

LES SYNTHÈSES TECHNIQUES DE L'OFFICE INTERNATIONAL DE L'EAU

**La loi Oudin-Santini,
dix ans après**

Rémi BOYER

février 2015



*Office
International
de l'Eau*

En partenariat avec des organismes d'enseignement supérieur, l'OIEau propose des états de l'art synthétiques sur différents sujets liés à l'eau. Ces synthèses sont rédigées par des élèves dans le cadre de leur cursus de formation.

Cette synthèse documentaire « **La loi Oudin-Santini, dix ans après** » a été effectuée par **Rémi Boyer**, élève post-master (bac+6/7) d'AgroParisTech-ENGREF en voie d'approfondissement et mastère spécialisé « Gestion de l'eau » à Montpellier.

Le contenu de ce document n'engage la responsabilité que de son auteur, il ne reflète pas nécessairement les opinions ou la politique de l'OIEau.

Toute utilisation, diffusion, citation ou reproduction, en totalité ou en partie, de ce document ne peut se faire sans la mention expresse du rédacteur, de l'Etablissement d'origine et de l'OIEau.

SYNTHESE TECHNIQUE

La loi Oudin-Santini, dix ans après

BOYER Rémi
remi.boyer@agroparistech.fr

Février 2015

Résumé :

La loi Oudin-Santini a dix ans. En permettant aux Agences de l'eau et aux collectivités de mobiliser jusqu'à 1% de leur budget spécifique pour des actions de coopération décentralisée dans les domaines de l'eau et de l'assainissement, la loi suscitait au moment de son vote de grandes attentes.

La majeure partie de ses objectifs initiaux ont été atteints, car elle a effectivement garanti une sécurité juridique, une souplesse d'application et un volume financier disponible substantiel. Elle est venue soutenir l'aide publique au développement française, dans un paysage en pleine évolution. Son principe a même été prolongé, avec une ouverture rapide vers l'électricité et le gaz, puis plus récemment vers les déchets ménagers.

Cependant, la loi a également rencontré des limites dans la diffusion des pratiques qu'elle autorise. Pour les élus comme pour les populations, l'information reste un enjeu central en vue d'élargir le nombre d'acteurs engagés.

Mots-clés

Coopération décentralisée – loi Oudin-Santini – Eau et assainissement – Agences de l'Eau – Collectivités locales

Abstract :

The Oudin-Santini law is now ten years old. It has enabled water agencies and local authorities to mobilize up to 1% of their water and sanitation budgets for “decentralized cooperation”. Therefore, when it was passed, the law was accompanied with great expectations.

It has actually achieved most of its objectives. It reinforced legal certainty, permitted implementation flexibility and raised funds. It has also provided beneficial support for French public international development funding in a rapidly changing area. The 1% principle for water has spread to electricity and gas, and more recently, solid waste.

However, the implementation of the Oudin-Santini law has had to cope with persistent obstacles in terms of dissemination. For elected representatives and for the wider population at large, however, information remains a significant challenge, and is clearly key to increasing the number of stakeholders involved.

Key-words

Decentralized cooperation – Oudin-Santini law – Water and sanitation – Water agencies – Local authorities

SOMMAIRE

GLOSSAIRE	4
INTRODUCTION	5
LA LOI OUDIN-SANTINI DANS SON CONTEXTE HISTORIQUE	5
UN ENJEU DE SECURITE JURIDIQUE	5
Le cadre juridique de la coopération décentralisée : un droit « de réponse » aux innovations des collectivités.....	5
Offrir aux Agences et collectivités les moyens de leurs ambitions de coopération.....	6
UN CHAMP D’ACTIONS OUVERT	7
Deux articles.....	7
... pour un large éventail de possibilités	7
L’Etat et les instances de concertation.....	8
UN BILAN DECENNAL	9
CARACTERISATION DE LA COOPERATION PAR LA LOI OUDIN-SANTINI	9
Une tendance à la hausse et une marge de progression substantielle	9
Les Agences de l’eau : acteurs clés pour la mise en œuvre de la loi Oudin-Santini	10
Les collectivités : une hausse certaine de l’engagement, malgré une inégalité forte	10
UN SOUTIEN CONSEQUENT A L’AIDE PUBLIQUE AU DEVELOPPEMENT	10
La loi Oudin-Santini et l’aide publique au développement française	11
Une aide faite de dons, dans un paysage en pleine évolution	11
FAVORISER DE NOUVELLES ACTIONS : LA DIFFUSION D’UN PRINCIPE	11
DU MECANISME DE FINANCEMENT AU MECANISME DE COOPERATION	12
Les freins à l’augmentation du nombre d’acteurs mobilisés	12
Un mécanisme comptable mu par les élus.....	12
Un rôle à jouer pour le citoyen/usager	13
UNE OUVERTURE THEMATIQUE ET GEOGRAPHIQUE	14
Appliquer le mécanisme à d’autres domaines en France	14
Un modèle diffusable à l’international ?	14
CONCLUSION	15
REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES	16
ANNEXES	18

GLOSSAIRE

AESN - Agence de l'Eau Seine-Normandie

AEAP- Agence de l'Eau Artois-Picardie

AFD - Agence Française de Développement

APD - Aide Publique au Développement

ART - Appui aux Réseaux Territoriaux

CAD - Comité d'Aide Développement

CGCT - Code Général des Collectivités Territoriales

CNCD - Commission Nationale pour la Coopération Décentralisée

CNE - Comité National de l'Eau

CUF - Cités Unies France

DAECT - Délégation pour l'Action Extérieure des Collectivités Territoriales

F3E - Fonds pour la promotion des Études préalables, des Études transversales et Évaluations (F3E)

FP2E - Fédérations Professionnelle des Entreprises de l'Eau

GIRE - Gestion Intégrée des Ressources en Eau

IFOP - Institut Français d'Opinion Publique

INSEE - L'Institut National de La Statistique et des Etudes Economiques

OCDE - Organisation de Coopération et de Développement Economiques

OIEau - Office International de l'Eau

PFE - Partenariat Français pour l'Eau

PNUD - Programme des Nations Unies pour le Développement

pS-Eau - Programme Solidarité Eau

RIOB - Réseau International des Organismes de Bassin

SEDIF - Syndicat des Eaux d'Ile de France

SIAAP - Syndicat Interdépartemental pour l'Assainissement de l'Agglomération Parisienne

Remarque préliminaire : les chiffres et données économiques utilisés dans cette synthèse sont présentés à euro constant. L'évolution de l'inflation sur la période 2005-2014 est décrite en Annexe 3.

INTRODUCTION

« *Quels sont les objectifs visés au travers de ce texte ? J'en vois trois : tout d'abord, soutenir l'action de la France dans le domaine de l'aide au développement - notre pays a déjà beaucoup fait à cet égard, mais il doit faire encore davantage ; ensuite, donner un cadre légal aux opérations de coopération internationale existantes ; enfin, favoriser le développement d'actions nouvelles* ».

Le 22 juin 2004, Jacques Oudin, alors sénateur de la Vendée, se prononçait devant la Haute Assemblée sur les objectifs d'une proposition de loi qu'il avait lui-même rédigée. Le texte, novateur, autorisait les Agences de l'eau ainsi que les collectivités locales et leurs groupements compétents pour la gestion dans l'eau et de l'assainissement à mobiliser jusqu'à 1% de leurs ressources spécifiques pour des actions de coopération décentralisée. Il fut voté quelques minutes plus tard, en première lecture. Une fois cette étape franchie, le texte suivit son cheminement parlementaire : il fit d'abord l'objet d'un rapport du député André Santini au titre de la commission des lois de l'Assemblée Nationale, qui l'adopta à son tour le 27 janvier 2005. Puis la loi fut promulguée le 9 février suivant par le Président de la République (Loi n°2005-95) et prit usuellement le nom de ses deux principaux promoteurs.

Dix ans ont passé, et un premier bilan peut être dressé au regard des objectifs fixés : *quelles ont été les conséquences effectives de la loi Oudin-Santini sur la coopération décentralisée dans les domaines de l'eau et de l'assainissement ?*

Sur le fond, cette interrogation en soulève de nombreuses autres, qui peuvent être déclinées selon les trois points mentionnés par M. Oudin. Premièrement, en légalisant de nouvelles possibilités de financement pour la coopération décentralisée dans les secteurs de l'eau et de l'assainissement, comment ce texte est-il venu apporter une sécurité juridique plus importante aux actions qui lui préexistaient ? Quelles étaient ces dernières ? Ont-elles perduré ? Deuxièmement, la loi a-t-elle réellement permis de soutenir l'Aide Publique au Développement (APD) de la France ? En reconnaissant la coopération décentralisée comme un espace de relations transnationales non mues par l'Etat, quelles furent ses relations avec la sphère traditionnelle des relations interétatiques de l'aide publique au développement ? Troisièmement, le texte a-t-il été moteur d'actions nouvelles ? De nouveaux acteurs se sont-ils engagés, vers de nouveaux projets et/ou de nouveaux bénéficiaires ? Le principe a-t-il créé une dynamique ? Peut-il s'élargir à d'autres domaines ?

Ces trois dimensions guideront chacune des parties de la synthèse: après avoir étudié le contexte juridico-historique de rédaction de la loi, un bilan chiffré du mécanisme financier dans le cadre général de l'APD permettra de mieux identifier les défis restant à affronter¹.

LA LOI OUDIN-SANTINI DANS SON CONTEXTE HISTORIQUE

Pour tenter de mesurer l'influence de la loi sur la coopération décentralisée durant la dernière décennie, il convient d'abord d'étudier le texte lui-même, en analysant son contenu novateur comme réponse à un vide juridique à combler.

