

n° 2005-0392-01

décembre 2006

SOUTIEN À L'EXPORTATION DANS LE SECTEUR DE L'EAU



CONSEIL GENERAL DES PONTS ET CHAUSSEES

Rapport n° 2005-0392-01

Décembre 2006

SOUTIEN À L'EXPORTATION DANS LE SECTEUR DE L'EAU

établi par

Jean-Louis OLIVER

Ingénieur Général des Ponts et Chaussées
Secrétaire Général de l'Académie de l'Eau

Patrick MARCHANDISE

Ingénieur en Chef des Travaux Publics de l'Etat
Conseil Général des Ponts et Chaussées





La Défense, le 15 mars 2007

ministère
des Transports
de l'Équipement
du Tourisme
et de la Mer



Conseil général
des Ponts
et Chaussées

le Vice-président

Le Vice-Président du Conseil Général
des Ponts et Chaussées

à

Monsieur le Ministre des Transports, de
l'Équipement, du Tourisme et de la Mer

A l'attention de : Monsieur le Directeur des Affaires Economiques
et Internationales (SG / DAEI)

et de : Monsieur le Chef de la mission de la stratégie
(SG / MS)

Rapport n° 2005-0392-01 : Soutien à l'exportation dans le secteur de l'eau

Par note du 20 juillet 2005, vous avez confié au Conseil Général des Ponts et Chaussées (CGPC) une mission sur le "soutien à l'exportation dans le secteur de l'eau".

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport du CGPC sur ce sujet. Il se compose de deux parties : dans la première partie figure la description, l'analyse, les constats et diagnostics de la situation actuelle (France et International). Ce constat est la base des propositions d'actions et des recommandations qui constituent la deuxième partie du rapport.

Dans le constat, les auteurs exposent les données et éléments clefs pour identifier les besoins et acteurs mondiaux du secteur ainsi que les caractéristiques originales de l'approche française. Il en ressort que l'eau potable et l'assainissement sont au cœur des problématiques de développement. La diversité de solutions proposées par la France répond à une variété de besoins dans le monde et doit être valorisée à l'étranger. Les «majors français» doivent se positionner sur des contrats plus sûrs avec une meilleure répartition des prises de risques. Les pouvoirs publics et les bailleurs de fonds jouent un rôle essentiel dans cette réflexion et sa mise en œuvre concrète. Les PMI - PME françaises, acteurs peu visibles mais dynamiques et ambitieux s'organisent progressivement pour développer leurs activités à l'exportation. Les ingénieries françaises ont un rôle clef pour promouvoir des méthodes françaises à l'international. Elles peinent à s'imposer face à une concurrence internationale ardue et nécessitent une attention particulière. Les collectivités locales et les agences de l'eau sont appelées à jouer un rôle accru dans le secteur de l'eau à l'international ; il faut désormais en tenir compte et veiller à développer la coordination et les synergies entre acteurs publics, privés et associatifs dans leur action extérieure. Les importantes ressources humaines du MTETM, notamment celles du RST et des services déconcentrés, doivent être mieux mobilisées, l'Europe et l'international devant faire partie intégrante naturelle de la gestion des carrières.

Tour Pascal B
92055 La Défense cedex
téléphone :
01 40 81 21 22
télécopie :
01 40 81
courriel :
Cgpc
@equipement.gouv.fr

.../...

Dans sa seconde partie, les auteurs formulent d'abord vingt et une propositions de caractère général. Certaines pourraient s'appliquer au soutien à l'exportation dans d'autres domaines que celui de l'eau ou vont au-delà des prérogatives du MTETM. Tout ou partie d'entre elles concernent bien entendu le MTETM et la DAEI. Nous insistons sur la nécessaire concertation avec les autres ministères (MINEFI, MAE, MEDD, MAP) pour tous les sujets relatifs à l'eau à l'international, ainsi que sur les nouveaux partenariats en cours de développement (Partenariat Français pour l'Eau, Groupe d'Echanges OUDIN). Nous proposons que l'action technique française dans le domaine de l'eau s'appuie sur les associations du secteur, en particulier sur l'ISTED, élargi aux autres ministères intéressés et aux collectivités locales. Des besoins en matière de réflexion sur le financement des infrastructures, de présentation de la diversité des expériences françaises et de clarification de la terminologie concernant les différents modes de gestion des infrastructures sont mis en évidence. La politique de placement et de gestion des personnels à l'international devrait évoluer dans le cadre d'une stratégie à l'export clairement définie.

La publication de ce rapport par voie électronique sur le site du Ministère interviendra, sauf objection de votre part, dans un délai de deux mois à compter de la présente diffusion.

Signé

Claude MARTINAND

COPIE

Présidents de Sections du CGPC
Secrétaires de Sections du CGPC
M. OLIVER
M. MARCHANDISE

Diffusion du rapport n° 2005-0392-01

- le directeur des affaires économiques et internationales	3 ex
- le directeur du cabinet du ministre des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer (MTETM)	2 ex
- le secrétaire général du ministre des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer	2 ex
- le vice-président du CGPC	1 ex
- la présidente et les présidents de section du CGPC	7 ex
- les secrétaires de section du CGPC	7 ex
- M. Jean-Louis OLIVER	1 ex
- M. Patrick MARCHANDISE	1 ex
- archives du CGPC	1 ex

TABLE DES MATIÈRES

	<i>pages</i>
Table des matières	3
Résumé	5
Préambule	7
Introduction	7
1ère partie : LE CONSTAT	9
Chapitre I : L'eau, un enjeu international majeur	10
1. L'eau, un problème sans cesse renouvelé partout dans le monde	10
2. L'eau, une préoccupation croissante dans les relations internationales	13
Chapitre II : L'eau, un vaste champ d'activités concurrentielles	18
1. Une compétition particulière	21
2. De grandes opérations difficiles	22
3. Des retraits de firmes ou des opérations qui ne trouvent pas preneur	23
Chapitre III : Les spécificités du secteur de l'eau	25
1. Les spécificités financières du secteur de l'eau	25
2. L'alimentation en eau et l'assainissement, deux services publics essentiels	32
Chapitre IV : Les caractéristiques originales de l'approche française dans le domaine de l'eau	38
1. Les sociétés françaises sur les marchés de l'eau à l'international	40
2. Les instruments généraux français de soutien à l'exportation, notamment pour les PME/PMI	46
3. Le dispositif français d'aide au développement et de soutien à l'exportation	47
Chapitre V : L'ingénierie institutionnelle : la gouvernance de l'eau	61
2ème partie : LES ORIENTATIONS	67
Chapitre VI : Les pistes de développement	68
Chapitre VII : Le cadre actuel de l'action internationale dans le secteur de l'eau	76
1. Les grandes orientations de l'action internationale française en matière de développement durable et d'environnement	76
2. La stratégie pluriannuelle de référence sur l'eau et l'assainissement	78
3. Le renforcement des synergies entre acteurs français	79
4. Synthèse du contexte à prendre en compte	80
Chapitre VIII : Les propositions générales	82
1. Pérenniser le Partenariat Français	82
2. Structurer et renforcer le soutien institutionnel	83
3. Faire de l'ISTED l'opérateur transversal pour la promotion à l'export dans	

le domaine des infrastructures et services essentiels	84
4. Les ingénieries privées mais aussi publiques françaises	87
5. Les PME – PMI françaises	91
6. Des Français au sein des institutions européennes et internationales	95
7. Liaison avec le MinEFI, l'AFD et UBIFRANCE	98
8. Développer, coordonner et évaluer la coopération décentralisée	102
9. Améliorer l'efficacité de la coopération menée par les ONG françaises	106
10. Renforcer vigoureusement l'impact des sociétés privées d'ingénierie française	107
11. Adapter la formation dans le secteur de l'eau	110
12. Soutenir et coordonner les programmes de recherche appliquée	114
13. Coordonner étroitement actions françaises et européennes	116
14. Contribuer activement au développement de marchés financiers locaux	117
15. Prendre en compte la diversité culturelle	118
16. Améliorer la présentation de l'expérience française	119
17. Adapter les actions au contexte spécifique considéré	121
18. Augmenter le nombre de Français expatriés	122
19. Rénover le bilatéralisme en intime connexion avec l'Union européenne	124
20. Veiller à plus de précision et de rigueur dans le vocabulaire utilisé	125
21. Organiser une table ronde à Paris fin 2007	127

Chapitre IX : Les recommandations spécifiques à l'attention du MTETM 128

- Le MTETM doit s'intéresser à l'eau
- Le MTETM doit être le moteur du soutien à l'exportation des entreprises françaises du secteur de l'eau
- Faire de l'ISTED un catalyseur transversal, aujourd'hui indispensable, et un vecteur de projection efficace en charge de la promotion du savoir-faire français dans le domaine des infrastructures et des services publics, dont l'alimentation en eau potable et l'assainissement urbain
- Intégrer systématiquement les dimensions européenne et internationale dans la gestion et la promotion des carrières des cadres du MTETM
- Rénover la politique de communication concernant l'action internationale du MTETM dans le secteur de l'eau comme dans les autres secteurs

Annexes	135
Lettre de mission	136
Personnes rencontrées	139
Évolution des structures, des compétences et des moyens dans le domaine de la coopération internationale et de l'aide au développement	141
Évolution de la population mondiale	147
Les principaux compétiteurs publics	149
Quelques financements internationaux	150
Stratégie à l'exportation des majors de l'eau	155

RÉSUMÉ

Le présent rapport se compose de deux parties : dans la première partie figurent la description, l'analyse, les constats et diagnostics de la situation actuelle (France et International). Ce constat est la base des propositions d'actions et des recommandations qui constituent la deuxième partie du rapport.

Le constat expose les données et éléments clefs pour identifier les besoins et acteurs mondiaux du secteur ainsi que les caractéristiques originales de l'approche française.

Il en ressort que :

- L'eau potable et l'assainissement sont au cœur des problématiques de développement
- La France ne présente pas un modèle unique, mais une diversité de solutions. C'est cette diversité qu'il faut apprendre à valoriser à l'étranger, car elle peut répondre à une variété de besoins dans le monde.
- Les échecs des « majors français » dans différentes opérations conduisent, non pas à les remettre en cause, mais à un nouveau positionnement sur des contrats plus sûrs avec une meilleure répartition des prises de risques, ainsi qu'à une nouvelle réflexion sur le financement des infrastructures et de leur exploitation. Les pouvoirs publics et les bailleurs de fonds jouent un rôle essentiel dans cette réflexion et sa mise en œuvre concrète.
- Les PMI - PME françaises sont des acteurs peu visibles, mais dynamiques et ambitieux dans le secteur de l'eau et de l'environnement. Elles s'organisent progressivement pour développer leurs activités à l'exportation.
- Les ingénieries françaises ont un rôle clef pour promouvoir des méthodes françaises à l'international. Elles peinent à s'imposer face à une concurrence internationale ardue et nécessitent une attention particulière.
- Les collectivités locales et les agences de l'eau sont appelées à jouer un rôle accru dans le secteur de l'eau à l'international ; il faut désormais en tenir compte.
- Pour la partie française, le constat conclut à la multiplicité et à l'insuffisante coordination des acteurs publics, privés et associatifs... Or l'objectif de la DAEI est justement d'identifier sa place parmi eux.

