moins 0,2%.

Cette application a très rarement entraîné une hausse du prix de l'eau en France. En général c'est prélevé sur d'autres marges ou d'autres secteurs. On reste au même niveau de prix de l'eau pour l'utilisateur. Par contre il y a une réaffectation à l'Aide publique internationale.



- **Pierre VICTORIA**

Pouvez-vous apporter des précisions sur l'assiette du pourcentage ?

- **Pierre-Marie GRONDIN**

Les taxes et redevances ne sont pas comptées dedans. La contribution à l'Agence de l'eau n'est pas comprise, sinon on la ferait payer deux fois. Tout le reste est inclus. C'est sur les ressources du syndicat ou de la collectivité lorsqu'elle est en régie.

Sur l'assainissement, il y a une grande majorité de communes qui sont en régie contrairement à la distribution d'eau.

- **Tristan MATHIEU**

Le calcul de l'assiette pour le 1% est le même quel que soit le mode de gestion, régie ou délégation.

N'a-t-on pas quelque chose à faire pour offrir un meilleur retour aux collectivités qui s'engagent ? Nous parlons de la communication de Wateraid. Sans tomber là-dedans, **comment peut-on aider des élus à vendre cette idée à leurs consommateurs et à leurs administrés ?** Quelque chose qui démontre comme le font certains industriels marchands qui déclarent qu'ils reversent tant à la fondation X contre le CO2 par exemple.

- **Pierre-Marie GRONDIN**

La loi Oudin-Santini n'est pas interdite aux collectivités concédantes, mais il faut un accord avec le distributeur pour la mettre en application.

Sur la communication, il nous a été proposé un site Internet clefs en main. Il y a des outils de communication sur lesquels on pourrait investir pour avoir de la communication interne vers les employés ou les usagers. **Notre difficulté est de savoir comment rassurer les élus, plus que de convaincre les usagers qui eux ne sont pas du tout paniqués.** Ils sont plutôt d'accord. Comment va-t-on rassurer les élus et les conseils d'administration des agences de l'eau pour parvenir à une véritable communication qui permette de calmer les choses, que c'est bien encadré par la loi, qu'il n'y a pas de risques et que les usagers y sont favorables ? Nous disposons de beaucoup d'enquêtes sur le sujet qui démontrent qu'il n'y a aucun risque du côté des usagers. Comme la loi cadre bien cela il n'y a pas non plus de risque juridique. C'est cette communication qui manque.

- **Jacques OUDIN**

Avec mon expérience de trente-six ans d'élus local, je peux dire que **si l'on veut rassurer les élus, il faut pouvoir les valoriser.** Il faut que leur action apparaisse intéressante, exemplaire vis à vis de leurs électeurs, comme les branchements sociaux. il faut que les élus puissent comprendre que l'effort fourni par les consommateurs est bien ciblé et efficace. Pour motiver les élus, il faut qu'ils puissent se valoriser eux-mêmes par des missions qui seraient adaptées au soutien que les consommateurs sont prêts à leur apporter.

- **Pierre-Marie GRONDIN**



Ce qui nous manque c'est un retour positif sur le terrain et sur ce qui se fait. Il faut aussi que l'on fasse passer le message chaque fois que l'on va faire des contrôles et des vérifications. **Il faut qu'on donne, en toute transparence, le résultat.** Nous avons besoin, à un niveau donné, d'un retour positif – ou non - de ce qui se passe réellement. Il ne faut pas rester dans notre cercle franco-français et il faut que l'on s'alimente des réalités concrètes des aides que l'on apporte sur le terrain dans ces pays en voie de développement.