UN ENJEU DE SECURITE JURIDIQUE

Le cadre juridique de la coopération décentralisée : un droit « de réponse » aux innovations des collectivités

Comme l'explique André Laignel dans son rapport sur l'action extérieure des collectivités territoriales remis au ministre des affaires étrangères le 29 Janvier 2013 (Laignel, 2013) : « d'une manière assez générale, (...) le droit de l'action extérieure des collectivités territoriales

¹ Choisir la synthèse implique de choisir pour synthétiser. Pour des raisons de format, l'échelle privilégiée par cette étude est d'abord macroéconomique et institutionnelle. Evoquer le contenu concret de projets de coopération décentralisée serait instructif isolément mais peu révélateur d'une décennie d'évolutions, tant la diversité des projets et des contextes invoqués est importante. Et pour cause, chaque action de coopération décentralisée est unique. Néanmoins, la bibliographie indicative en fin de ce document offre un éventail d'exemples.

a suivi, et dans le meilleur des cas, accompagné les initiatives des élus plus qu'il ne les a précédées.» En effet, les grands textes qui ont marqué l'histoire de la coopération décentralisée ont été rédigés alors même que la pratique qu'ils autorisaient avait déjà cours.²

La loi Oudin-Santini témoigne elle-aussi de cette spécificité française. Au moment de son vote, certains syndicats intercommunaux et Agences de l'eau employaient déjà une partie de leurs ressources pour des actions de solidarité internationale. Le Syndicat des Eaux D'Ile de France (SEDIF), par exemple, avait déjà mobilisé 8,6 millions d'euros depuis 1985. L'Agence de l'Eau Seine Normandie (AESN), pour sa part, réservait une part de son budget à des actions internationales dès 1997. On note d'ailleurs que le président du SEDIF et le vice-président du conseil d'administration de l'AESN au moment du vote étaient un seul et même acteur, aussi promoteur de la loi : M. André Santini. Ce dernier a donc innové en favorisant de nouvelles actions de coopération, mais aussi en les inscrivant dans le droit. De fait, une telle légalisation s'imposait, car une faiblesse juridique affleurait pour chacune des catégories d'acteurs concernés.

Offrir aux Agences et collectivités les moyens de leurs ambitions de coopération

D'une part, les collectivités et leurs groupements compétents pour l'eau et l'assainissement doivent être en mesure de garantir le recouvrement des coûts, selon le principe « l'eau paie l'eau ». En tant que services publics à caractère industriel et commercial, cette logique a deux conséquences : les budgets eau et assainissement doivent être indépendants du budget général, et les usagers doivent pouvoir lire sur leur facture un montant correspondant au service qui leur est rendu (étant exceptées les redevances aux Agences et autres taxes). Or en l'absence de loi autorisant les actions de coopération, les collectivités facturaient aux usagers un service qui ne leur était pas rendu *stricto sensu*. L'éventualité d'une hausse des coûts entraînée par des actions de coopération internationale fragilisait le procédé juridiquement. Le projet de loi de réforme de la politique de l'eau, qui fut adopté en première lecture à l'assemblée nationale le 15 janvier 2002 comprenait, en son article 30, une disposition qui régularisait les actions de ce type. Mais le texte ne parvint jamais au Sénat.

D'autre part, les Agences de l'Eau, en tant qu'établissements publics, doivent satisfaire au principe de spécialité. Or la coopération internationale n'était pas une prérogative définie par la législation avant le vote de la loi Oudin-Santini. En effet, les redevances perçues par les Agences ne pouvaient être employées que pour leurs domaines d'intervention propres : à savoir l'attribution de subvention pour lutter contre la pollution de l'eau sur leur territoire de compétence. Cette faiblesse a été soulignée par la cour des comptes en décembre 2002 (à l'occasion d'un contrôle de l'Agence Rhin-Meuse) et a suscité une interruption de leurs actions de coopération (Sénat, 2005).

Ainsi, pour des raisons différentes mais avec un même constat, la sécurité juridique de l'action internationale des collectivités et des Agences devait être renforcée. Par ailleurs, Charles Guéné, en tant que rapporteur pour la commission des lois sur le texte au Sénat, décrivait explicitement cette nécessité de légiférer avec un agenda propre (Guené, 2004, p.16) : « la situation d'insécurité juridique dans laquelle se trouvent les collectivités territoriales et les Agences de l'eau et les conséquences préjudiciables de l'interruption de leurs actions (...) en cours rendent nécessaires l'adoption de telles dispositions, sans attendre (...) un nouveau projet de loi portant réforme de la politique de l'eau ». C'est dans ce contexte contraint, tant sur le fond (une situation d'insécurité juridique), que sur la forme (un texte ciblé pour éviter l'attente d'une large réforme du secteur de l'eau), que la loi fut votée.

² En tant que texte fondateur en la matière, le décret du 24 janvier 1956 sur les jumelages est venu encadrer une pratique déjà existante, soutenue depuis le début des années 1950 par la mouvance fédéraliste et notamment le Conseil des communes d'Europe. La formulation fut même perçue comme trop restrictive, et sa lecture dut être pondérée sous la pression des élus locaux par une circulaire du ministre de l'intérieur M. Bourges Maunoury en date du 9 mai 1957 (Vion, 2003). Autre exemple : la loi d'orientation du 6 février 1992, si importante pour l'action extérieure des collectivités locales, a donné un cadre et un nom : la « coopération décentralisée », aux multiples actions engendrées par les premières étapes de la décentralisation.

UN CHAMP D' ACTIONS OUVERT

Deux articles...

Pour répondre aux enjeux énoncés, la loi Oudin-Santini a été rédigée en deux articles. Le premier a inséré l'article L. 1115-1-1 dans le chapitre sur l'action extérieure des collectivités du Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT)³, ainsi rédigé :

« Art. L. 1115-1-1 CGCT : Les communes, les établissements publics de coopération intercommunale et les syndicats mixtes chargés des services publics de distribution d'eau potable et d'assainissement peuvent, dans la limite de 1 % des ressources qui sont affectées aux budgets de ces services, mener des actions de coopération avec les collectivités territoriales étrangères et leurs groupements, dans le cadre des conventions prévues à l'article L. 1115-1, des actions d'aide d'urgence au bénéfice de ces collectivités et groupements, ainsi que des actions de solidarité internationale dans les domaines de l'eau et de l'assainissement. »

L'article 2 de la loi a ajouté l'alinéa suivant à l'article L. 213-6 du Code de l'Environnement⁴ :

« Dans le respect des engagements internationaux de la France et dans le cadre de conventions soumises à l'avis du comité de bassin, l'Agence peut mener des actions de coopération internationale dans les domaines de l'eau et de l'assainissement, dans la limite de 1 % de ses ressources, le cas échéant et suivant les règles statutaires en vigueur pour chaque catégorie de personnels, avec le concours de ses agents. »

Ainsi, le premier article s'adresse aux collectivités, et le second aux Agences. Cependant, si le principe est comparable, la formulation n'est pas identique pour les deux catégories d'acteurs concernés, selon les projets qu'ils peuvent mettre en œuvre.

... pour un large éventail de possibilités

D'une part, pour les collectivités, le mécanisme de financement peut s'appliquer à trois types de projets.

- Tout d'abord, la loi Oudin-Santini permet de faire appel aux principes de la coopération décentralisée conventionnelle, en référence à l'article 1115-1 qui définit les conditions de signature de ces conventions, signées avec des autorités locales étrangères. Cet article a d'ailleurs été modifié par la loi n° 2007-147 du 2 février 2007, aussi appelée loi Thiollière, qui a fait de l'aide au développement et de la coopération décentralisée une compétence d'attribution des collectivités (Zarecky-Weinberg, 2008).

- Ensuite, la loi prévoit une aide sans convention pour les projets d'aide d'urgence. Ceux-ci viennent répondre aux événements critiques ponctuels, qui impliquent une nécessité d'obtenir des fonds rapidement pour répondre à une catastrophe ou à un conflit. L'enjeu de ces situations critiques est double : le temps et la capacité de financement ; la loi est donc rédigée de telle manière qu'elle puisse répondre avec efficacité à ces deux nécessités. Là aussi, le contexte du vote n'est pas négligeable. La loi a été présentée à l'Assemblée un mois après le tsunami du 26 décembre 2004 en Asie du sud-est. Cette catastrophe a suscité un prompt élan de générosité que les collectivités n'ont pas pu accompagner par leurs canaux de coopération habituels, du fait du manque de possibilités offertes par le droit. Bien que le texte voté par le Sénat prévoyait déjà ce type de projets, l'agenda *médiatique* bouleversé par le Tsunami a donné une place particulière à la loi dans l'agenda *politique* de l'époque.

- Enfin, la loi fait référence aux projets de solidarité, qui sont également exemptés de convention, mais qui diffèrent des projets d'aide d'urgence par leur temporalité. S'ils

³ L'article 1115-1-1 a été modifié le 8 décembre 2006, ouvrant le principe aux services publics de distribution du gaz et de l'électricité.

⁴ Suite à la loi sur l'eau du 31 décembre 2006, cet alinéa est aujourd'hui contenu (sans modification) dans l'article L213-9-2 du Code de l'Environnement.

répondent aussi à un besoin, ils ne sont pas forcément liés à une crise, et s'inscrivent sur le moyen ou long terme.

De plus, la loi est marquée par une relative souplesse de rédaction. Premièrement, le choix des acteurs mobilisés est ouvert. Il peut être fait appel à des ONG dans les trois types de projets (grâce à un multi-partenariat pour une coopération décentralisée classique, ou par financement direct pour les projets d'aide d'urgence et de solidarité). Deuxièmement, la loi laisse une certaine marge d'interprétation financière. Il faut se tourner vers la circulaire interministérielle du 30 décembre 2007 (Ministère de l'Intérieur et al., 2007) pour trouver des précisions sur l'assiette des fonds disponibles. Les 1% évoqués se réfèrent uniquement « aux ressources collectées auprès des usagers ou redevables ». Ceci exclut donc les ressources issues de subvention ou d'emprunts. Par ailleurs, la TVA et les redevances aux Agences de l'eau n'entrent pas dans le calcul des ressources indiquées. Dans la pratique, la méthode de calcul reste souvent une question importante et délicate pour les collectivités ou les groupements. En particulier lorsque les services d'eau et/ou d'assainissement font l'objet d'une délégation, car le contrat peut prévoir des recettes d'exploitation faibles voire nulles pour la collectivité. Dans ce cas, elle est souvent amenée à renégocier son contrat avec le délégataire (et à informer son précepteur) pour rendre la démarche possible.

D'autre part, en ce qui concerne les Agences, la mention du terme générique de « coopération internationale » laisse un champ d'actions possibles relativement ouvert. Dans les faits, deux types de projets ont surtout été développés durant la décennie passée : la coopération institutionnelle et les projets de solidarité internationale.