Pour cela, une meilleure utilisation du RST et des services déconcentrés notamment constitue un des arguments en faveur de la pertinence des actions internationales du MTETM dans le domaine de l'eau, présentées comme le prolongement d'un savoir-faire de terrain, et illustrant la nécessité d'exporter un savoir-faire public autant que privé.

Dans sa seconde partie, le rapport comprend d'abord 21 propositions de caractère général.

Beaucoup d'entre elles pourraient s'appliquer au soutien à l'exportation dans d'autres domaines que celui de l'eau ou vont au-delà des prérogatives du MTETM. Tout ou partie d'entre elles concernent bien entendu le MTETM et la DAEI :

1. Relations avec des partenaires extérieurs : publics (propositions 1, 2, 3, 7, 13, 19) et privés (propositions 4, 5, 9, 10)

Le rapport insiste sur la nécessaire concertation avec les autres ministères (MinEFI, MAE, MEDD, MAP) pour tous les sujets relatifs à l'eau à l'international, ainsi que sur les nouveaux

partenariats en cours de développement (Partenariat Français pour l'Eau, Groupe d'Echanges Oudin).

Le rapport propose en particulier que l'action technique française dans le domaine de l'eau prenne appui sur l'ISTED, élargi aux autres ministères intéressés et aux collectivités locales.

2. Stratégie de communication (propositions 14, 16, 20)

Le rapport mentionne des besoins en matière :

- de réflexion sur le financement des infrastructures,
- de présentation de la diversité des expériences françaises et
- de clarification de la terminologie concernant les différents modes de gestion des infrastructures.

3. Gestion du personnel à l'international (propositions 4, 6, 18, 19)

Le rapport propose notamment une politique de placement du personnel à l'international.

Les propositions 11 et 12 concernent la formation et la recherche. Les propositions 15 et 17 sont d'ordre culturel (francophonie et concertation/coordination).

Enfin, la conclusion formule cinq recommandations spécifiques à l'attention du MTETM.

« L'avenir, ce n'est pas ce qui va se passer ; l'avenir, c'est ce que l'on va faire »

Gaston BACHELARD

PREAMBULE

Pour mener à bien la présente mission, nous nous sommes appuyés sur les nombreux rapports, études et document existants que nous avons actualisés dans un contexte en évolution rapide. Nous avons également rencontré et/ou consulté bon nombre de personnalités du secteur public comme des entreprises privées ou des associations, en charge d'importantes responsabilités dans le domaine de l'eau en France et à l'étranger.

Nous tenons à leur exprimer ici nos sincères remerciements pour leur aimable attention et leur précieuse contribution, sans lesquelles rien de possible ...

INTRODUCTION

Le monde d'aujourd'hui connaît une augmentation considérable de la valeur des échanges internationaux de biens et de services : celle-ci a été multipliée par quatre en 25 ans, essentiellement du fait de pays émergents tels que la Chine, l'Inde et le Brésil.

Notre pays est le 5^{ème} exportateur mondial. Un emploi sur quatre en France dépend de nos exportations qui sont essentiellement tournées vers l'Union européenne (pour les deux tiers) et vers le Maghreb.

On observe également un très fort accroissement des mouvements de capitaux destinés aux investissements à l'étranger : durant les 25 ans écoulés, le stock de capitaux expatriés dans le monde a été multiplié par douze. Dans ce domaine, les investissements français à l'étranger occupent la troisième place, avec environ 7% du total mondial.

Le secteur de l'eau occupe une place importante à l'international. Il y fait régulièrement l'objet de vifs débats et de nombreux rapports. Néanmoins de nouveaux éléments importants sont intervenus, notamment :

- d'abord, l'adoption en 2000 de la Directive Cadre Européenne sur l'Eau (DCE) dont l'application est en cours dans tous les pays membres, actuels ou potentiels, de l'Union européenne,
- puis en 2002, l'Initiative Européenne pour l'Eau, assortie de la mise en œuvre de la Facilité financière pour l'eau UE/ACP, gérée par la Banque Européenne d'Investissements,
- enfin en 2005, le vote par le Parlement français de la loi OUDIN qui autorise les collectivités locales et leurs groupements ainsi que les agences de l'eau à percevoir sur le prix de l'eau, avec un certain plafond, une redevance additionnelle spécifiquement

consacrée à la coopération décentralisée et aux actions humanitaires dans le domaine de l'eau et de l'assainissement.

Les acteurs de la gestion des ressources en eau, ou des services d'eau potable et d'assainissement, ne sont pas les mêmes. Les modes d'action devront être en adéquation avec :

- les pays cibles et leurs caractéristiques (niveaux de ressources, etc. ...),
- les domaines de l'eau considérés (gestion des ressources, eau potable et assainissement, institutionnel...),
- la logique recherchée, coopération ou concurrence économique,
- les bailleurs de fonds : banques de développement, pays donateurs, Union européenne, partenariats public / privé.

Les dimensions de la question posée sont multiples. Elles concernent principalement :

- le diagnostic de la présence française à l'international : état des lieux des informations accessibles sur les activités internationales des entreprises de ce secteur que sont les grands opérateurs, les équipementiers (dont PME et PMI) et les ingénieries. Cet état des lieux s'intéressera prioritairement aux projets urbains, intégrera des données économiques, et débouchera sur :
 - la nature des obstacles rencontrés par les acteurs privés ;
 - l'analyse de la marge de manoeuvre dont dispose le ministère : réflexion sur les actions institutionnelles pour soutenir les entreprises concernées dans leurs projets d'exportation ;
 - des propositions d'actions.

La présence française à l'international est le résultat d'une histoire de longue date :

- d'initiatives d'entreprises plus ou moins aidées par différents acteurs institutionnels publics, associatifs...,
- de volontés de pays dont les conditions de stabilité politique, monétaire, institutionnelles... sont plus ou moins favorables à la coopération,
- de critères de soutien, APD par exemple,
- de critères économiques qui sont traduits par la balance des exportations par exemple,
- de secteurs concernés ; en ce qui concerne le présent rapport, il faut considérer que l'eau sous les aspects institutionnels ou gestion de bassins versants, et eau potable ou assainissement sont des secteurs bien différents par les acteurs intéressés.

La marge de manoeuvre dont dispose le ministère de l'Équipement se situe dans un contexte général qu'il importe de bien appréhender avant de pouvoir déboucher sur des recommandations. De même qu'il est impossible d'isoler un des éléments du cycle de l'eau, il est difficile d'isoler le rôle du MTETM de l'ensemble des autres acteurs publics ou privés du domaine de l'exportation.

Cela ne veut pas dire que tout doit être examiné, tâche impossible dans un temps relativement court, mais nous allons nous focaliser principalement sur les points d'action, directs ou indirects, du MTETM.

Le présent rapport, après un constat approfondi de la situation, s'attache à dégager des voies et des propositions nouvelles pour les années à venir.

1ère PARTIE :

LE CONSTAT

CHAPITRE I

L'EAU, UN ENJEU INTERNATIONAL MAJEUR

1. L'eau, un problème sans cesse renouvelé partout dans le monde

Il peut paraître surprenant de constater qu'à notre époque, légitimement fière de ses avancées scientifiques et technologiques, l'un des problèmes auxquels restent confrontés la plupart des pays, soit encore et toujours celui, si prosaïque, de l'eau ...

Le fait est qu'un peu partout dans le monde, au Nord comme au Sud dans tous les continents, les problèmes d'eau se multiplient : à des inondations catastrophiques succèdent parfois dans le même pays, des épisodes de sécheresse plus ou moins longue et sévère, tandis que la qualité des eaux, de la ressource au robinet, s'avère fréquemment menacée.

Cette situation s'explique par de nombreuses raisons qui tiennent soit aux conditions naturelles, géographiques et climatiques, soit aux activités humaines, toutes plus ou moins utilisatrices d'eau : croissance démographique et urbaine¹, industrialisation mal maîtrisée, pratiques agricoles et irrigations excessives, ou aux conséquences de ces activités humaines : pollution, dérèglement climatique.

La tension sur la ressource en eau ne cesse de s'accroître : les volumes disponibles ne peuvent plus satisfaire l'ensemble des besoins, sous-tendus par la croissance démographique et le développement économique. D'ici 2025, la consommation domestique croîtra d'environ 40% et la consommation pour l'irrigation (qui représente aujourd'hui 70% des prélèvements) de 17%. Cette tension est particulièrement sensible dans les pays du pourtour méditerranéen dont certains sont passés sous le seuil de pénurie absolue fixée par les Nations Unies à 500m³/habitant/an². Lorsque ces ressources sont partagées par plusieurs pays, cette tension peut s'accompagner de conflits politiques. Par ailleurs, 90% des rejets domestiques et industriels ne sont pas traités et contaminent les ressources disponibles.

Le manque d'accès à l'eau et à l'assainissement est par ailleurs la première cause de mortalité au monde (choléra, diarrhées ...). On estime à 1,1 milliard le nombre de personnes privées d'un accès convenable à l'eau potable et à 2,4 milliards celles ne disposant d'aucun système d'assainissement.

Il importe de bien voir qu'en fait les problèmes d'eau se posent toujours à deux niveaux distincts et interdépendants, qui sont trop souvent confondus :

- d'une part, les problèmes posés par la gestion particulière, qui doit être aussi performante que possible, des différents usages de l'eau que sont :
 - l'alimentation en eau potable et l'assainissement subséquent des eaux usées produites,

¹Voir annexe

²Il arrive pourtant de constater que des pays aux ressources abondantes (supérieures à 3 000 m³/habitant/an) rencontrent ponctuellement des conflits d'usages dus à des situations de pénurie. Les évolutions climatiques devraient par ailleurs augmenter la fréquence de ces situations exceptionnelles.

- les usages agricoles (élevages, ...) et l'irrigation, souvent de très loin les plus gros consommateurs d'eau,
 - les usages industriels et la production d'énergie,
 - la navigation fluviale, commerciale et touristique,
 - la pêche et les usages récréatifs,
 - la gestion des eaux pluviales, le drainage des terres et la protection contre les inondations,
- d'autre part, les problèmes posés par la gestion globale des ressources en eau qui doit elle-même être rationnelle, c'est-à-dire cohérente, équilibrée et durable, de façon à :
- harmoniser les conflits potentiels entre les usages et/ou entre les territoires concernés (amont/aval ; rive gauche/rive droite, etc. ...),
 - intégrer à la fois les aspects quantitatifs et qualitatifs, tout en embrassant les eaux superficielles et les eaux souterraines, voire parfois les eaux littorales.