▪ **Jean LAPEGUE, Action contre la Faim**

Un autre point important c'est d'identifier les besoins. On se rend compte en travaillant avec les partenaires de la loi Oudin-Santini, les Agences de l'eau que le fait de choisir un projet ensemble répond souvent à des « feeling » plus qu'à des indicateurs de vulnérabilité. Par exemple, tout ce qui est l'approche objective du millénaire, tout ce que sont les indicateurs de vulnérabilité à l'OMS, sont assez peu mis en jeu dans la sélection des projets. **Pour valoriser les élus et les projets, il faut qu'ils aient une pertinence forte qui passe, pour ce qui est notre cas, par la gestion de l'urgence et ensuite par l'augmentation de la gouvernance.**

Je peux également ajouter, de notre point de vue d'opérateur de terrain et d'ONG, ce en quoi **la loi Oudin-Santini est utile par rapport à nos bailleurs classiques.** Action contre la Faim est une ONG qui fait de l'eau depuis vingt-cinq ans nous avons trente-trois millions d'euro par an de projets en eau dans vingt-un pays et le volume moyen d'un projet tourne autour du million d'euro.

Les acteurs, loi Oudin-Santini, qui travaillent avec nous contribuent en moyenne de cinquante à cent mille euro par an. A première vue on peut dire que c'est finalement très petit par rapport à notre budget global car cela ne représente qu'un million d'euro sur trente-trois. En même temps cela a d'énormes avantages car la plupart des bailleurs institutionnels, je pense à l'Union Européenne, travaille en cofinancement. Très souvent le fait d'obtenir **un cofinancement de type loi Oudin-Santini, même s'il est à la hauteur de cent mille euro, va déclencher un grand bailleur institutionnel et donc nous allons pouvoir monter un nouveau projet.** C'est un élément très valorisant.

En général, lorsque nous travaillons avec des bailleurs institutionnels nous sommes dans un mécanisme de donation. C'est-à-dire que le bailleur est aveugle, alors que **dans le cadre de la loi Oudin-Santini nous sommes dans une relation entre une collectivité du nord et une collectivité du sud. On sort d'une approche donation et on va vers une approche coopération plus riche, moins « top-down ».**

Il manque des indicateurs pour savoir où et quoi financer.

Il y a une méconnaissance de la loi Oudin-Santini au niveau des Mairies. Les agences de l'eau sont au fait de la loi mais pour ce qui est des mairies, il y a encore beaucoup de retard. Il y a là un énorme effort de communication à fournir.

L'évaluation est faite de façon systématique. Une évaluation de projet coûte environ quinze mille euro. Donc sur un projet à cinquante mille euro, il est évident qu'il est impossible de faire une évaluation. Par contre dans le cadre des projets cofinancés du type loi Oudin-Santini et avec l'Union Européenne, cela est cohérent et il existe plusieurs outils d'évaluation de la performance de l'action humanitaire sur le terrain comme *F3E*, ou des sites anglais comme *Alnap*, et des méthodologies prônées par



l'OCDE, sur lesquels les acteurs mettant en œuvre la loi Oudin Santini peuvent s'appuyer.

- **Camille SAISSET, HydroPlus**

La mise en œuvre de la loi Oudin-Santini concerne bien, dans le cadre d'opérations décentralisées, le développement et non pas des actions d'urgence. Ou peut-il y avoir les deux ?

- **Pierre-MARIE GRONDIN**

Il peut y avoir les deux.

- **Pierre VICTORIA**

Je propose de conclure en remerciant Jacques OUDIN et Pierre-Marie GRONDIN d'avoir été parmi nous. Il reste à faire un gros **travail de conviction** que nous devons assumer collectivement. **L'évaluation des politiques publiques** auxquelles nous avons fait référence également. Sans doute, doit-on trouver, pour résoudre le problème de l'accès à l'eau **des effets de levier** entre les partenaires et entre les financements. C'est sur ce sujet-là qu'il faudra travailler demain.

*Le CFE remercie la FNTP pour son accueil,
et Dominique CALAFURI pour sa collaboration.*

Le débat a été animé par Pierre VICTORIA, Délégué général du CFE

*Petit-déjeuner organisé et Synthèse réalisée sous la responsabilité du CFE
Crédits photographiques : CFE*

*Contact : Louise QUINCHON, Chargée de Mission
louise.quinchon@cerclefrancaisdeleau.fr*

*Cercle Français de l'Eau
36, rue de Liège
75008 Paris
www.cerclefrancaisdeleau.fr*