- La coopération institutionnelle permet aux Agences de partager leur expertise avec des organismes de bassin ou institutions partenaires à l'international. Concrètement, il peut par exemple s'agir de projets de Gestion Intégrée des Ressources en Eau (GIRE) , de projets visant à établir des diagnostics, des plans de gestion ou encore à mettre en œuvre des redevances, etc. Pour conduire ces projets d'appui institutionnel, les Agences peuvent faire appel à des associations spécialisées, comme l'Office International de l'Eau (OIEau), secrétaire technique du Réseau International des Organismes de Bassins (RIOB).

- Les projets de solidarité internationale donnent la possibilité aux Agences de subventionner des collectivités et/ou des associations de leur bassin dans la mise en œuvre de projets de coopération décentralisée tels que décrits ci-dessus.

Pour mettre en œuvre leurs projets, les Agences doivent néanmoins solliciter la rédaction d'une convention soumise à l'avis du comité de bassin, dont 20% des sièges sont occupés par des représentants de l'Etat.

L'Etat et les instances de concertation

Toute loi conférant des compétences supplémentaires aux collectivités revêt un caractère particulier dans un pays à la tradition jacobine. Et le soutien étatique n'est que plus important lorsque la compétence s'opère sur le champ des relations internationales, domaine régalien sensible. En l'occurrence, au moment du vote, on peut souligner que l'Etat a défendu la loi, en soulignant son intérêt juridique, mais aussi stratégique dans une économie mondialisée. M. Darcos, alors ministre délégué à la coopération, l'affirmait lors du débat en séance du 22 juin 2004 (Sénat, 2004) : « j'apporte naturellement mon plus entier soutien à la proposition de loi (...). Ce texte permettra, me semble-t-il, tout à la fois de valoriser l'expertise française dans le domaine de l'eau et d'offrir aux acteurs engagés dans ce processus de coopération décentralisée le cadre juridique qui leur faisait défaut. C'est également une manière intelligente et généreuse de favoriser l'essor de nos entreprises en Afrique tout en assurant une meilleure sensibilisation de nos populations ».

Afin de favoriser la cohérence de la politique extérieure de la Nation, l'Etat possède une direction administrative spécifique sur la question de la coopération décentralisée : la

Délégation pour l'Action Extérieure des Collectivités Territoriales (DAECT) rattachée au ministère des affaires étrangères. De façon à préserver un espace de proposition aux collectivités, la DAECT assure le secrétariat de l'instance interministérielle de concertation : la Commission Nationale pour la Coopération Décentralisée (CNCD). Créée à l'occasion de la loi du 6 février 1992, elle est composée à parité des représentants des associations de collectivités territoriales et des ministères concernés pour chacun des domaines de coopération. Sur la question de l'eau, et pour accompagner la mise en œuvre de la loi Oudin-Santini, un groupe d'échange spécifique a été créé le 2 février 2006, entre le Comité National de l'Eau (CNE) et la CNCD. Son secrétariat a été assuré par le Programme Solidarité Eau (pS-Eau) jusqu'en 2013, où il a été transféré au Partenariat Français pour l'Eau (PFE).

Tout en garantissant l'existence d'espaces de concertation, le gouvernement a donc reconnu que les collectivités pouvaient jouer un rôle déterminant dans le secteur de l'eau, et contribuer activement à des objectifs de l'aide publique au développement française, qu'ils soient solidaires et/ou politiques et/ou économiques. Qu'en fut-il dans les faits ? Pour répondre à cette question, un bilan décennal s'impose.

UN BILAN DECENNAL

La loi Oudin-Santini a rendu possible la mobilisation de volumes financiers importants pour favoriser la coopération décentralisée dans les domaines de l'eau et de l'assainissement. En permettant d'accroître le volume des dons à l'échelle du pays, le texte a ainsi permis de soutenir l'aide publique au développement française.

CARACTERISATION DE LA COOPERATION PAR LA LOI OUDIN-SANTINI

Une tendance à la hausse et une marge de progression substantielle

Après dix ans, le constat est clair : les effets de la loi ont été sensibles en termes de volume financier. Entre l'année 2007, au cours de laquelle fut publiée la circulaire d'application précisant les conditions de mise en œuvre du mécanisme, et l'année 2013, date des dernières mesures, les contributions des collectivités et des Agences de l'eau à la coopération décentralisée *via* la loi Oudin-Santini ont plus que doublé, passant de 10,8 M€ à 23,5 M€ (Noblot, 2014)⁵.

Par voie de conséquence, la somme totale de la coopération décentralisée dans les domaines de l'eau et de l'assainissement a également augmenté, passant respectivement de 14,2 M€ à 28,3 M€ pour les mêmes dates. Dans celle-ci, la part de la coopération hors loi Oudin a baissé (de 24% à 17%), et celle permise par la loi Oudin a augmenté (de 76 à 83%). Cependant, sur la période, il n'y a pas eu de substitution à proprement parler car les deux catégories de coopération décentralisée ont crû en volume. En effet, la coopération décentralisée conventionnelle hors loi Oudin dans les domaines de l'eau et de l'assainissement a également progressé sur la période, même si cette évolution a pris une ampleur moindre. Mise en œuvre par les conseils généraux et régionaux qui ne sont pas ciblés par la loi, mais aussi par les collectivités qui préfèrent s'engager sur le budget général, elle est passée de 3,4 M€ euros en 2007 à 4,8 M€ en 2013⁶.

Ces bons résultats doivent néanmoins être nuancés, si l'on compare l'aide effective à l'aide potentiellement mobilisable. Cette dernière a été évaluée à environ 67 M€ (Dussaux, Noblot,

⁵ Considérant les difficultés de mesure appliquées à cette thématique, la méthodologie s'avère essentielle. Dans une optique de bilan, il convient de mobiliser, dans la mesure du possible, des données issues d'une même institution. Pour les chiffres de la coopération décentralisée, nous optons ici pour les statistiques produites par le pS-Eau, dont la position stratégique permet de récolter des données directement auprès des acteurs concernés. Le pS-Eau inclut dans son calcul la valorisation des ressources humaines mobilisées pour la conduite de projet.

⁶ En guise d'exception à ces tendances générales, les chiffres constatés lors de la dernière année de mesure marquent une rupture. En 2013, la somme totale de la coopération décentralisée dans le domaine de l'eau et de l'assainissement a stagné pour la première fois depuis la vote de la loi, à hauteur de 28,3 M€. Entre ces deux années, les budgets issus de la loi Oudin-Santini ont crû de 22,8 M€ à 23,5 M€, mais ceux de la coopération décentralisée conventionnelle ont baissé, là aussi pour la première fois, de 5,5 M€ à 4,8 M€. Néanmoins, il est trop tôt pour voir en cette évolution le signe d'un retournement de tendance.

2010), ce total ne prenant en considération que les moyens des Agences et des collectivités, sans comptabiliser les éventuels dons fournis par les délégataires de ces dernières⁷. Dans les faits, plus de 40% de l'assiette disponible est donc aujourd'hui mobilisé.

Le mécanisme de contribution volontaire offert par la loi Oudin-Santini a donc permis de mobiliser d'importantes ressources, bien qu'une marge importante de progression subsiste. En vue d'affiner ce constat, il convient d'étudier le rôle joué par les différents acteurs de la coopération décentralisée : Agences de l'eau et collectivités.

Les Agences de l'eau : acteurs clés pour la mise en œuvre de la loi Oudin-Santini

Durant la première décennie de la loi Oudin-Santini, les Agences de l'eau ont presque triplé leurs engagements pour la coopération décentralisée, qui sont passés de 5,6 M€ en 2007 à 15,4 M€ en 2013. Au nom de leur indépendance, les Agences agissent chacune selon leurs propres moyens et leurs orientations stratégiques, et privilégient certaines zones géographiques ou certains types de projets. Malgré cela, elles se sont engagées ensemble à atteindre les « 1% » d'aide à l'horizon 2015 lors du 6e Forum Mondial de l'Eau de Marseille de 2012. Les conséquences de cette implication sont doubles :

- les Agences participent directement à la croissance des contributions, en développant leurs propres projets, notamment concernant la coopération institutionnelle ;
- en accordant des subventions, elles jouent également un rôle décisif pour augmenter le nombre des projets et encourager les collectivités à s'engager.

Les collectivités : une hausse certaine de l'engagement, malgré une inégalité forte

Les collectivités, pour leur part, ont également augmenté leur aide pour l'eau et l'assainissement qui est passée de 5,2 M€ en 2007 à 8,1 M€ en 2013. Néanmoins, cette aide est très inégalement répartie sur le territoire. Par exemple, le SEDIF et le SIAAP fournissaient à eux seuls 43% de ce total en 2013, avec respectivement 1,88 M€ et 1,78 M€ engagés pour la coopération décentralisée. Certaines collectivités ou groupements de taille importante jouent donc un rôle capital dans la réussite chiffrée de la loi Oudin-Santini.

Ce constat de concentration peut être tiré à échelle plus large : 87% des contributions en 2013 pour la coopération décentralisée dans les secteurs de l'eau et de l'assainissement ont été mues par 25 organismes (Agences et collectivités), dont 9 fournissaient plus de 1 M€. Durant la dernière décennie, la croissance des montants financiers favorisée par la loi Oudin-Santini n'a donc pas forcément été accompagnée par celle du nombre d'institutions mobilisées.

Le paradoxe entre la réduction du nombre d'acteurs engagés et la hausse des contributions s'explique par l'implication croissante de certaines parties prenantes aux capacités financières importantes. Celles-ci n'ont pas toujours la contribution la plus élevée par habitant (car la proportion budget de coopération/habitant invoquée n'est pas la même sur tout le territoire), mais en volume leur impact est notable. Il est même sensible à l'échelle de l'aide publique au développement. A l'inverse, l'engagement des petites collectivités n'est pas marginal pour autant, car l'effet levier suscité par les partenariats avec les Agences apporte une assise budgétaire intéressante aux projets de coopération. Autrement dit, un engagement modeste d'une collectivité peut permettre un projet de grande ampleur.

UN SOUTIEN CONSEQUENT A L'AIDE PUBLIQUE AU DEVELOPPEMENT

Si l'on étudie la coopération décentralisée au sein de l'ensemble plus large de l'Aide Publique au Développement (APD) française, on constate que la loi Oudin-Santini a eu une incidence certaine pour appuyer l'aide de l'Etat en matière d'eau et d'assainissement.