Il faut non seulement que soit efficiente la gestion particulière de chaque usage de l'eau – notamment l'irrigation, grosse consommatrice en quantité, l'industrie, source de pollution et l'alimentation en eau potable et l'assainissement qui concerne chacun -, mais encore faut-il que la gestion globale des ressources en eau disponibles soit elle-même satisfaisante à long terme (cf. figure 1).

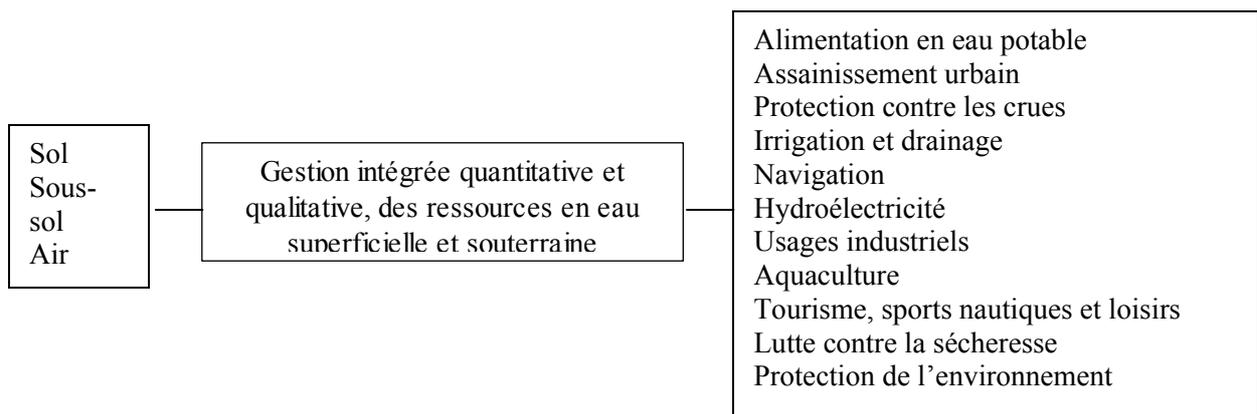


Figure 1 – La gestion rationnelle des ressources en eau

Une telle situation nécessite des modifications significatives au niveau des comportements individuels et collectifs. Cela ne se fait pas sans délai, ni sans peine, en se contentant de plaquer en surface des solutions « prêt-à-porter ». Il faut des réformes structurelles qui libèrent les forces naturelles de l'économie et des sociétés concernées, c'est-à-dire qui respectent la réalité des coûts et des marchés. Les conséquences favorables sont sans aucune mesure avec ce que les aides financières extérieures ne pourront jamais apporter.

L'amélioration de la situation dans le domaine de l'eau doit être étroitement associée au processus d'adaptation des structures tant dans le secteur public caractérisé par le renforcement du rôle des collectivités territoriales, comme dans le secteur privé où il convient de « coller » à la modernisation des industries génératrices de pollution et de gaspillage d'eau, d'énergie et de matières premières.

D'utiles enseignements peuvent être tirés de l'expérience acquise, en s'attachant toutefois à toujours interpréter celle-ci dans son contexte. La pratique à travers le monde montre en effet clairement que pour être efficace, la gestion de l'eau doit mettre en œuvre des moyens d'action complémentaires adaptés à la nature très diversifiée des problèmes rencontrés :

- des moyens scientifiques, techniques et technologiques, notamment pour ce qui concerne la métrologie,
- des moyens juridiques, administratifs et institutionnels qui doivent être soigneusement adaptés aux problèmes à résoudre et aux conditions sociales et culturelles du pays, en particulier donner un régime juridique à l'eau qui en permette un contrôle suffisant par la puissance publique en dissociant le droit de l'eau du droit du sol, et en évitant les excès d'une privatisation aveugle. Il faut également instituer, mais aussi faire respecter, une réglementation appropriée de la création et du fonctionnement des installations (industrielles et autres) susceptibles de porter atteinte à l'environnement,
- des moyens économiques et financiers. Le paiement de l'eau est une question parmi les plus controversées. Dans de nombreuses sociétés, donner un prix à quelque chose d'aussi précieux, au sens le plus profond du terme, est inacceptable. Malgré tout, les services doivent être payés. Il existe également de nombreuses divergences d'opinion sur la manière dont on peut et doit accorder les coûts de stockage et de traitement des eaux aux objectifs d'équité et de réponse aux besoins des populations pauvres et vulnérables. Il importe de payer l'eau à son juste prix qui doit couvrir, d'abord les dépenses d'investissement et de renouvellement des installations, puis, les frais d'exploitation, de maintenance et d'entretien des dites installations, enfin, les coûts externes, faisant payer au moins en partie, le poids financier des conséquences entraînées par les différents usages de l'eau. Des partenariats innovateurs doivent être développés, parallèlement à la mise en place de systèmes de comptabilité et de taxation, qui prennent pleinement en compte les facteurs sociaux et environnementaux.

Aucune de ces trois catégories de moyens n'est à elle seule suffisante. Toutefois leur conjugaison harmonieusement équilibrée permet d'atteindre des résultats efficaces et durables.

Au moment où se met en place un nouveau cadre législatif et institutionnel adapté à la mondialisation de l'économie de marché, c'est, un peu partout, l'occasion de se doter des instruments d'incitation et de financement performants pour améliorer la gestion de l'eau de façon plus satisfaisante.

Il convient d'abord d'effectuer une analyse approfondie de la situation (diagnostic des installations, identification des « points noirs », ...) et de proposer une stratégie d'action cohérente et progressive depuis le niveau d'un bassin hydrographique jusqu'à celui des agglomérations plus ou moins importantes. Ensuite, il devient possible de mettre en place les différents instruments qui ont été précédemment présentés :

- adaptation du potentiel scientifique et technique en le tournant davantage vers l'opérationnel,
- mise en place des moyens financiers nécessaires et des instruments d'incitation économique. Dans le cadre de la réforme des finances des collectivités locales, c'est

l'ensemble du système de financement du secteur très capitalistique de l'eau qui doit être doté d'une solide assise, saine et durable ; ce qui est essentiel,

- adaptation de la législation concernant la gestion globale des ressources en eau, les principaux usages de l'eau et la protection de l'environnement, en particulier la réglementation concernant la maîtrise de toutes les formes de pollution, notamment celle relative aux déchets industriels qui peuvent être dangereux, au niveau qualitatif, et la définition d'une politique de gestion de la demande, au niveau quantitatif.

Or, on constate qu'au niveau de la gestion particulière de chacun des usages de l'eau comme au niveau de la gestion globale des ressources, beaucoup reste à faire. L'expérience montre que les problèmes les plus saillants sont généralement les suivants :

- très nombreuses sont les populations n'ayant pas accès à l'eau, et encore plus nombreuses celles ne disposant d'aucun système d'assainissement,
- les installations existantes, bien que très longues et coûteuses à réaliser, n'ont pas fait l'objet d'une attention suffisante au stade de leur conception, de leur construction, de leur exploitation, de leur entretien et de leur maintenance. Leur rendement est souvent médiocre ; les tarifs, lorsqu'ils existent et sont effectivement collectés, n'ont pas de rapport avec les coûts économiques réels,
- la situation sanitaire est fréquemment mauvaise, les maladies d'origine hydrique constituant la principale cause de mortalité, notamment infantile, dans tous les pays en développement,
- l'irrigation utilise, parfois accapare et même gaspille une proportion très importante d'une ressource vitale, parcimonieusement allouée aux usages domestiques de base des populations intéressées ; sans oublier la détérioration de la qualité des eaux par de mauvaises pratiques agricoles,
- les usages industriels mal maîtrisés, aux stades de la conception et du fonctionnement des installations, provoquent des pollutions chroniques et/ou accidentelles ayant de sérieux impacts négatifs, immédiats ou cumulés.

Il ne s'agit pas de noircir le constat, mais d'être simplement lucide et objectif face à des problèmes dont les conséquences à court, moyen et long terme sont un véritable défi aux préoccupations de développement durable et au principe de précaution.

2. L'eau, une préoccupation croissante dans les relations internationales

On peut dire sans exagération qu'à toutes les époques, l'eau a occupé une place significative dans les relations internationales.

La raison première est que les cours d'eau, comme les montagnes, représentent des frontières naturelles plus faciles à matérialiser et, au besoin, à défendre, que les empires et les États ont spontanément cherché à se donner.

La seconde raison est que les principaux cours d'eau, qui sont généralement navigables, ont toujours constitué de grandes voies de communication commodes pour le transport des personnes et des biens dans les échanges internationaux.

C'est d'ailleurs pourquoi les questions de liberté plus ou moins grande laissée à la navigation sur les grands fleuves, notamment européens, ont depuis longtemps fait l'objet d'accords et de traités internationaux : c'est évidemment le cas pour le Rhin où de premières dispositions importantes en la matière figurent déjà dans les traités de Westphalie en 1648. C'est aussi vrai pour le Danube, notamment depuis le traité de Paris en 1856.

A partir de la fin XIX^{ème} siècle, avec les développements des aménagements hydroélectriques, un nouveau type d'accords bilatéraux d'abord, puis internationaux, s'est répandu sur les cours d'eau inter États susceptibles d'être équipés. Dans les années 1920 et 1930, sous l'égide de la Société des Nations, des travaux importants ont été menés dans ce domaine, travaux auxquels la France a beaucoup contribué.

Après la seconde guerre mondiale, l'eau a continué à occuper une place importante au niveau international, notamment au sein de l'Organisation des Nations Unies où de multiples agences sont plus ou moins concernées : FAO, OMS, PNUD, PNUE, UNICEF, OMM, OMI, etc. ..., comme au sein des institutions de « Bretton Woods », spécialement le groupe de la Banque Mondiale (Banque, SFI, IDA, MIGA) qui, depuis sa création, occupe une place importante en la matière, et au sein des diverses banques de développement régional dont le rôle se renforce.

Il convient de noter qu'au niveau international comme au niveau national, les phénomènes de croissance démographique et urbaine, de développement industriel et agricole ont sensiblement modifié la nature, la diversité et la complexité des problèmes :

- montée insidieuse des pollutions d'origine urbaine, industrielle ou agricole, ainsi que des risques naturels (inondations, érosion, glissement de terrain, ...) ou technologiques,
- augmentation des consommations d'eau, en raison notamment de l'extension de l'irrigation mais aussi du développement industriel et de l'élévation du niveau de vie.

La tension s'est aussi sérieusement aggravée sur les ressources en eau disponibles, en quantité comme en qualité, au sein de la communauté internationale. S'agissant d'un bien public mondial, sa protection relève du droit international et nécessite une instance de régulation. La France soutient le projet de création d'une agence internationale de l'environnement, qui doit faire l'objet d'une conférence internationale fin février 2007 à Paris.

En conséquence, la communauté internationale a considérablement élargi son approche pour promouvoir désormais une gestion plus rationnelle des ressources en eau, dont les eaux transfrontalières, et plus généralement de l'environnement dans une perspective de développement durable. Ainsi qu'on l'a mentionné à plusieurs reprises, dans un cadre formel (ONU, G8) ou non, de très nombreux sommets, colloques, conférences, séminaires internationaux se sont consacrés ces dernières années, plus ou moins exclusivement, aux problèmes de l'eau :

- soit sur un thème général ou particulier,
- soit pour un ensemble régional, pouvant être considéré comme un groupe de bassins hydrographiques déversant dans une mer déterminée (Mer du Nord, Méditerranée, Mer Noire, Baltique, Aral, ...) ou non (SADC, ...).

Il convient d'ailleurs d'observer que 1996 a vu la création quasiment concomitante :

- du Global Water Partnership (GWP), basé à Stockholm et orienté sur les questions (cruciales) de financement,
- et du Conseil Mondial de l'Eau (CME), basé à Marseille et davantage axé sur les orientations et perspectives du secteur à moyen et long terme.

Ces deux instances auxquelles se sont associées la plupart des nombreuses organisations publiques et privées représentatives de la communauté internationale de l'eau, sont susceptibles de jouer un rôle très utile pour améliorer la concertation, la coordination, voire la cohérence et l'efficacité des multiples acteurs concernés.

Le XXI^{ème} siècle est marqué par un double défi sur la ressource en eau et sur l'accès à l'eau. Pour faire face à ces défis, la communauté internationale s'est fortement mobilisée. Ainsi en septembre 2000 à New York, l'assemblée générale des Nations Unies a-t-elle défini un Objectif du Millénaire pour le Développement (OMD) spécifiquement dédié à l'eau.

L'OMD n°7, Assurer un environnement durable, inclut trois cibles :

- Intégrer les principes du développement durable dans les politiques nationales et inverser la tendance actuelle à la déperdition des ressources environnementales.
- Réduire de moitié, d'ici à 2015, le pourcentage de la population qui n'a pas accès de façon durable à un approvisionnement en eau de boisson salubre et à des services d'assainissement de base.
- Réussir, d'ici 2020, à améliorer sensiblement la vie d'au moins 100 millions d'habitants de taudis.

Le Sommet mondial du développement durable (septembre 2002 – Johannesburg) a complété la première cible par l'objectif de développer d'ici 2005 des plans de gestion intégrée des ressources en eau et de gestion efficace.

Le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) rappelle qu'un milliard de personnes sur terre n'ont pas accès à l'eau potable et 2,6 milliards ne disposent d'aucun moyen d'assainissement. Il rappelle aussi que cet état de fait est à l'origine de 3 900 décès d'enfants chaque jour. Inutile aussi de se voiler la face, compte tenu d'une part de l'augmentation démographique et, d'autre part, de l'insuffisance des investissements, les objectifs du Millénaire seront loin d'être atteints. Selon les projections des Nations Unies en 2015, 525 millions de personnes seront toujours sans accès à l'eau (210 millions de plus que « prévu »), en même temps que plus de 2 milliards de personnes n'auront toujours aucun assainissement, le déficit étant surtout marqué en Afrique subsaharienne. Les investissements nécessaires pour atteindre les objectifs ont pourtant été revus à la baisse puisqu'il suffirait, estime-t-on aujourd'hui, de 7 milliards de dollars par an sur 10 ans pour satisfaire à l'objectif en matière d'accès à l'eau potable.

L'Organisation Mondiale de la Santé (OMS) et le Fonds des Nations Unies pour l'Enfance (UNICEF) viennent de publier le 6^{ème} Rapport du Programme commun de surveillance de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement « Water for Life : Making it happen » (L'eau, source de vie : pour une action concrète). Selon le rapport, les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD – diminution de moitié des personnes ne disposant d'aucun accès à l'eau potable et à l'assainissement) impliquent de desservir, d'ici à 2015, 2 milliards

de personnes supplémentaires. L'effort à déployer est estimé à 11,3 milliards de dollars US par an.

Au niveau mondial, une étude de l'OMS précise que les dépenses en matière de dépenses de santé dues aux quatre principales maladies hydriques sont estimées à 7,3 milliards de dollars par an, contre 11,3 milliards de dollars annuels théoriquement nécessaires à la réduction de moitié du nombre de personnes ayant accès à l'eau et à un assainissement convenable³. Plus de 60 % des investissements pour l'assainissement seraient amortis par une baisse des dépenses publiques de santé.

Les maladies liées à l'assainissement freinent la croissance économique : à Madagascar, la perte de travail par suite de maladies liées à un mauvais assainissement s'élève à plus de 5 millions de journées productives par an, soit une valeur annuelle totale de la production perdue de 77,7 millions d'euros⁴.

a) Les principales initiatives de la communauté internationale

En mars 2003, les gouvernements se sont retrouvés, à Kyoto, lors du 3^{ème} Forum mondial pour travailler à la réalisation des OMD. Le panel mondial présidé par Michel CAMDESSUS y a présenté son rapport « Financer l'eau pour tous ». Il recommande notamment aux bailleurs de fonds de doubler leurs financements dans ce secteur, de mieux mesurer l'impact de l'aide, d'accroître son efficacité et enfin de rechercher un meilleur effet de levier de l'aide publique sur les autres sources de financement.

Les Nations-Unies et ses diverses branches ont lancé une nouvelle Décennie de l'Eau 2005-2015, avec un accent particulier mis sur l'assainissement, trop souvent méconnu. Pour appuyer cette démarche, une instance nouvelle, UN WATER a été créée auprès du Secrétaire Général des Nations Unies ; Celle-ci a depuis peu pour président le Prince d'Orange des Pays Bas, et la France y dispose de deux représentants.

L'Union européenne a lancé en 2002 à Johannesburg l'Initiative européenne pour l'eau. Elle vise à participer à la réalisation des OMD par l'inscription prioritaire de ce secteur dans les politiques nationales, le renforcement de la coopération entre bailleurs et bénéficiaires ainsi qu'une plus grande efficacité des mécanismes financiers. Elle a par ailleurs lancé une facilité européenne pour l'eau pour appuyer la mise en œuvre de l'initiative européenne. Cette facilité budgétaire est dédiée aux pays Afrique Caraïbes Pacifique (ACP). Une première tranche de 250 millions d'euros a été approuvée par le conseil de l'Union en mars 2004 et a fait l'objet d'un premier appel à propositions d'un montant de 180 millions d'euros le 11 novembre 2004. Une deuxième tranche sera libérée après examen des résultats de la première. La décision d'affecter 500 millions d'euros supplémentaires a été prise en mars 2005.

La Banque Africaine de Développement (BafD) qui a récemment renforcé son secteur de l'eau, coordonne deux initiatives majeures dans ce très important domaine en Afrique :

- La facilité africaine pour l'eau : créée à l'initiative de la conférence des ministres africains pour l'eau (AMCOW), mais abritée par la banque, cette facilité financera d'une part la mise en place de l'environnement institutionnel et des capacités nécessaires à une gestion efficace et efficiente des ressources en eau, d'autre part des infrastructures innovantes, de petite taille, en milieu rural. Ces projets pilotes visent à

³ « Amélioration de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement dans le monde : coûts et avantages », OMS, 2004.

⁴ « Assainissement, le défi », WaterAid, 2002

explorer de nouvelles modalités techniques, de gestion ou de financement, afin de faciliter le montage de projets dans le cadre de l'initiative. Le montant des ressources à mobiliser s'élève à \$ 615 M sur 5 ans, dont \$ 170 M seraient consacrés à la composante facilitation (« capacity building ») et \$ 434 M à la composante investissement.

- L'initiative pour l'approvisionnement en eau et l'assainissement en milieu rural : coordonnée avec le NEPAD, cette initiative vise à contribuer à l'atteinte de l'objectif du millénaire pour le développement en matière d'eau. Elle a ainsi pour objet de financer des infrastructures physiques nécessaires à l'accès à l'eau potable de 80% des populations rurales africaines (OMD n°7). Dans le cadre de cette initiative, le BafD jouerait un rôle de chef de file, chargé de la bonne articulation des interventions internationales dans le domaine de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement en Afrique. Le montant des ressources que la BafD entend mobiliser s'élève à \$ 14,2 Mds sur la période 2005-2015.

La Banque Mondiale, en consultation avec les institutions financières internationales, s'attache à mettre en œuvre les propositions émises par le panel CAMDESSUS, notamment la création de nouveaux outils de financement et de mécanismes de couverture des risques. Elle prend par ailleurs en compte le rôle clé des infrastructures dans le domaine de l'eau et de l'assainissement et la nécessité d'un accroissement important des aides dans ce domaine pour atteindre les Objectifs du Millénaire pour le Développement.

L'aide britannique a lancé la Facilité de Financement International (IFF) dont l'objectif est de sécuriser les engagements nécessaires à l'achèvement des OMD et d'en accélérer le déboursement.

La France, qui a placé l'eau au cœur des priorités du G8 à Évian (juin 2003) et a fait adopter un plan d'action pour l'eau (reprenant en particulier les préconisations du rapport CAMDESSUS), s'attache à maintenir ce thème à l'agenda du G8. La France pilote la composante « Gestion Intégrée des Ressources en Eau » (GIRE) de l'initiative européenne dédiée à l'Afrique et contribue également à plusieurs groupes de travail.

b) Deux engagements politiques sous-tendent l'aide française dans le secteur de l'eau

Le Président de la République a rappelé l'engagement de la France à soutenir les Objectifs du Millénaire pour le Développement, et en particulier la cible de l'accès à l'eau et à l'assainissement, lors du sommet du G8 à Évian en juillet 2003.

Il a par ailleurs annoncé que « la France a pris pour sa part ses responsabilités en décidant de doubler, ce qui représente des sommes importantes, son action et sa participation dans le domaine de l'eau ». Ceci s'inscrit dans son engagement de parvenir en 2007 à un effort d'aide de 0,5% de son Revenu National Brut (RNB) et d'atteindre en 2012 l'objectif de 0,7% préconisé par l'Organisation des Nations Unies (ONU). La France entend ainsi prendre pleinement sa part dans la mise en œuvre du consensus de Monterrey.

Tout information détaillée pourra être trouvée sur le site : http://www.eau-international-france.fr/article.php?id_article=10&idRubSel=134&id_parent=131&id_rubrique=157&id_pere=131

CHAPITRE II

L'EAU, UN VASTE CHAMP D'ACTIVITÉS CONCURRENTIELLES

En raison même de la diversité de ses usages, souvent indispensables, l'eau représente dans tous les pays un domaine d'activités importantes en volume et en chiffres d'affaires, et très diversifiées quant à la nature des prestations.