⁷ Auquel cas le volume d'aide potentielle atteindrait environ 120 M€, somme évoquée par André Santini dans son rapport parlementaire préalable au vote de la loi à l'Assemblée Nationale (Santini, 2005).

La loi Oudin-Santini et l'aide publique au développement française

Le premier effet de la loi est comptable : depuis la circulaire interministérielle du 30 avril 2007 venant préciser l'application de la loi Oudin-Santini, les contributions de la coopération décentralisée pour l'eau et l'assainissement sont recensées dans l'APD française. Cette évolution sémantique n'est pas anodine.

D'une part, l'Etat reconnaît la coopération décentralisée comme partie d'une aide publique nationale : la coopération de chacune des collectivités (à condition qu'elle ne contrevienne pas aux engagements internationaux de la France) et celle de l'Etat sont donc les parties d'un tout comptabilisable comme tel. D'autre part, alors qu'un groupe d'échange a été institué le 12 décembre 2005 pour mettre en cohérence l'action des collectivités, des Agences, de l'AFD et de l'Etat, ce dernier souligne implicitement l'enjeu statistique que peut représenter l'action des collectivités pour appuyer son action à l'international, notamment sur la question de la répartition prêts/dons.

Une aide faite de dons, dans un paysage en pleine évolution

La coopération décentralisée fournit une aide exclusivement sous forme de dons. Or ceux-ci sont proportionnellement de moins en moins usités par l'Etat dans son APD, au bénéfice d'une aide sous forme de prêts. Ainsi, la coopération décentralisée stimulée par la loi Oudin-Santini est venue apporter sur ce point un soutien non négligeable à l'APD.

Selon le Comité d'Aide au Développement (CAD) de l'Organisation pour la Coopération et le Développement Economique (OCDE)⁸, la France a réservé pour l'eau et l'assainissement une moyenne de 555 M€ annuels entre 2008 et 2012. Elle s'est répartie entre des moyennes de 132 M€ d'aide multilatérale (24%), et 423 M€ d'aide bilatérale (76%). Cette dernière peut-être divisée en deux catégories : 363 M€ en moyenne ont été produits sous forme de prêts, et 60 M€ sous forme de dons. Cette dernière somme est restée relativement stable (passée de 66 M€ à 60 M€ en 2012), mais l'identité des donateurs a évolué.

Parmi les différents donateurs de l'APD bilatérale française en matière d'eau et d'assainissement (que sont les collectivités, Agences de l'eau, l'Agence Française de Développement, mais aussi les ministères de l'éducation nationale, des affaires étrangères et des finances), la part de la coopération décentralisée se fait plus importante. L'année 2012 peut fournir un exemple concret de cette évolution. Selon l'OCDE (Coalition Eau, 2014), la coopération décentralisée a fourni 25 M€ de contributions pour l'eau et l'assainissement en 2012 (9 M€ par les Agences de l'eau et 16 M€ par les collectivités), sur un total de 60 M€ de dons pour l'APD bilatérale française, soit 42%. La coopération décentralisée était donc la première contributrice pour cette forme d'aide devant l'AFD, qui accorda 23 M€ de dons bilatéraux pour l'eau et l'assainissement (soit 38%) la même année.

En mobilisant Agences et collectivités et en soutenant l'APD, le mécanisme de la loi Oudin-Santini a connu un relatif succès. Mais il n'a de fait profité qu'à ceux qui ont fait appel à lui. Ce qui pose la question de sa diffusion nationale et internationale.

FAVORISER DE NOUVELLES ACTIONS : LA DIFFUSION D'UN PRINCIPE

Le principal écueil auquel reste confrontée la loi se trouve dans la diffusion du principe. D'abord pour encourager les collectivités qui n'ont pas fait usage de cette possibilité qui leur était offerte, reflétant des difficultés pratiques qui perdurent. Mais aussi pour faire partager une expérience décennale vers d'autres pays et/ou d'autres secteurs.

⁸ Dans la même logique de cohérence que celle expliquée précédemment, pour les données de l'Aide Publique au Développement, nous privilégierons une seule source : les chiffres disponibles sur le site du CAD de l'OCDE, qui sont repris par la Coalition Eau dans son étude trisannuelle sur l'APD en matière d'eau et d'assainissement (Coalition Eau, 2014). Les chiffres du CAD sont produits à partir des données fournies par les coopérants sur une base volontaire (collectivités et Etat). Ainsi, les données peuvent différer de celles produites par le pS-Eau pour ce qui concerne les collectivités, mais cet écart a peu d'incidence sur ce paragraphe, dont l'objet est de comparer les dons des collectivités à ceux de l'Etat sur une base statistique commune

DU MECANISME DE FINANCEMENT AU MECANISME DE COOPERATION

Les freins à l'augmentation du nombre d'acteurs mobilisés

L'enjeu de la mobilisation est central pour la pleine exploitation des potentialités offertes par la loi : de fait, comme expliqué plus haut, les Agences prévoient des parts non négligeables de leurs ressources pour la coopération. Mais elles réservent souvent l'emploi de ces budgets pour des projets portés (ou soutenus) par des maîtres d'ouvrage de leur bassin, avec un seuil minimal d'engagement financier. Des sommes conséquentes pourraient donc être employées si les collectivités prêtes à s'engager étaient plus nombreuses.

Or l'inégalité territoriale dans l'application de la loi Oudin-Santini perdure. S'il serait hasardeux de tenter d'expliquer ceci par des raisons économiques structurelles (les territoires les moins favorisés ne sont pas forcément ceux qui s'engagent le moins, comme en témoigne par exemple la participation importante des collectivités du bassin Artois-Picardie), on peut se questionner sur les raisons qui poussent les collectivités à *ne pas* avoir recours au mécanisme. Le pS-Eau a publié (Fitte, 2011) une enquête sur la perception de la coopération décentralisée par les élus, qui recense sept facteurs de blocage en ce sens.

Un premier facteur de blocage recensé par l'étude est la question des moyens financiers et humains nécessaires. Pourtant, la loi Oudin-Santini permet non seulement de lever des fonds, mais aussi, indirectement de mobiliser du temps via les services techniques de l'eau et de l'assainissement (lorsque la commune en possède). Malgré cela, elle n'a donc pas permis de dépasser cette difficulté inhérente à la coopération décentralisée.

Une deuxième source de blocage soulignée par le rapport est le risque politique : celui de susciter l'insatisfaction des citoyens en développant des projets hors du territoire de compétence et en employant des budgets qui pourraient être alloués à d'autres priorités, a fortiori dans un contexte de crise. Ceci est un constat d'échec, car la loi Oudin-Santini tentait de réduire les coûts d'opportunité de la coopération sur le budget général en privilégiant une perspective « l'eau paie l'eau ». De plus, la limitation à 1% de l'impact financier n'a pas suffi : la perception du risque politique s'est déplacée sur le budget de l'eau lui-même.

Un troisième facteur avancé est le manque d'information. Malgré les efforts salutaires opérés par le pS-Eau et Cités Unies France⁹, dix années ne sont pas suffisantes pour faire connaître la loi. Cette limite de connaissance est à rapprocher à tous les autres éléments de la liste.

Enfin, les quatre freins restant sont eux aussi contradictoires avec les objectifs de la loi :

- le « report de la responsabilité sur d'autres niveaux de décision » se pose en paradoxe avec l'idée même de coopération décentralisée,
- les « blocages internes à la décision », résultant de tensions internes entre services techniques et administratifs par exemple, rejoignent la question des moyens financiers et en temps évoquée plus haut.
- les « problèmes conjoncturels » relevés par les élus viennent s'opposer, avec une vision de gestion à court terme, au principe d'un financement de coopération innovant basé sur un service permanent, dépassant les cycles politico- administratifs.
- enfin, les « freins liés à la thématique de l'eau », jugée trop spécifique ou technique, contredisent l'idée d'une coopération sectorielle.

Un mécanisme comptable mu par les élus

De cet ensemble de considérations, on peut sans doute tirer deux conclusions.

Premièrement, la loi serait donc essentiellement perçue par les élus comme un outil financier supplémentaire pour mettre en œuvre des projets de coopération décentralisée, et non comme un instrument de coopération en soi. Ainsi, les écueils auxquels fait face la coopération décentralisée sont aussi perçus dans son cas particulier. Ceci peut sans doute s'expliquer par

⁹ Cités Unies France est une association créée en 1975 réunissant des collectivités françaises (plus de 400 membres) engagées en faveur de la coopération décentralisée.

son caractère hybride : elle se matérialise sur la facture d'un service rendu, mais elle en reste très éloignée par sa nature. En un mot, la coopération par la loi Oudin-Santini ne s'est pas différenciée de la coopération décentralisée classique autrement que par la méthode de financement qu'elle implique. Et en restant cantonné à un rôle comptable, la loi prête donc le flanc à des réticences ... comptables.

Deuxièmement, les dépositaires légitimes de la loi Oudin-Santini se trouvent être les élus. Comme le souligne Serge Miquel¹⁰, conseiller du président pour la politique 'eau au sein du Conseil Général de l'Hérault, qui a beaucoup œuvré pour développer les actions de coopération décentralisée des communes de son département : « ce qu'il faut retenir, c'est que l'élu doit mettre en œuvre une stratégie interne pour que le résultat du vote soit favorable ». Or ceci nécessite une implication personnelle de l'élu et a des conséquences importantes sur la mise en œuvre (ou non) des projets de coopération, pour deux raisons.

Tout d'abord, les motivations des élus en vue d'entamer ce type de projets sont parfois complexes et toujours humaines. Qu'elles soient consécutives à des expériences personnelles, à l'impulsion d'une association locale (de migrants par exemple), ou encore à des séances de sensibilisations organisées par des acteurs institutionnels, il est difficile d'en systématiser l'origine pour favoriser une plus forte mobilisation.

Ensuite, le fait que l'on se situe à un échelon local confère à la coopération décentralisée une double particularité. D'une part, la sensibilité de la décision d'entrer en coopération est d'autant plus forte que la taille de la collectivité est faible, car l'impact financier par habitant sera plus élevé. D'autre part, elle dépend aussi de la nature de celle-ci : le rapport entre le citoyen et le président de son syndicat d'eau et/ou d'assainissement n'est pas le même que celui qu'il entretient avec son maire, a fortiori dans une commune de taille modeste.