C'est ainsi que l'on peut classer ces prestations dans les quatre catégories suivantes :

1. les prestations purement intellectuelles d'ingénierie dans les domaines aussi bien technique, qu'économique et financier, ou juridique et institutionnel, ou encore social,
2. le secteur des travaux de construction des ouvrages qui comportent des terrassements, du génie civil et du bâtiment,
3. la fourniture et l'installation des équipements et approvisionnements tels que :
 - canalisations en matériaux divers (fonte, acier, béton armé, PVC, ...),
 - pompes, fontainerie et robinetterie,
 - appareils de mesure pour le comptage, la régulation et le contrôle (compteurs, capteurs, ...),
 - automatismes et télécommandes,
 - produits chimiques pour le traitement des eaux et des boues,
4. le domaine de l'exploitation, de l'entretien et de la maintenance, assurant le bon fonctionnement à long terme des installations.

Compte tenu du constat préoccupant rappelé dans le premier chapitre, il existe actuellement, dans chacune des quatre catégories d'activités précédentes, des débouchés commerciaux considérables sur les marchés internationaux de l'eau. La satisfaction des besoins nécessite en effet de faire appel à des ressources en eau supplémentaires, en quantité et qualité suffisantes : si les conditions hydrogéologiques et climatiques le permettent - ce qui devient de plus en plus difficile dans les régions arides -, il faut mobiliser de nouvelles ressources potentielles, conventionnelles ou non, à des coûts de plus en plus élevés ; d'autant que dans tous les cas, il faut simultanément renforcer la lutte contre les diverses formes de pollution et améliorer la préservation des ressources.

D'où des débouchés dans des domaines comme les forages, les barrages à vocation multiple et les retenues collinaires, le dessalement d'eaux saumâtres, etc. ...

Immédiatement à l'aval, les besoins sont généralement considérables en matière de traitement des eaux : potabilisation pour les usages domestiques, épuration des eaux usées, traitements particuliers pour les eaux industrielles et éventuellement les eaux pluviales, ...

Enfin des marchés importants concernent tout le secteur des systèmes nécessaires au transport, à l'adduction, à la distribution des eaux : tunnels et canaux de navigation, d'irrigation, sans oublier, dans certains cas, le chauffage urbain.

Bien que la décennie de l'eau conduite par les institutions internationales durant les années 1980 ait permis d'indéniables progrès, les besoins restent immenses.

Tous les pays ont besoin d'infrastructures de l'eau. Ce besoin est encore plus prononcé dans les pays situés dans des climats secs ou changeants, pays dont le nombre pourrait croître du fait de l'effet de serre. L'importance des infrastructures hydrauliques varie considérablement d'un pays à l'autre. Ainsi, bien que l'Ouest des États-Unis, l'Australie et l'Éthiopie présentent un climat sensiblement identique, les États-Unis et l'Australie disposent d'une capacité de stockage de 5 000 m³ d'eau par personne, contre 50m³ en Éthiopie ; l'Afrique et le Moyen-Orient réunis ne disposent que de 1 000m³ par personne. Les changements climatiques à l'échelle de la planète devraient augmenter les besoins de stockage d'eau.

Ces inégalités flagrantes se retrouvent également dans le mobilisation du potentiel hydroélectrique dans les différentes régions. En Europe et en Amérique du Nord, plus de 70% du potentiel hydraulique ont été développés, contre 40% en Amérique du Sud, 30% en Asie et 20% pour la seule Chine. Les barrages sont souvent à buts multiples et sont importants pour la prévention des crues (ex. la Chine). L'évolution climatique devrait renforcer les réflexions sur l'aménagement du territoire en intégrant la prévention des crues.

Dans ce domaine essentiel comme dans tant d'autres, l'Afrique est particulièrement défavorisée. Ses ressources en eau restent largement inexploitées. En effet, seuls 3% des eaux renouvelables sont prélevés chaque année pour l'utilisation domestique, agricole et industrielle, alors que 40% de la population ne dispose toujours pas d'un accès facile à l'eau et à l'assainissement. Seuls 6% des terres cultivées en Afrique sont irrigués et on utilise moins de 5% du potentiel en matière d'énergie hydraulique.

Mais la gestion des ressources en eau ne concerne pas uniquement les infrastructures matérielles. Il faut aussi assurer le recueil des données, les prévisions météorologiques, le reboisement, la réglementation de l'aménagement du territoire, l'association intelligente des eaux de surface et des eaux souterraines, l'élaboration de mesures visant les économies d'eau, la gestion de l'écosystème, la maîtrise de la pollution, etc. Le rôle institutionnel des États en tant que régulateur et organisateur est fondamental. Le budget des États concernés doit assurer le financement de la plupart de ces éléments, mais on constate une insuffisance généralisée des financements accordés à ces services, pourtant essentiels. La prévention des inondations et la lutte contre la sécheresse représentent des préoccupations croissantes dans de nombreuses régions, d'où la nécessité d'associer des mesures de gestion et des réalisations d'infrastructures.

En ce qui concerne l'accès aux services essentiels que sont l'eau et l'assainissement, les retards à rattraper sont très importants. En Afrique, 38% de la population ne peut pas accéder à une eau saine, et 40% n'a pas d'assainissement. En Asie, ce sont 19% et 52% de la population, respectivement, qui n'accèdent pas à l'eau saine et à l'assainissement, contre 15% et 22% dans la zone Amérique latine / Caraïbes. Si le nombre des personnes ayant bénéficié pour la première fois de ces services au cours des années 90 a été considérable (environ 800 millions pour l'eau et 750 millions pour l'assainissement), la croissance démographique a été telle que la proportion de la population raccordée a, en réalité, baissé en milieu urbain, tandis que le nombre absolu des personnes sans accès à l'eau et à l'assainissement a été inchangé. D'après les prévisions pour les 25 années à venir, la population vivant en milieu urbain en Afrique et en Asie doit presque doubler, alors que celle de l'Amérique latine et des Caraïbes doit augmenter de 50%.

En 2030, plus de 60% de la population mondiale (environ 5 milliards de personnes) vivra en zones urbaines. Conséquence de cette augmentation, les demandes concurrentielles provenant des besoins domestiques, commerciaux, industriels, et de l'agriculture péri-urbaine créent des pressions énormes sur les ressources en eau douce. Dans la nécessité de répondre à une demande croissante, les villes vont chercher l'eau souterraine de plus en plus profondément, et l'eau de surface de plus en plus loin, à des coûts - y compris les coûts liés à l'environnement - qui ne sont évidemment acceptables. Les villes doivent également faire face aux défis suivants : assurer aux populations pauvres l'accès à l'eau potable, et mettre fin au gaspillage, ainsi qu'aux utilisations illégales. La crise urbaine de l'eau peut être résolue uniquement grâce à des changements dans les modes de gestion et d'administration, qui conduisent à une utilisation plus durable de cette ressource partagée.

600 villes d'Amérique latine, d'Asie, d'Afrique et de l'ex-URSS qui réuniront plus d'un million d'habitants en 2020. La question de l'eau s'y posera doublement, par manque quantitatif, et/ou par des problèmes de qualité (pollution, contamination, risques sanitaires...)

Les égouts et le traitement des eaux usées sont encore moins développés. S'il n'existe pas d'estimations globales, on sait qu'une grande partie des eaux usées n'est pas collectée dans la plupart des villes des pays en voie de développement ; l'évacuation s'effectue alors dans des conditions qui mettent en danger la santé publique. De plus, lorsque les eaux usées font l'objet d'une collecte, elles ne sont souvent pas traitées avant d'être rejetées dans la nature, ou alors, sont insuffisamment traitées. On peut trouver, à tout moment, des sites de traitement des eaux usées à l'abandon ou en mauvais état de fonctionnement, faute de financement ou de savoir-faire technique.

Les effluents industriels laissés en l'état ou insuffisamment traités figurent parmi les principaux polluants des fleuves et des eaux côtières, entraînant des dommages écologiques importants pour les hommes comme pour les animaux. Les entreprises, qu'elles soient privées ou publiques, ont beaucoup de retard à rattraper dans les pays en voie de développement en ce qui concerne les investissements pour le traitement des eaux usées.

Les services destinés au secteur agricole, qui ont déjà des déficiences graves, vont être soumis à des contraintes accrues dans les décennies à venir. Dans les pays en voie de développement, l'irrigation est utilisée pour obtenir 40 % des cultures, dont 60 % pour les céréales. Dans les 30 années à venir, on estime que, pour subvenir aux besoins d'une population mondiale en hausse, il faudra accroître la part des terres arables irriguées de 22 % et augmenter les prélèvements d'eau de 14%. Derrière ces chiffres, on retrouve la nécessité d'entreprendre des actions d'envergure, dont des investissements, pour améliorer le rendement des terres et l'efficacité de l'utilisation de l'eau. D'importantes réformes devront être lancées pour réduire la fréquence des famines et pour enrayer la malnutrition (rappelons que l'Engagement du Millénaire relatif à l'alimentation vise à réduire de moitié le nombre des personnes souffrant de malnutrition avant 2015). L'agriculture devra accepter une concurrence de plus en plus rude avec les autres usages pour des ressources en eau toujours limitées. Les prestataires de services d'irrigation, quant à eux, manquent souvent d'efficacité et de ressources ; leurs dispositifs sont mal entretenus, et de vastes terrains se détériorent sous l'effet du lessivage et de la salure des terres.

Produit	Unité	Équivalent eau [mètres cube]
Bovin, bétail	Tête	4000 ¹
Moutons et chèvres	Tête	500
Viande de bœuf fraîche	Kilogramme	15
Viande de mouton fraîche	Kilogramme	10
Viande de volaille fraîche	Kilogramme	6
Céréales	Kilogramme	1,5
Agrumes, pommes de terre	Kilogramme	1
Huile de palme	Kilogramme	2
Légumes secs, légumes racines et tubercules	Kilogramme	1

¹A titre de comparaison, un individu d'un pays développé consomme également environ 4000 m³ d'eau au cours de son existence

Ce tableau donne des exemples des quantités d'eau nécessaires aux principales productions alimentaires. Le bétail est la production qui consomme la quantité la plus importante d'eau par unité. Les céréales, les oléagineux et les légumes secs, les légumes racines et les tubercules consomment des quantités nettement moins importantes.

De même, la prévention et la protection contre les phénomènes d'inondation et de sécheresse, de plus en plus fréquents et dévastateurs, un peu partout dans le monde, va nécessiter la création et/ou la réhabilitation d'ouvrages importants : barrages-réservoirs de stockage et de rétention des eaux, digues ou levées, ...

1. Une compétition particulière

Entre ingénieries et opérateurs, la compétition est forte au niveau mondial. On l'observe chaque fois que des réformes sont envisagées car avant d'en arriver au stade opérationnel, la compétition porte sur ses préalables, chaque famille vantant les mérites de sa solution.

Selon l'ingénierie, l'opérateur public est capable d'assurer la gestion du système technique. Certes les défauts de performance témoignent de problèmes de gestion, mais on peut y remédier au « coup par coup » sans tout changer : contrats d'assistance à la direction, programmes de formation de la main d'œuvre, sous-traitance de la recherche des fuites, études tarifaires et de réforme de l'organisation. Au contraire, selon les opérateurs, l'amélioration de la qualité finale des prestations implique la gestion globale de l'ensemble du système technique : une intervention sur le traitement des eaux, sur les réseaux (détection et réparation des fuites, et travaux neufs) et sur le service à l'utilisateur (branchements, facturation).

Cette seconde approche a un réel fondement socio-économique, mais elle butte sur un préalable politique. Car, le plus souvent, sa mise en œuvre nécessite un nouveau cadre juridique et institutionnel ; ce qui suppose une acceptation de la part des élites dirigeantes et

de la société civile. Ces conditions préalables représentent un facteur supplémentaire, peu connu mais extrêmement vivace, de la compétition. Si durant les années 1990, les opérateurs privés ont bénéficié du soutien des grandes institutions internationales de développement (Banque Mondiale, FMI) ainsi que d'une relative neutralité des sociétés civiles concernées, les choses ont aujourd'hui quelque peu changé.

Les difficultés de divers partenariats public / privé questionnent la robustesse des contrats. L'importance des prêts accordés a conduit à comparer risques encourus et résultats obtenus. Or dans plusieurs métropoles, malgré les efforts des opérateurs, la connexion du grand nombre, en particulier les plus pauvres, est resté une démarche longue et difficile ; de sorte que certains s'orientent vers d'autres voies de modernisation : soutien à la gestion publique, aide à des petits projets locaux, mise au point de contrats de performance.

Il suffit de comparer, terme à terme, le Sommet de Rio 1992 et celui de Johannesburg dix ans plus tard, ou le 1^{er} Forum Mondial de l'Eau de Marrakech (en mars 1997), celui de Kyoto (en mars 2003) et celui de Mexico (en mars 2006) pour mesurer le changement de tonalité.

Aux yeux de nombreux décideurs d'aujourd'hui, la voie des réformes ne passe pas forcément par un cycle unique de l'eau, confié à une firme privée : l'opérateur peut rester public, des cycles industriels peuvent être autonomisés : dans ce cas, l'intervention des firmes se fait sur différents maillons du cycle. Les grands opérateurs ont développé leurs compétences, mais ils sont en compétition avec l'offre des ingénieries de l'environnement. La concurrence est réelle si on la rapporte au nombre des opérations en jeu. Le nombre des compétiteurs est large : chacun se bat avec ses propres armes, recommande ce qu'il fait le mieux et met en avant « sa » conception de la « bonne » manière d'organiser les services publics locaux. Selon les situations, on se trouve dans des marchés en « oligopole intégré », ou en « oligopole avec franges » (une compétition aux marges pour les opérateurs), ou dans une « compétition par segments » orchestrée par l'opérateur public.

Le passage de l'une à l'autre de ces structures d'action dépend de choix politiques sur l'organisation de l'action publique, autrement dit la gouvernance de l'eau. Intervient ici une compétition très particulière, quasi culturelle, qui porte sur les options institutionnelles, sur la nature même des réformes à mener.

2. De grandes opérations difficiles

Plus globalement, le « grand marché » tant espéré ne se trouve pas au rendez-vous. Par exemple, la Chine a été présentée comme « le plus grand marché du monde », et ses dirigeants savent habilement jouer de cette promesse d'avenir dans leurs négociations. Le pays a connu une première expérience de BOT à Chengdu, et une sorte d'affermage à Dachang (Shanghai). Dans chaque cas, il fut demandé aux firmes concernées, Vivendi et Thames Water, de faire de gros efforts, car ces contrats allaient leur ouvrir la porte grâce à une référence reproductible dans un très grand nombre d'autres villes. De fait, ces contrats sont restés au stade de prototypes. Puis en 2002, la Chine a développé le même type d'argument pour un autre schéma avec vente partielle des actifs de la compagnie publique de Pudong, remportée par Vivendi Environnement. De fait, l'essentiel de la modernisation chinoise s'est effectué à 90% avec le système de gestion publique en vigueur, et les opérations privées tant courtisées et âprement négociées n'ont compté que pour 10 %. On pourrait formuler les mêmes remarques

pour l'Inde, l'Indonésie, les PECO, la Russie et toute l'Afrique, ainsi que pour d'autres secteurs économiques. Les besoins sont bien là, immenses, parfois avec une intensité tragique. Mais à besoin n'équivaut pas marché : le passage de l'un à l'autre exige un long travail sur les institutions et sur les comportements.

Actuellement, on commence à avoir un recul suffisant par rapport aux premières opérations de participation du secteur privé pour pouvoir effectuer un premier bilan. Or, que l'on regarde les pays industriels ou les pays émergents, un résultat s'impose : les contrats qui se déroulent sans difficultés ne sont pas nombreux, en particulier dans le secteur de l'eau ; contrairement à une idée reçue, ces monopoles sur des marchés réputés stables n'offrent qu'une protection relative. Les causes en sont multiples, souvent spécifiques ; mais on peut donner les quelques explications suivantes :

- Des facteurs exogènes, de type dévaluation ou changement politique, remettant en cause l'équilibre des contrats (Djakarta, Manille, Côte d'Ivoire, Argentine).
- Des contrats mal équilibrés et pourtant appliqués (Cochabamba, province de Buenos-Aires, ...).
- Des remises en cause des choix politiques et une irruption de la société civile, sous une forme organisée et militante. Elle se manifeste dans les pays émergents (Afrique du Sud, Amérique Latine), tout comme dans les pays développés comme le montre la décision de la ville de la Nouvelle-Orléans, prise en novembre 2001, de ne pas déléguer son service d'eau alors que le dossier était étudié depuis 1998 et se trouvait en phase de sélection.

La situation dans le secteur de l'eau ne peut être détachée du contexte économique général. Or la période récente a connu l'éclatement de la bulle des nouvelles technologies. Après un optimisme à tout crin et des prises de risques exagérées, le temps de la mesure est venu. Les groupes nettoient leurs comptes, éliminent les survaleurs. Les analystes et les marchés financiers regardent désormais autrement le secteur de l'eau.

3. Des retraits de firmes ou des opérations qui ne trouvent pas preneur

On peut notamment citer dans ce domaine :

- Shenzhen (zone économique spéciale au Nord de Hong Kong) tente sans succès de vendre des entreprises de service public, dont l'eau, (2002).
- Retrait de Dragados et EDP de la concession de Rabat (2002) ; elle sera prise par Vivendi.
- Nairobi, les acteurs souhaitent que le secteur privé prenne plus de risques que dans un contrat de service. L'étude du cabinet Hallcrow (2002) conclut qu'une privatisation ou une concession ne sont pas envisageables et qu'il sera possible, au mieux, de monter un affermage.
- Retrait de la Saur en 2001, d'un contrat de service à Maputo (Mozambique), associée à une entreprise portugaise et de la République Centrafricaine.
- Tentative de trouver un opérateur à Lusaka (Zambie), étude de Severn Trent International 2002.

- Études depuis 2001 pour reprendre des opérations arrêtées en Amérique Latine : province de Buenos-Aires, Tucuman, Cochabamba.
- Rachat, en juin 2000, de Indah Water Consortium (contrat de 1994 pour tout l'assainissement du pays), par le gouvernement de Malaisie ; recherche des repreneurs.

CHAPITRE III

LES SPÉCIFICITÉS DU SECTEUR DE L'EAU

1. Les spécificités financières du secteur de l'eau

L'eau n'est pas une ressource naturelle, un produit ou un service public comme les autres, c'est un bien vital qui a un impact majeur sur la santé et sur l'environnement : aucun être humain en effet ne saurait survivre au-delà de quelques heures sans consommer un peu d'eau saine !

Le fait est que c'est aussi une ressource capricieuse très inégalement répartie dans l'espace et dans le temps, et qui plus est, relativement coûteuse à transporter autrement que par gravité, si la topographie le permet.

Depuis toujours et aujourd'hui plus que jamais, l'eau est, partout et à chaque instant, le siège d'innombrables conflits, petits ou grands, qui peuvent surgir à tout propos, opposant des voisins ou membres d'une même profession, dressant des villes contre les campagnes, des industriels contre des pêcheurs, l'agriculture contre l'électrification, les régions d'aval contre celles d'amont, quelles que soient les frontières ...

Il est de la responsabilité des pouvoirs publics de prévenir si possible et sinon de résoudre ces conflits. Dans toute société humaine, la solution habituelle est de recourir à l'arbitrage des « sages » ou au jugement des tribunaux. Il en a été de même historiquement dans le domaine de l'eau, comme en témoigne le célèbre tribunal des eaux de Valence en Espagne initié en 960 par le Calife de Cordoue pour organiser et régler la distribution de l'eau aux agriculteurs, et le fameux Kelian Subak de Bali en Indonésie.

Toutefois, lorsque les conflits deviennent très nombreux et mettent en cause des forces aussi puissantes, nécessaires et variées, que le développement de l'agriculture ou des villes, de l'industrie ou des loisirs, la protection contre les inondations ou l'aménagement des sites touristiques et que leur solution satisfaisante exige d'énormes investissements, il n'est guère possible de s'en remettre aux procédures traditionnelles d'arbitrage ou de médiation.

Dans le monde d'aujourd'hui, il incombe aux pouvoirs publics de promouvoir une politique globale et cohérente de mise en valeur des ressources en eau qui permette le développement harmonieux et durable de chacun des usages de l'eau en tenant compte de ses autres utilisations. Pour contribuer à cette tâche difficile, une très utile approche peut être menée au niveau des bassins hydrographiques qui constituent l'unité physique des problèmes de l'eau. Dans des formes différentes, c'est le cas non seulement en France, et dans tous les pays membres, actuels ou futurs de l'Union Européenne, conformément à la Directive Cadre sur l'eau en cours d'application, mais aussi dans de nombreux autres pays de tous les continents, grâce à l'action du Réseau International des Organismes de Bassins (RIOB), créé et animé par l'Office International de l'Eau (OIE).

Les pouvoirs publics ont simultanément d'importantes responsabilités à exercer au niveau de la réglementation spécifique des principaux usages de l'eau (alimentation en eau potable, hydroélectricité, ...) :

- du point de vue de la santé publique, pour établir et faire respecter les normes de qualité pour la production et la distribution de l'eau potable, pour les rejets d'eaux usées urbaines et industrielles ou pour la réutilisation éventuelle des eaux usées,
- du point de vue de la sécurité publique, pour établir et faire respecter les pratiques les meilleures en matière de conception, de construction et d'exploitation des barrages en matière de protection contre les inondations et d'annonce de crues, ou en matière de réglementation des installations industrielles présentant des risques pour l'environnement,
- du point de vue de la concurrence, en ce qui concerne notamment la tarification de l'eau (structure et niveau), pour assurer un bon équilibre satisfaisant entre vertus et excès de la compétition économique dans un domaine sujet par nature au monopole de situation,
- du point de vue de la protection de la nature, de la faune, de la flore et des écosystèmes, en prescrivant des objectifs de qualité des eaux et des débits réservés pour garantir un écoulement minimum dans les rivières ou en imposant, par exemple, des installations permettant la remontée des poissons migrateurs.