Un rôle à jouer pour le citoyen/usager

Afin de renverser ces deux difficultés, le défi de la loi Oudin-Santini est celui de la mobilisation des populations qui impulseraient le choix de la coopération décentralisée. Comme le dit Bertrand Gallet, directeur général de Cités Unies France (2005, p. 4), « la coopération décentralisée française (...) se veut l'action de la société civile — la diplomatie des peuples — , celle-ci étant incarnée dans des territoires eux-mêmes dotés d'exécutifs élus ». Or il y a sur ce point une force que la loi a en propre, si on la compare aux autres mécanismes de financement existants. Avec une volonté revendiquée des citoyens/usagers des services d'eau et d'assainissement, les questions du coût et du risque politique deviendraient caduques, car en plus de mettre leurs bulletins de vote dans les urnes, ce sont eux qui payent leurs factures.

Si elle était davantage le fruit d'une démarche citoyenne, la coopération décentralisée pour l'eau et l'assainissement via la loi Oudin-Santini pourrait perdre de sa charge politique, et serait vue comme un *service* rendu au citoyen/usager pour faciliter la coopération entre son territoire et celui d'un pays en développement. Cette « dépolitisation » permettrait également de dépasser le temps politique pour celui des relations durables, qui sied davantage aux objectifs de la coopération décentralisée. Comme le souligne le rapport du sénateur Jean-Claude Peyronnet (p. 43, 2012), ceci implique une meilleure information des populations, sur les effets bénéfiques de la coopération décentralisée pour les bénéficiaires des pays en développement, mais aussi pour le territoire de la collectivité française.

Le potentiel est important, car malgré ce manque d'informations, un sondage montre que les français seraient plutôt favorables au principe porté par la loi Oudin-Santini. Selon le deuxième « Baromètre national de suivi de la connaissance et de l'opinion des français à l'égard de la politique de l'eau » (IFOP, 2013), 71% des français seraient favorables à ce que les collectivités consacrent 1% de leurs budgets eau et assainissement à des actions de coopération décentralisée, « car il faut soutenir les pays et difficultés » (selon les termes du sondage) ; et

¹⁰ Miquel S., 2014. Conseiller du Président du Conseil Général de l'Hérault. Entretien le 18/11/2014.

29% y seraient « opposés car il y a des investissements nécessaires et prioritaires à faire en France » (ibid). Cette tendance semble stable en période de crise : en 2011, l'équilibre mesuré par le même institut était de 70% - 30%.

UNE OUVERTURE THEMATIQUE ET GEOGRAPHIQUE

Appliquer le mécanisme à d'autres domaines en France

En dix ans, le mécanisme de la loi Oudin-Santini s'est constitué un héritage dans le droit français, apte à favoriser des actions nouvelles dans d'autres domaines.

Depuis le vote de la loi n°2006-1537 du 7 décembre 2006, les services publics de distribution de l'électricité et du gaz sont aussi sujets au même principe, et viennent partager l'article L 1115-1-1 du CGCT avec ceux de l'eau et de l'assainissement. Mais la reconnaissance la plus marquée du mécanisme, au moins comme une réussite juridique, interviendra le 7 juillet 2014, soit presque dix ans jour pour jour après le discours de Jacques Oudin où il mentionna les actions nouvelles que « son » texte était en mesure de faire naître. C'est à cette date que fut promulguée la loi n° 2014-773, dite « d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale ». Ce texte a considérablement fait évoluer le droit de la coopération décentralisée, notamment dans son titre III relatif à l'action extérieure des collectivités territoriales. Et parmi les éléments clés qu'il comporte, certains ne sont pas étrangers à la loi Oudin-Santini.

- Tout d'abord, en modifiant l'article 1115-2 du CGCT, la loi a élargi le principe au secteur des déchets ménagers. Pour les communes, intercommunalités ou syndicats compétents concernant les services publics de collecte et de traitement des déchets (ou percevant la redevance d'enlèvement des ordures ménagères), jusqu'à 1% des ressources affectées à ces budgets peuvent être mobilisées pour des actions humanitaires, de coopération ou d'aide au développement. En amont du vote de cet article, une étude sur les effets du projet de loi a largement pris appui sur l'expérience « Oudin-Santini » pour étayer sa réflexion (Basic et al., 2014).

- Ensuite, l'article 1115-1 du CGCT, qui rendait obligatoire le recours à des conventions pour les projets de coopération décentralisée, a été modifié pour rendre ces dernières facultatives selon le type de projet considéré. Dorénavant, pour « soutenir toute action internationale annuelle ou pluriannuelle de coopération, d'aide au développement ou à caractère humanitaire, (...) les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent, *le cas échéant*, conclure des conventions avec des autorités locales étrangères ». Ceci est également un héritage indirect de la loi Oudin-Santini : les actions de solidarité ou à caractère humanitaire « non conventionnées » qu'elle a portées sont implicitement reconnues comme efficaces et porteuses d'un risque politique limité pour la cohérence de la politique extérieure de la France.

Un modèle diffusable à l'international ?

Parallèlement à cet élargissement du principe de la loi Oudin-Santini sur le territoire français, les tentatives de diffusion du mécanisme à l'international ont également été un fait politique notable de la décennie.

Sur ce sujet, les mécanismes de coopération décentralisée ne peuvent être parfaitement similaires, car ils se mettent en place sur des systèmes institutionnels différents. La notion de coopération décentralisée selon sa définition française ne peut trouver que des applications ... françaises, car cette dernière a connu un processus de décentralisation particulier, qui s'est lui-même développé sur une forte tradition jacobine.

Dans le cas spécifique de la gestion de l'eau et de l'assainissement, le financement local des projets de solidarité dépend d'abord des organismes compétents pour les mettre en œuvre dans le pays où est récoltée l'aide. Les 36 700 communes et leurs 31 445 services publics d'eau et d'assainissement de l'hexagone (Aït Kaci et al., 2012) résonnent comme une exception

continentale. De plus, le droit de ces services publics est très différent selon les pays européens, et dans la pratique, le rôle des autorités locales et des entreprises pour la gestion de l'eau et de l'assainissement diverge également. Dans ce contexte, espérer exporter le mécanisme de la loi Oudin-Santini comme tel n'aurait pas de sens. En revanche, l'expérience qu'elle a suscitée en France peut être valorisée pour promouvoir l'émergence de cadres législatifs favorables aux financements innovants dans d'autres pays européens.

Le parlement européen a reconnu la pertinence de l'innovation française, recommandant par trois résolutions (à l'occasion des trois derniers fora mondiaux de l'eau) à la Commission et au Conseil « d'encourager les pouvoirs locaux de l'Union à consacrer une part des redevances perçues par la fourniture des services d'eau et d'assainissement (...) à des actions de coopération décentralisée » (Parlement Européen, 2006, 2009, 2012). De plus, diverses initiatives pour le développement de tels financements ont vu le jour ces dernières années, stimulées entre autres par des acteurs institutionnels français. C'est notamment le cas de la « plateforme européenne 1% ». Elle réunit des acteurs européens en faveur de ce mécanisme de financement innovant. Dans le cadre de ses activités, elle a entrepris d'identifier différents mécanismes de financement existant en Europe (pS-Eau, 2012). Selon ce recensement, seuls les Pays-Bas ont défini un cadre légal spécifique. Les entreprises privées néerlandaises jouent un rôle essentiel pour les services publics d'eau et d'assainissement : une motion a donc été insérée à leur égard dans la loi générale sur l'eau de 2009. Elle autorise les entreprises assurant les services d'eau potable et d'assainissement à réserver 1% de leur chiffre d'affaire, à condition qu'elle n'entraîne pas de hausse du prix de l'eau. C'est précisément ce dernier point qui a empêché le vote d'une loi en Belgique, car le Conseil d'Etat belge a refusé à deux reprises (2008 et 2009) le principe d'une loi qui lierait des projets internationaux à une hausse possible du prix de l'eau.

Les initiatives existantes qui ne s'inscrivent pas dans le cadre d'une loi sont nombreuses en Europe. Elles prennent des formes diverses. WaterAid finance des projets au Royaume-Uni depuis 1981 sur la base d'une récolte de dons fournis par les usagers des services d'eau et d'assainissement. L'Alliance pour l'Eau en Espagne regroupe plus de 330 acteurs du secteur (entreprises, Etat, autorités locales, ONG, centres de recherches, etc.) pour favoriser la coopération internationale de chacun dans une optique de solidarité. En Italie, les provinces de Venise et Trévise prélèvent un centime d'euro par m³ d'eau vendu depuis 2002, de même que la société toscane Publiacqua S.p.A depuis 2002. Enfin, la plateforme suisse solidarité'eau (créée en 2007 par divers acteurs de la coopération helvète, dont notamment l'organe fédéral : la Direction du Développement et de la Coopération, les sociétés d'eau ou les autorités locales) délivre un label aux autorités locales et entreprises qui prélèvent 1 centime de franc suisse par m³ d'eau vendu. Ainsi ce label agit comme une incitation en vue de mobiliser des fonds. C'est d'ailleurs avec la Suisse que la France s'est engagée lors du 6^e Forum Mondial de l'Eau de Marseille en avril 2012, pour lancer la plateforme « Global Water Solidarity » (GWS) du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD). Dans la continuité de l'initiative d'Appui aux Réseaux Territoriaux (ART) qui promouvait le partenariat pour les actions de coopération décentralisée au sens large, le PNUD a créé la GWS pour les domaines de l'eau et de l'assainissement. Dans le cadre de ses premières actions, elle a notamment publié un guide de pratiques de la coopération (PNUD, 2013).

CONCLUSION

Finalement, les trois objectifs fixés par Jacques Oudin le 22 juin 2004 n'étaient pas vains. La loi a effectivement régularisé des pratiques de coopération existantes ; elle a fourni un appui à l'aide publique française au développement ; et elle a suscité des actions nouvelles, avec un héritage dépassant largement son champ d'application initial. Cependant, malgré ces résultats positifs, certains défis restent à relever.