Pour pouvoir être utilisée dans la quantité et la qualité appropriées à tel ou tel usage, l'eau doit d'abord être stockée dans des barrages et des réservoirs, et éventuellement traitée dans des usines, puis distribuée à travers des réseaux jusqu'aux consommateurs finaux.

Par la suite, les eaux usées doivent être à nouveau collectées et traitées avant d'être rejetées dans le milieu naturel ou éventuellement réutilisées si la ressource est rare.

Enfin les précipitations excessives à certaines périodes de l'année peuvent entraîner des inondations parfois catastrophiques dont il convient de se protéger.

Pour ces multiples raisons ainsi sommairement résumées qui schématisent le « cycle de l'eau », l'approvisionnement en eau est un service qui coûte nécessairement cher et qui doit être facturé aux diverses catégories d'usagers, en tenant évidemment compte de différents critères, certains contradictoires, non seulement économiques et financiers, mais aussi sociaux et environnementaux.

On a coutume de dire à juste titre que l'eau est un secteur très capitalistique. C'est pourquoi c'est un secteur où le système de financement des infrastructures et de leur exploitation constitue un enjeu important dans tous les pays. C'est également pourquoi les institutions financières nationales et internationales y jouent un rôle essentiel.

C'est le cas notamment des bailleurs de fonds multilatéraux tels que la Banque Mondiale et ses filiales (la Société Financière Internationale et le Fonds de Garantie des Investissements privés MIGA), des banques de développement régionales (BEI, BERD, BafD, BasD, BIAD), et des organismes de coopération bilatérale (AFD, KfW, USAID, SIDA, CIDA, DFID, JICA,...).

L'essentiel des capitaux énormes nécessaires pour la construction (ou la réhabilitation) des réseaux d'eau potable ou d'eaux usées – qui coûtent beaucoup plus cher et sont beaucoup plus longs à construire que les usines de traitement – est appelé à provenir des organismes de financement public : ainsi la Banque Mondiale consacre-t-elle plus de 15% du montant de ses prêts au secteur de l'eau. Le secteur privé quant à lui est susceptible de financer ou de contribuer au financement de certains ouvrages sous forme de concession ou de BOT, notamment les usines de traitement des eaux ; mais même dans ce cas, le soutien des institutions de financement internationales reste indispensable.

Les multiples usages de l'eau qui ont chacun un coût, sont interdépendants, chacun interférant avec les autres au travers du cycle de l'eau. Un même ouvrage sert souvent à plusieurs usages même si ceux-ci sont *a priori* contradictoires : ainsi les barrages « à vocation multiple » peuvent, selon la manière dont ils sont exploités, écrêter les crues (à condition d'être vides), soutenir les étiages ou produire de l'énergie (à condition d'être pleins), créer des plans d'eau touristiques (à niveau constant). Les diverses utilisations publiques et privées de l'eau la font bénéficier des financements différents, sans toutefois laisser place à la concurrence : le prix de l'eau n'est pas régulé par l'offre et la demande, sa tarification étant plus souvent déterminée par des considérations d'ordre politique que par des critères économiques.

Bien que les investissements dans le domaine de l'eau soient fortement capitalistiques, le prix unitaire (par exemple au mètre cube ou en kilogramme) de ce produit délicat qui concerne la santé, reste en général très bas, beaucoup trop bas !

L'eau a toujours coûté à l'homme l'effort de creuser des puits, de tracer des rigoles, de construire des citernes pour la produire, l'acheminer et la stocker. Contrairement à l'électricité qui se transporte aisément mais se stocke mal, l'eau est une ressource naturelle locale, souvent capricieuse dont le transport est coûteux, mais qui se stocke bien.

Son prix varie considérablement (de 1 à 30) :

- Pour des raisons physiques et géographiques : les coûts de production de l'eau dépendent de la localisation et de la qualité de la ressource utilisée : l'eau de nappe est en général moins coûteuse que celle captée en rivière, car elle implique moins de frais de production, de transport et de traitement, sa qualité étant souvent meilleure. La ressource pouvant être plus ou moins éloignée des lieux d'utilisation, il est souvent nécessaire de constituer des réserves d'eau brute ou potable permettant de faire face aux fluctuations de la ressource ou des besoins. Les coûts de transport et de distribution varient aussi en fonction de la dispersion géographique des usagers. A ces facteurs naturels peuvent s'ajouter enfin d'autres éléments ; lorsque les ressources sont insuffisantes, de grands et coûteux ouvrages doivent être créés tels que des barrages-réservoirs à vocation multiple, ou des ouvrages de transfert à longue distance.
- Pour des raisons financières, la plus importante étant l'âge des réseaux dont le coût représente en moyenne dix fois celui des usines de traitement. En effet, la construction d'un réseau est souvent financée par des emprunts à environ 20 ans, alors que la durée de vie physique du réseau est de l'ordre de 100 ans. Par rapport aux réseaux neufs, les réseaux plus anciens subissent donc des charges financières très réduites, d'autant plus que les provisions pour amortissement ne sont généralement pas effectuées avec rigueur. Un autre facteur de disparité financière est la grande variété des régimes de subvention de la part des pouvoirs publics concernés.

1. Qu'est-ce en fait que le coût de l'eau ? C'est la conséquence objective et en principe mesurable, exprimée en termes monétaires, des divers usages de l'eau pour celui qui les réalise.

On distingue traditionnellement :

- les coûts internes, localisables à l'intérieur de l'unité de gestion (investissement et fonctionnement),
- les coûts externes apparaissant à l'extérieur du système de gestion et concernant la collectivité comme conséquence de l'utilisation de l'eau. On dit qu'on internalise les coûts externes quand on introduit ces coûts externes dans le coût de l'eau supporté par l'utilisateur.

2. Comment le coût de l'eau est-il supporté par les divers agents économiques ?

Le schéma ci-après (cf. figure 2) résume les différentes solutions possibles pour faire face aux dépenses d'investissement et de fonctionnement des ouvrages.

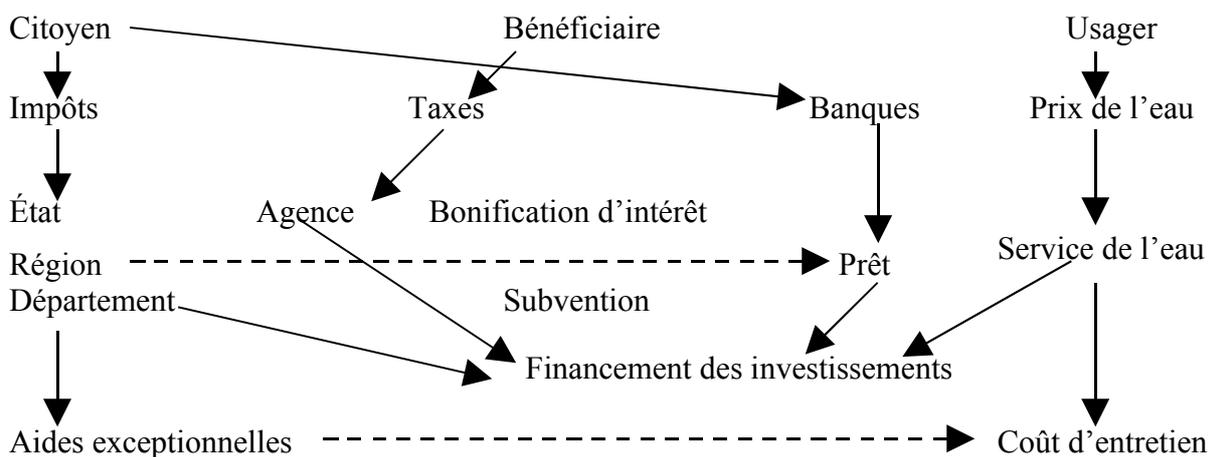


Figure 2 : Les mécanismes de financement

On distingue traditionnellement :

- le citoyen, c'est-à-dire l'habitant d'un pays ou d'une collectivité territoriale déterminée,
- l'utilisateur auquel, parmi les citoyens, un service précis et quantifiable est apporté et auquel le système de gestion peut faire supporter tout ou partie de ce service rendu,
- le bénéficiaire, enfin, est le citoyen qui profite d'avantages moins directs que l'utilisateur et plus difficilement quantifiables, par exemple qui partage une même ressource à l'intérieur du périmètre d'un bassin hydrographique (c'est-à-dire les usagers plus ceux qui prélèvent et/ou qui rejettent directement dans le milieu naturel).

S'adresser à la fiscalité pour financer des investissements dans le domaine de l'eau revient à considérer que le service en est garanti pour tous. Une conception aussi extensive ne se rencontre que très rarement dans le monde ; car elle présente l'inconvénient de provoquer un transfert de charge entre ceux qui paient l'impôt et ceux qui utilisent les ouvrages.

Le financement par les usagers du service est une solution juste et équitable, qui est de plus en plus pratiquée dans de nombreux pays. Il faut toutefois reconnaître que cela peut entraîner des charges trop lourdes qui risquent de freiner la compétitivité des entreprises et le développement économique et social du pays.

C'est précisément pourquoi il a été inventé un troisième mécanisme de nature mixte, à mi-chemin entre fiscalité traditionnelle et rémunération de service rendu : celui-ci correspond à un niveau de solidarité intermédiaire entre tous les bénéficiaires d'une même unité de ressource en eau superficielle ou souterraine. Tous ces bénéficiaires sont assujettis à des redevances assises sur le volume d'eau prélevé et sur la quantité de pollution rejetée, redevance dont le produit est redistribué aux collectivités locales et aux industriels, sous forme de subventions ou de prêts bonifiés, afin de les aider à réaliser les investissements nécessaires pour améliorer quantitativement ou qualitativement la ressource en eau commune. C'est donc un mécanisme économiquement et écologiquement sain et durable qui est utilisé avec succès depuis plus de 25 ans dans les institutions de bassin françaises et qui est de plus en plus souvent expérimenté ailleurs.

Dans la pratique, il convient de panacher ces trois mécanismes complémentaires, dans la mesure où les objectifs eux-mêmes sont multiples, parfois même contradictoires, de nature à la fois financière (pour équilibrer les budgets) et économique (pour éviter le gaspillage), mais aussi sociale (pour assurer la santé, la salubrité et la sérénité publiques et garantir les plus démunis) et écologique (pour sauvegarder les écosystèmes et l'avenir à long terme).

Même si, comme dans de nombreux pays, ce sont les collectivités locales qui sont responsables des services urbains, il appartient aux autorités publiques nationales de déterminer le système de financement le plus approprié.

Du fait de son caractère essentiel, le secteur de l'eau représente dans tous les pays une proportion importante des financements consacrés aux infrastructures (travaux neufs et réhabilitation).

Il faut toutefois reconnaître qu'en raison de l'ampleur et de la diversité du secteur, comme de la multiplicité des sources et des modalités de financement, il est toujours extrêmement difficile d'avoir une connaissance exhaustive et précise de la situation.