Premièrement, le nombre de collectivités impliquées dans des projets de coopération décentralisée *via* la loi Oudin-Santini conserve une marge de progression substantielle. Les

contraintes structurelles (nombre de petites collectivités, évolution de la consommation d'eau, etc.) viennent s'additionner à des contraintes politiques locales, dans une conjoncture peut propice à la naissance de prélèvements supplémentaires. Malgré cela, le principe porté par loi Oudin-Santini peut jouer un rôle plus important que celui d'une simple alternative aux mécanismes traditionnels pour financer des projets de coopération décentralisée. Et pour cause : en tant que services essentiels, l'eau et l'assainissement sont des enjeux partagés par les citoyens des pays du Nord et du Sud, et la thématique « vitale » reste porteuse (avec une présence probable au sein de l'agenda post-2015). En ce sens, l'évolution du paysage institutionnel français au niveau local, vers des structures intercommunales élargies, pourrait avoir une incidence positive sur l'avenir de la coopération décentralisée dans ce secteur.

Deuxièmement, l'avenir de la coopération pour l'eau et l'assainissement sera aussi conditionné par les hommes qui la porteront. Ceci amène notamment la question de l'expertise internationale et de la professionnalisation de la coopération, sur laquelle la loi Oudin-Santini n'est pas neutre dans les domaines de l'eau et de l'assainissement. Le paysage associatif s'est diversifié, mais également renforcé, quantitativement d'abord, puis qualitativement. Les compétences techniques, économiques, géographiques, politiques et socioculturelles exigées pour des projets internationaux font appel à des métiers en consolidation. L'articulation de ces champs devient l'un des enjeux futurs de la coopération décentralisée, avec les perspectives d'internalisation et/ou d'externalisation (Lemée, 2014) de la mise en œuvre des projets pour les collectivités. Avec une question de fond : comment trouver un équilibre entre efficacité et efficacité à long terme ? Comme le dit Jean-Pierre Mahé¹¹, fondateur d'Experts-solidaire, ONG spécialisée dans l'appui aux collectivités pour la coopération décentralisée, « Personne n'est astreint à produire des projets bas de gamme parce qu'ils entrent dans la catégorie de la *coopération décentralisée* : on peut apporter un niveau de qualité important, et même l'innovation dans le cadre de projets de solidarité ».

Troisièmement, pour préserver la dynamique engagée, les acteurs moteurs doivent perpétuer leur action en faveur de la coopération décentralisée. Parmi ceux-ci, les Agences de l'eau jouent le rôle de catalyseurs. Or après une contribution « exceptionnelle » de 210 millions d'euros en 2014, les Agences savent, selon l'article 32 de la loi de finance 2015 promulguée le 29 décembre dernier (Loi n° 2014-1654), que des transferts annuels de l'ordre de 175 millions d'euros pourraient leur être demandés par l'Etat jusqu'en 2017. Au-delà de la rupture du principe « l'eau paie l'eau », l'une des variables d'ajustement pourrait être la coopération internationale. Certains éléments portent à croire que les Agences continueront leur action en la matière : elles sont en passe d'atteindre les 1% auxquels elles s'étaient engagées lors du 6^e Forum mondial de l'eau de Marseille ; et surtout, en volume, elles ne pourront certainement pas trouver en la seule coopération internationale les ressources financières requises. Mais dans un contexte tendu, où la Cour des Comptes a relevé certaines améliorations possibles dans leur pratique de la coopération (notamment au sujet de l'évaluation), la question de la pérennité de leur engagement reste ouverte. L'Etat, qui sut avec habileté tirer profit de la loi Oudin-Santini pour soutenir son APD pourrait-il en devenir le frein inattendu ? Dix nouvelles années seront sans doute nécessaires pour le dire.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Aït Kaci A., Bensaid Schemba J., Berger J., Demouliere R., Rougier F., 2012, *Les services publics d'eau et d'assainissement*. 5 éd. Paris, FP2E, 88 p.

Basic, Cabinet Landot et Associés, Citéxia, Manghi E., 2014. *Mise en place d'un mécanisme « 1% Déchet » pour le financement innovant de la coopération décentralisée. Etude d'impact préalable au projet de loi parlementaire*. Paris, F3E, 55 p.

Coalition Eau, 2014. *Eau, assainissement, hygiène : pour une aide française plus efficace*. Paris, Coalition Eau, 28 p.

¹¹ Mahé J.P., 2014. Directeur d'Experts-Solidaires. Entretien le 24/11/2014.

Dussaux V., 2011. *La coopération décentralisée dans le secteur eau et assainissement : Bilan 2010*. Paris, pS-Eau, 6 p.

Dussaux V., Noblot C., 2010. *Bilan et caractérisation de la coopération décentralisée dans le secteur eau et assainissement 2007-2009*. Paris, pS-Eau, 45 p.

Fitte S., 2011. *Enquête nationale sur la perception par les élus locaux de la solidarité internationale pour l'accès à l'eau potable et à l'assainissement*. Paris, pS-Eau, 61 p.

Gallet B., 2005. Les enjeux de la coopération décentralisée. *Revue internationale et stratégique*, 1 (57), pp. 61-70.

Guené C., 2004, *Rapport n°347 (2003-2004) fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et de l'administration générale*. Paris, Sénat, 36 p.

IFOP, 2013. *Baromètre national de suivi de la connaissance et de l'opinion des Français à l'égard de la politique de l'eau*. 2 éd. Paris, IFOP, 41 p.

Laignel A., 2013. *Rapport sur l'action extérieure des collectivités territoriales françaises : Nouvelles approches... nouvelles ambitions*. Paris, Ministère des Affaires Etrangères et du Développement International, 87 p.

Lemée C., 2014. *La mobilisation de l'expertise des collectivités françaises dans leurs politiques de coopération décentralisée sur l'eau et l'assainissement*. Paris, pS-Eau, 89 p.

Loi d'orientation n°92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République.

Loi n°2005-95 du 9 février 2005 relative à la coopération internationale des collectivités territoriales et des Agences de l'eau dans les domaines de l'alimentation en eau et de l'assainissement.

Loi n°2006-1537 du 7 décembre 2006 relative au secteur de l'énergie.

Loi n°2007-147 du 2 février 2007 relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et de leurs groupements.

Loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015.

Ministère de l'Intérieur, 1956. Décret du 24 janvier 1956 portant création d'une commission chargée de coordonner les échanges internationaux dans le domaine communal.

Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire, Ministère des Affaires Etrangères, Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable, 2007. Circulaire interministérielle du 30 avril 2007 relative à l'article L 1115-1-1 du code général des collectivités territoriales.

Noblot C., 2012. *La coopération décentralisée dans le secteur eau et assainissement : Bilan 2011*. Paris, pS-Eau, 6 p.

Noblot C., 2013. *La coopération décentralisée dans le secteur eau et assainissement : Bilan 2012*. Paris, pS-Eau, 6 p.

Noblot C., 2014. *L'action extérieure des collectivités territoriales et des agences de bassin: Bilan 2013*. Paris, pS-Eau, 6 p.

Parlement européen, 2006. Résolution P6_TA(2006)0087 du Parlement européen du 15 mars 2006 : quatrième forum mondial de l'eau.

Parlement européen, 2009. Résolution P6_TA(2009)0137 du Parlement européen du 12 mars 2009 : cinquième forum mondial de l'eau.

Parlement européen, 2012. Résolution P7_TA(2012)0091 du Parlement européen du 15 mars 2012 : sixième forum mondial de l'eau.

Peyronnet J.C., 2012. *Rapport d'information sur la coopération décentralisée*. Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, Paris, Sénat, 79 p.

PNUD, 2013. *Guide de pratiques. Coopération décentralisée, eau et assainissement*. Genève, PNUD, 82 p.

pS-Eau, 2012. *Solidarité internationale pour l'eau et l'assainissement. Des élus et des citoyens européens agissent*. Paris, pS-Eau, 20 p.

Santini A., 2005. *Rapport n°2041 au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la république sur la proposition de loi, adoptée par le Sénat (n° 1684), relative à la coopération internationale des collectivités territoriales et des agences de l'eau dans les domaines de l'alimentation en eau et de l'assainissement*. Paris, Assemblée Nationale, 32 p.

Sénat, 2004. *Compte-rendu intégral des débats en séance du 22 juin 2004*. Paris, Journal Officiel des débats du Sénat, 20 p.

Sénat, 2005. *Projet de loi sur l'eau et les milieux aquatiques. Rapport n° 271 (2004-2005) de M. Bruno SIDO, fait au nom de la commission des affaires économiques, déposé le 30 mars 2005*. Paris. En ligne : <http://www.senat.fr/rap/l04-271/l04-27165.html>, consulté le 27.07.15

Vion A., 2003. L'invention de la tradition des jumelages (1951-1956) : mobilisations pour un droit. *Revue française de science politique*, 53 (4), pp. 559-582.

Zareczky-Weinberg B., 2008. *Les instruments juridiques de la coopération décentralisée*. 2 éd., Paris, CUF.

Autres documents utiles non cités dans le texte

De Fautereau E., 2007. Les actions de coopération décentralisée dans les domaines de l'eau et de l'assainissement : premiers effets de la loi « Oudin ». MS Gestion de l'Eau, Synthèse technique, Montpellier, Engref, 30 p.

pS-Eau, 2009. *Guide de la coopération décentralisée pour l'eau potable et l'assainissement*. 3 éd. Paris, pS-Eau, 68 p.

Entretiens

Courtecuisse A., 2015. Responsable relations internationales, Agence de l'eau Artois-Picardie. Entretien téléphonique le 16/01/2015.

Dieulefes H., 2014. Maire de Saint-Just. Président du syndicat intercommunal de Lapalus. Entretien le 16/12/2014.

Lossouarn C., 2014. Responsable adjointe des relations internationales du SIAAP. Entretien le 13/12/2014.

Mahé J.P., 2014. Directeur d'Experts-Solidaires. Entretien le 24/11/2014.

Miquel S., 2014. Conseiller du Président du Conseil Général de l'Hérault. Entretien le 18/11/2014.

Noblot C., 2014. Responsable du pôle promotion de la solidarité internationale du pS-Eau. Entretien le 02/12/2014.

ANNEXES

ANNEXE 1 : ARTICLES PERTINENTS DU CODE GENERAL DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

- Partie législative
 - Première partie : dispositions générales
 - Livre 1er : principes généraux de la décentralisation
 - Titre unique : libre administration des collectivités territoriales

▪ Chapitre V : Coopération décentralisée

Article L1115-1

Modifié par Loi n°2014-773 du 7 juillet 2014 - art. 14 (V)

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

A cette fin, les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent, le cas échéant, conclure des conventions avec des autorités locales étrangères. Ces conventions précisent l'objet des actions envisagées et le montant prévisionnel des engagements financiers. Elles entrent en vigueur dès leur transmission au représentant de l'Etat dans les conditions fixées aux articles L. 2131-1, L. 2131-2, L. 3131-1, L. 3131-2, L. 4141-1 et L. 4141-2. Les articles L. 2131-6, L. 3132-1 et L. 4142-1 leur sont applicables.

Article L1115-1-1

Modifié par Loi n°2006-1537 du 7 décembre 2006 - art. 49 JORF 8 décembre 2006

Les communes, les établissements publics de coopération intercommunale et les syndicats mixtes chargés des services publics de distribution d'eau potable et d'assainissement ou du service public de distribution d'électricité et de gaz peuvent, dans la limite de 1 % des ressources qui sont affectées aux budgets de ces services, mener des actions de coopération avec les collectivités territoriales étrangères et leurs groupements, dans le cadre des conventions prévues à l'article L. 1115-1, des actions d'aide d'urgence au bénéfice de ces collectivités et groupements, ainsi que des actions de solidarité internationale dans les domaines de l'eau et de l'assainissement et de la distribution publique d'électricité et de gaz.

Article L1115-2

Modifié par Loi n°2014-773 du 7 juillet 2014 - art. 14 (V)

Les communes, les établissements publics de coopération intercommunale et les syndicats mixtes compétents en matière de collecte et de traitement des déchets des ménages au sens de l'article L. 2224-13 ou percevant la taxe ou la redevance d'enlèvement des ordures ménagères peuvent mener, dans la limite de 1 % des ressources qui sont affectées aux budgets de ces services et dans le cadre de l'article L. 1115-1, des actions de coopération, d'aide au développement ou à caractère humanitaire dans les domaines de la collecte et du traitement des déchets des ménages.

Article L1115-4

Modifié par Loi n°2008-352 du 16 avril 2008 - art. unique (V)

Les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent, dans les limites de leurs compétences et dans le respect des engagements internationaux de la France, adhérer à un organisme public de droit étranger ou participer au capital d'une personne morale de droit étranger auquel adhère ou participe au moins une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales d'un Etat membre de l'Union européenne ou d'un Etat membre du Conseil de l'Europe.

Cette adhésion ou cette participation est autorisée par arrêté du représentant de l'Etat dans la région. Elle fait l'objet d'une convention avec l'ensemble des membres adhérant à l'organisme public en cause ou participant au capital de la personne morale en cause. Cette convention détermine la durée, les conditions, les modalités financières et de contrôle de cette adhésion ou de cette participation. Le total de la participation au capital ou aux charges d'une même personne morale de droit étranger des collectivités territoriales françaises et de leurs groupements ne peut être supérieur à 50 % de ce capital ou de ces charges.

La convention prévue à l'alinéa précédent entre en vigueur dès sa transmission au représentant de l'Etat dans les conditions fixées aux articles L. 2131-1, L. 2131-2, L. 3131-1, L. 3131-2, L. 4141-1 et L. 4141-2. Les articles L. 2131-6, L. 3132-1 et L. 4142-1 sont applicables à cette convention.

Les comptes, certifiés par un commissaire aux comptes, ainsi que le rapport d'activité des personnes morales de droit étranger aux capitaux desquels participent les collectivités territoriales et leurs groupements sont chaque année annexés au budget de ces personnes publiques. Il en est de même des comptes et du rapport d'activité des organismes publics de droit étranger auxquels adhèrent les collectivités territoriales et leurs groupements. Cette annexe précise le montant de la participation de chacune de ces personnes publiques.

Article L1115-4-1

Créé par Loi n°2008-352 du 16 avril 2008 - art. unique (V)

Dans le cadre de la coopération transfrontalière, les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent créer avec des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements un groupement local de coopération transfrontalière dénommé district européen, doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière.

L'objet du district européen est d'exercer les missions qui présentent un intérêt pour chacune des personnes publiques participantes et de créer et gérer des services publics et les équipements afférents.

La personnalité morale de droit public lui est reconnue à partir de la date d'entrée en vigueur de la décision de création. Cette création est autorisée par arrêté du représentant de l'Etat dans la région où le district européen a son siège.

Sauf stipulation internationale contraire, les dispositions du titre II du livre VII de la cinquième partie sont applicables au district européen.

Les collectivités territoriales étrangères et leurs groupements peuvent adhérer à des syndicats mixtes existants créés dans le cadre des dispositions du titre II du livre VII de la cinquième partie. Cette adhésion entraîne de plein droit la transformation de ces syndicats mixtes en districts européens dans les conditions fixées aux alinéas précédents.

Article L1115-4-2

Créé par Loi n°2008-352 du 16 avril 2008 - art. unique (V)

Dans le cadre de la coopération transfrontalière, transnationale ou interrégionale, les collectivités territoriales, leurs groupements et, après autorisation de leur autorité de tutelle, les organismes de droit public au sens de la directive 2004 / 18 / CE du Parlement européen et du Conseil, du 31 mars 2004, relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services peuvent, dans les limites de leurs compétences et dans le respect des engagements internationaux de la France, créer avec les collectivités territoriales, les groupements de collectivités territoriales et les organismes de droit public des

Etats membres de l'Union européenne, ainsi qu'avec les Etats membres de l'Union européenne ou les Etats frontaliers membres du Conseil de l'Europe, un groupement européen de coopération territoriale de droit français, doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière.

Cette création est autorisée par arrêté du représentant de l'Etat dans la région où le groupement européen de coopération territoriale a son siège. La personnalité morale de droit public lui est reconnue à partir de la date d'entrée en vigueur de la décision de création. Les dispositions du titre II du livre VII de la cinquième partie qui ne sont pas contraires aux règlements communautaires en vigueur lui sont applicables.

Un groupement européen de coopération territoriale de droit français peut être dissous par décret motivé pris en conseil des ministres et publié au Journal officiel.

Les collectivités territoriales, leurs groupements et, après autorisation de leur autorité de tutelle, les organismes de droit public au sens de la directive 2004 / 18 / CE du Parlement européen et du Conseil, du 31 mars 2004, précitée peuvent, dans les limites de leurs compétences, dans le respect des engagements internationaux de la France et sous réserve de l'autorisation préalable du représentant de l'Etat dans la région, adhérer à un groupement européen de coopération territoriale de droit étranger.

Article L1115-5

Modifié par Loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 - art. 9

Une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales ne peut conclure une convention avec un Etat étranger, sauf dans les cas prévus par la loi ou lorsqu'il s'agit d'un accord destiné à permettre la création d'un groupement européen de coopération territoriale, d'un groupement eurorégional de coopération ou d'un groupement local de coopération transfrontalière. Dans ce dernier cas, la signature de l'accord est préalablement autorisée par le représentant de l'Etat dans la région.

Article L1115-6

Modifié par Loi n°2014-773 du 7 juillet 2014 - art. 14 (V)

Il est créé une Commission nationale de la coopération décentralisée qui établit et tient à jour un état de l'action extérieure des collectivités territoriales. Elle favorise la coordination entre l'Etat et les collectivités territoriales et entre les collectivités territoriales et peut formuler toute proposition relative à l'action extérieure des collectivités territoriales. Les collectivités territoriales et leurs groupements transmettent à la commission les informations nécessaires à l'accomplissement de ses missions.

Article L1115-7

Créé par Loi n°2004-758 du 29 juillet 2004 - art. 1 JORF 30 juillet 2004

Des décrets en Conseil d'Etat fixent (...), les conditions d'application du présent chapitre.

ANNEXE 2 : CIRCULAIRE INTERMINISTERIELLE DU 30 AVRIL 2007 RELATIVE A L'ARTICLE L 1115-1-1 DU CODE GENERAL DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

Ministère de l'Intérieur,
et de l'Aménagement du
Territoire

Le directeur général
des collectivités locales

Ministère des Affaires étrangères

Le délégué
pour l'action extérieure
des collectivités locales

Ministère de l'Ecologie
et du Développement
durable

Le directeur
de l'eau

NOR | I | N | T | B | 0 | 7 | 0 | 9 | 0 | 5 | 2 | C

130 AVR. 2007

à Madame et Messieurs les Préfets de région,
A Mesdames et Messieurs les Préfets

OBJET : Coopération décentralisée en matière d'eau et d'assainissement
REF. : Article L. 1115-1-1 du code général des collectivités territoriales (C.G.C.T.)

RESUME : L'intervention de la loi n° 2005-95 du 9 février 2005 (« Loi Oudin ») ouvre la faculté aux collectivités territoriales et à leurs groupements de consacrer une partie de leurs ressources spécifiques « eau et assainissement » à des actions de coopération internationale. La présente circulaire analyse ces nouvelles possibilités afin de permettre une mise en œuvre effective de ce dispositif tendant à la réalisation d'un des principaux Objectifs du Millénaire pour le Développement (O.M.D.).

Faisant suite à une initiative parlementaire soutenue par le Gouvernement, le législateur a instauré, par la loi n° 2005-95 du 9 février 2005 (dite *loi Oudin*, *Journal officiel du 10 février 2005*), la possibilité pour les communes, les établissements publics de coopération intercommunale et les syndicats mixtes d'eau et d'assainissement de mener, sur les budgets de ces services, des actions internationales. Cette disposition figure désormais, en tant qu'article L. 1115-1-1, dans le code général des collectivités territoriales (C.G.C.T.). Elle répond à un besoin manifesté depuis plusieurs années par les collectivités territoriales, les syndicats des eaux et de l'assainissement et les agences de l'eau, de pouvoir mener, par elles-mêmes ou avec le concours d'organisations non gouvernementales (O.N.G.) spécialisées, des actions à long terme, dans des domaines jugés prioritaires par la Communauté internationale. La France est le premier pays à s'être doté d'une législation spécifique de la sorte, ce qui, outre ses compétences techniques reconnues, lui vaut une audience particulière dans ce domaine.

Suite à la réunion du 12 décembre 2005, un groupe d'échange a été créé pour mettre en cohérence les politiques de développement des collectivités territoriales et de l'Etat de l'AFD et des agences de l'eau.

La présente circulaire vise à préciser les modalités pratiques de mise en œuvre de ce nouveau dispositif en ce qui concerne les collectivités territoriales et leurs groupements.

1. Le cadre juridique des actions

En prenant ces dispositions, le législateur a entendu viser trois situations distinctes :

- les actions de coopération avec les collectivités territoriales étrangères et leurs groupements, dans le cadre des conventions prévues à l'article L. 1115-1 du code général des collectivités territoriales,
- des actions d'aide d'urgence au bénéfice de ces collectivités et groupements,

- « ainsi que des actions de solidarité internationale dans les domaines de l'eau et de l'assainissement ».

Dans le premier cas, il s'agit d'opérations de coopération décentralisée « classiques », obéissant donc aux règles de l'article L. 1115-1 (existence d'un partenaire ayant la qualité de collectivité territoriale ou de groupement, convention, etc.)

Dans le deuxième, il s'agit encore d'actions dirigées vers une collectivité ou un groupement identifiés, mais l'urgence justifie que l'on n'agisse point dans le cadre d'une convention.

Dans le troisième enfin, aucune mention n'est faite de la qualité du partenaire, le législateur se bornant à viser, en termes généraux, les actions de solidarité internationale dans les domaines de l'eau et de l'assainissement, ce qui n'exclut pas qu'elles soient confiées à - ou assurées par - des organisations non gouvernementales.

Cette interprétation s'appuie à la fois sur la pratique de fait antérieure à la loi (actions menées par des syndicats des eaux), sur l'intention du législateur de rendre juridiquement fondées de telles pratiques, ainsi qu'il ressort des travaux préparatoires, et sur un argument de rédaction. En effet le membre de phrase « dans le cadre des conventions prévues à l'article L. 1115-1 » est intercalé entre les actions de coopération et les actions d'urgence, et, dès lors, ne s'applique qu'aux premières.

Dans ce contexte, et s'il est loisible à la collectivité territoriale ou au groupement, et même à certains égards préférable, qu'elle se place sous le régime de la convention de coopération décentralisée (avec éventuellement signature d'une convention d'opérateur avec une ou plusieurs O.N.G., cf. circulaire du 20 avril 2001, ou d'une convention tripartite avec une collectivité étrangère ou un groupement), il ne s'agit pas de la seule formule possible, la collectivité ou le groupement pouvant tout aussi bien contracter avec des O.N.G., françaises ou étrangères, pour mener des actions de solidarité internationale, dans le cadre de sa politique et sous son contrôle.

II. Le calcul de l'assiette des fonds disponibles et modalités de mise en œuvre.

L'article L. 1115-1-1 du C.G.C.T. dispose que « Les communes, les établissements publics de coopération intercommunale et les syndicats mixtes de distribution d'eau potable et d'assainissement peuvent, dans la limite de 1 % des ressources qui sont affectées aux budgets de ces services, mener des actions de coopération avec les collectivités territoriales étrangères et leurs groupements ... »

Cela s'entend des seules ressources collectées auprès des usagers ou redevables au titre du service de l'eau et de celui de l'assainissement, à l'exclusion des subventions ou concours extérieurs ou remboursements de prestations.

Les emprunts n'entrent pas en ligne de compte dans l'assiette de calcul du pourcentage maximal autorisé à l'article L. 1115-1-1 du C.G.C.T.

La TVA, ainsi que les redevances versées par les collectivités et les groupements, notamment aux agences de l'eau, n'entrent pas non plus dans cette assiette.

Il est précisé que toute action de coopération décentralisée doit être validée par une délibération.

III. Le contenu des coopérations

L'intention du législateur, dans la ligne du Sommet de Kyoto et des engagements pris par la France, est bien de favoriser l'accès des populations à *l'eau potable et aux services d'assainissement*. Il ne s'agit pas de financer par ce moyen les usages agricoles et industriels de l'eau, ou les aménagements pour la navigation. Les actions à ces titres ne peuvent être prises en compte que sur le budget général des collectivités ou groupements, sous réserve qu'elles agissent dans les limites de leurs compétences (article L. 1115-1 du C.G.C.T.) et en aucun cas sur le budget annexe de l'eau et de l'assainissement.

Sont donc en principe exclus les investissements dans l'irrigation ou le drainage, sauf s'ils présentent un caractère à la fois connexe et marginal par rapport à une opération principalement consacrée à l'adduction d'eau ou à l'assainissement. *En revanche les actions relatives à la protection de l'environnement en lien avec les métiers de base des Agences de l'eau peuvent être considérées.*

Une attention particulière doit être portée – notamment dans la présentation de la facture d'eau – à l'information directe et à la participation des usagers du service, principaux contributeurs des coopérations envisagées.

IV. L'éligibilité en tant qu'Aide publique au développement (A.P.D.)

Les actions menées dans le domaine de l'eau et de l'assainissement entrent en ligne de compte dans l'Aide publique au développement (A.P.D.) des collectivités territoriales, dès lors qu'elle s'opèrent au profit d'un des pays figurant sur la liste du Comité d'Aide au Développement de l'O.C.D.E. Selon les cas, elle sont comptabilisées en aide-projet, en coopération technique ou en dons aux O.N.G. Leur montant est déclaré par la collectivité ou le groupement dans le cadre de l'enquête annuelle menée par la D.A.E.C.L.

V. Informations diverses.

- L'équipe de la délégation pour l'action extérieure des collectivités locales (D.A.E.C.L.) est à la disposition des collectivités territoriales pour apporter toute information complémentaire, par le site Internet de la C.N.C.D. à l'adresse suivante : <http://www.diplomatie.gouv.fr/cncd>
- L'ambassade de France dans chacun des pays concernés est en mesure d'informer les acteurs locaux sur la pertinence des actions menées dans chaque pays en particulier, au regard des Objectifs du Millénaire, des stratégies nationales de développement et des programmes menés par la France (souvent par le canal de l'Agence française de développement), ses partenaires européens ou les organismes multilatéraux.
- Une plaquette a été éditée par la D.G.C.I.D., en liaison avec l'Association des Maires des Grandes Villes de France (A.M.G.V.F.), à l'occasion du

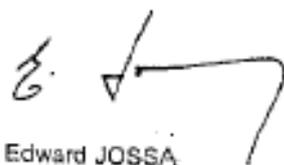
Sommet mondial de l'Eau de Mexico (mars 2006), donnant un catalogue systématique des actions existantes, sous une forme permettant les comparaisons et fournissant des points de repère utiles pour les initiatives futures.

- Une plaquette explicative d'application de la loi du 9 février 2005 produite par le groupe d'échange CNE/CNCD

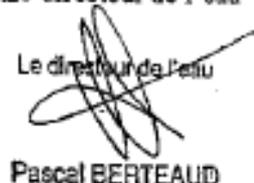
*

Nous appelons spécialement votre attention sur l'importance qu'il y a pour la France et ses collectivités territoriales à faire reconnaître dans les instances internationales l'effort qu'elles accomplissent en matière d'aide au Développement dans le domaine de l'eau et de l'assainissement, et les savoir-faire qu'elles développent dans ces domaines.

Le directeur général des collectivités locales


Edward JOSSA

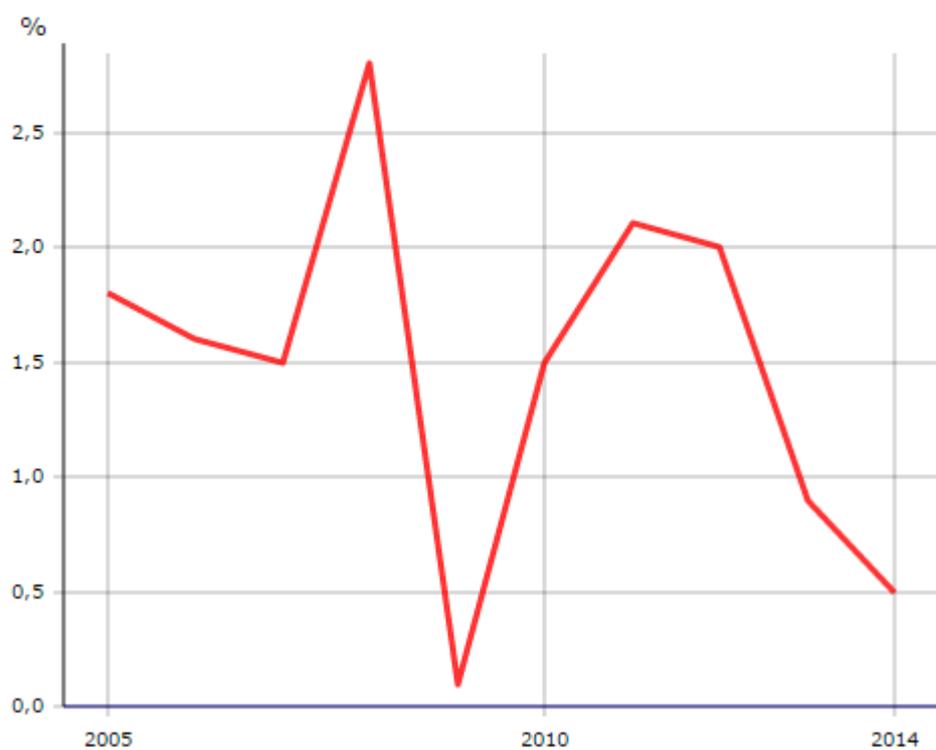
Le directeur de l'eau


Pascal BERTEAUD

Le délégué pour l'action extérieure des collectivités locales


Antoine JOLY

Taux d'inflation en France



	Taux d'inflation	%
2014		0,5
2013		0,9
2012		2,0
2011		2,1
2010		1,5
2009		0,1
2008		2,8
2007		1,5
2006		1,6
2005		1,8

Source : Insee, indices des prix à la consommation



648 rue Jean-François Breton – BP 44494
34093 MONPELLIER CEDEX 5

Tél. : (33) 4 67 04 71 00

Fax. : (33) 4 67 04 71 01

www.agroparistech.fr



*Office
International
de l'Eau*

15 rue Edouard Chamberland
87065 Limoges Cedex

Tél. (33) 5 55 11 47 80

Fax. (33) 5 55 11 47 48

www.oieau.org