Le financement des infrastructures de l'eau revient, à terme, à l'un des trois groupes suivants : les utilisateurs de l'eau, qui peuvent soit investir eux-mêmes, soit payer l'accès à l'eau à un prestataire de services officiel ; le contribuable, par les mécanismes fiscaux locaux ou nationaux ; les bailleurs de fonds, y compris par des contributions et des dons privés volontaires.

Le financement des infrastructures de l'eau consiste à dépenser des fonds disponibles pour la réalisation de biens matériels à long terme. Le financement peut avoir pour source le *cash flow* ou les réserves de l'exploitant, ou encore des emprunts ou des capitaux propres devant être remboursés sur une période donnée, grâce à la redevance des utilisateurs ou des transferts fiscaux. Ce type de financement ne peut être utilisé que si un remboursement pérenne par les utilisateurs, le contribuable ou les bailleurs est possible.

Les ressources financières du secteur de l'eau ont des origines diverses. Les financements les plus importants émanent souvent de sources locales, comme les États, les banques locales et les utilisateurs, en sachant que le rôle de ces différents acteurs est difficile à quantifier sur le plan global. Par contraste, l'apport des aides internationales, des banques étrangères et des entreprises privées est bien plus facile à distinguer, même s'il est moins important globalement. La contribution des différentes sources varie selon les différents compartiments du secteur de l'eau.

Il importe de bien considérer pour la mise en place d'un système durable que les coûts doivent comprendre l'investissement initial mais également les coûts de fonctionnement et de maintenance.

L'aide internationale pour l'approvisionnement en eau et l'assainissement est retombée depuis quelques années (3 milliards de dollars par an, en moyenne, entre 1999 et 2001, contre 3,5 milliards de dollars annuels entre 1996 et 1998). Les prêts émanant des principaux organismes de financement multilatéraux en direction du secteur de l'eau traduisent des tendances plus hétérogènes. Les prêts approuvés par la Banque Mondiale pour l'eau et l'assainissement se sont montés à 1,1 milliard de dollars par an, en moyenne, entre 1999 et 2001, soit une légère baisse par rapport au niveau de 1990 à 1998 (1,25 milliard de dollars), mais les montants annuels varient considérablement. Les prêts de la Banque InterAméricaine de Développement (BIAD) pour l'eau et l'assainissement ont fléchi nettement entre 1996 et 2001 (moyenne annuelle de 400 millions de dollars), par rapport à la période entre 1991 et 1995 (moyenne annuelle de 640 millions de dollars par an). Les prêts de la Banque Asiatique de Développement (AsDB) ont, quant à eux, progressé, même si cette progression n'est pas régulière (moyenne annuelle de 275 millions de dollars entre 1996 et 2000, contre une moyenne annuelle de 200 millions de dollars entre 1990 et 1995). Les prêts de la Banque Africaine de Développement (AfDB) sont en hausse, mais cette hausse n'est pas du même ordre que celles citées précédemment.

L'ensemble des projets financés par la Banque Mondiale par thème et par pays est accessible sur leur site internet :

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTWSS/0,,contentMDK:20255123~menuPK:511971~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:337302,00.html>

Si la présence française dans le secteur de l'eau a été approchée qualitativement à l'occasion des rencontres avec les principaux acteurs français, les informations disponibles auprès des bailleurs de fonds multilatéraux sont insuffisantes pour permettre l'établissement d'une cartographie dynamique chiffrée.

L'aide à l'irrigation et au drainage, comme pour l'énergie hydraulique, est en nette baisse depuis dix ans. La Banque Mondiale et la Banque Africaine de Développement ont pratiquement cessé de prêter aux nouveaux projets de stockage de l'eau, comme suite au climat d'hostilité à la construction de barrages ; il convient néanmoins de signaler que cette baisse est bien moins importante, à partir de montants certes bien inférieurs, concernant les prêts des Banques africaine et asiatique de développement.

Les investissements internationaux privés et les prêts des banques commerciales destinés au secteur de l'eau, déjà relativement réduits, ont souffert du déclin général des financements privés depuis le sommet atteint en 1996-1997. Au cours des années 90, seuls 5,4% des ressources destinées aux infrastructures concernaient des projets d'eau et d'assainissement.

Les chiffres varient considérablement d'une année à l'autre : 2 milliards de dollars en 1998, 7 milliards de dollars en 1999, 4,5 milliards de dollars en 2000... Mais ces chiffres ne traduisent pas bien la contribution du secteur privé au financement des infrastructures de l'eau, puisqu'ils incluent les frais d'acquisition des infrastructures existantes et n'identifient pas séparément le coût de la construction de nouvelles installations.

Aujourd'hui, les banques commerciales hésitent beaucoup plus à prêter à des marchés émergents. Parallèlement, on a assisté à une chute du nombre d'entreprises privées ayant à la fois les ressources et la volonté d'investir dans des projets liés à l'eau à l'étranger, en sachant que celles qui continuent à le faire sont nettement plus prudentes face aux risques encourus. Néanmoins, ces compagnies demeurent une source inappréciable de *know-how* et de potentiel d'innovation. Dans le cadre de schémas bien élaborés de Participation du Secteur Privé (PSP), elles peuvent être des acteurs essentiels dans la satisfaction des besoins d'un monde en urbanisation rapide dans une série de pays émergents. Ces pays ont conclu différents types d'accords contractuels, mais ont rarement imité le modèle britannique de la privatisation vraie par vente des actifs existants. Les différents autres modèles de partenariat public privé laissent la propriété des infrastructures et l'ensemble de la politique de gestion de la ressource et de l'environnement aux mains des autorités publiques et délèguent, par contrat, à des entreprises privées l'accomplissement de certaines tâches de fonctionnement (exploitation, entretien, maintenance) et d'extension des infrastructures.

L'expérience des quinze dernières années montre que l'introduction de grands opérateurs privés dans un pays sans expérience en la matière se révèle longue et difficile. Lorsque l'on compare avec d'autres types d'infrastructures, le secteur de l'eau est celui qui a attiré le moins d'investisseurs privés, et les montants en jeu ont été les plus modestes. Après quinze ans d'efforts, seuls 3% de la population des pays pauvres ou émergents sont desservis par des opérateurs entièrement ou partiellement privés. Les 1,1 milliards de personnes sans accès à l'eau potable et les 2,4 milliards de personnes sans accès à l'assainissement vivent dans des régions desservies par les collectivités locales et les services publics.

Les exploitations privées ont, pour la plupart, accompli de réels progrès en matière d'efficacité et, lorsque les collectivités locales imposent le raccordement des pauvres à des prix raisonnables dans leurs contrats, cette condition est respectée. Des cas d'échec ont, bien sûr, été relevés, le plus souvent en raison d'une préparation insuffisante. Ces derniers temps, le développement des opérateurs privés a connu un ralentissement, voire un coup d'arrêt depuis la crise économique en Argentine et dans d'autres pays, avec des dévaluations brutales qui s'en sont suivies.

Les projets concernant l'eau : les eaux usées, l'irrigation, la navigation et l'hydraulique en général sont parmi ceux qui nécessitent les infrastructures les plus consommatrices de capital. Le plus souvent, les projets d'infrastructure dans ce secteur supposent des investissements importants dans les premières années, la trésorerie étant largement négative durant cette période ; elle finit par devenir positive, tout en restant modeste, grâce à l'augmentation régulière et prolongée des recettes.

Les installations construites sont, le plus souvent, impossibles à reconvertir et ne peuvent être démontées. Aussi, seules les recettes futures peuvent apporter à l'investisseur un quelconque retour. Au moment où l'investissement prend fin, l'investisseur est entièrement à la merci des pouvoirs publics du pays hôte ; d'où la nécessité d'un régulateur fort et indépendant.

Les projets d'énergie hydraulique présentent des caractéristiques que les investisseurs, publics ou privés, doivent étudier, négocier et mener avec la plus grande attention :

- Projets très demandeurs de capitaux : ils exigent un fort investissement initial et le temps de retour sur investissement est très long.
- Faible taux de rentabilité.
- Risque de change : contradiction entre les recettes en monnaie locale et le financement en devises étrangères.
- Risque non souverain : responsabilité des institutions locales, mais celles-ci manquent de moyens financiers, de ressources et ne sont que rarement notées quant à leur solvabilité.
- Risque de pression politique sur les contrats et les tarifs et contrôle absent, faible ou inconstant.
- Risque contractuel : projets à long terme bâtis souvent à partir d'informations initiales insuffisantes.

2. L'alimentation en eau et l'assainissement, deux services publics essentiels

a) Infrastructures et services publics

Au cours du XX^{ème} siècle, dans les pays riches comme dans les pays pauvres, et évidemment dans les pays à économie planifiée, les pouvoirs publics ont été généralement responsables de l'expansion de leurs infrastructures et services publics. Dans la plupart des cas, cette expansion a été réalisée par le biais d'un système de propriété publique de services de base intégrés, tandis que, dans certains cas exceptionnels, le rôle des pouvoirs publics se limitait principalement à la réglementation. On considérait alors que l'unique solution aux problèmes associés à l'exploitation de tels secteurs stratégiques par des monopoles privés résidait dans la propriété et la gestion publiques, ou du moins dans une forte tendance à la régulation. En outre, les investissements requis étaient nettement supérieurs aux capitaux privés disponibles de la plupart des marchés financiers de l'époque.

Bien que de nombreux pays aient réalisé d'énormes progrès en adoptant cette formule, cela n'a pas été vrai pour tous, et certains pays ont rencontré des difficultés à réaliser et à gérer leurs services publics de façon efficace et durable. Des financements publics insuffisants, résultant d'une croissance économique inadéquate, de dettes externes ou d'autres facteurs, ont constitué et constituent toujours une grande partie du problème ; ils engendrent un sous-investissement chronique et/ou une non prise en compte des coûts de fonctionnement et de maintenance conduisant à un service inadéquat. Les maigres financements publics firent (et font toujours) l'objet de demandes concurrentes.

Ces problèmes ont été particulièrement exacerbés par des pressions économiques internationales de plus en plus fortes dont les effets négatifs sur les investissements ont été évidents, même dans les pays les plus riches. Les programmes structurels imposés dans les années 1980 et 1990 sur des pays en développement déjà endettés, ont réduit plus encore la capacité des pouvoirs publics à investir dans leurs services publics et à les gérer.

La tension entre efficacité économique et équité de l'accès a aussi affecté la possibilité de

financer ces services par le biais de la tarification des usagers. On a vu ainsi des tarifs souvent fixés à perte, le déficit étant comblé par les fonds publics. Là où la couverture de services est généralisée, il y a avantage pour toute la population. Par contre, dans le cas de réseaux incomplets (et demeurant tels), on aboutit à une situation perverse : les ménages aisés se voient subventionnés tandis que les plus démunis ne bénéficient d'aucun service, ou pire, doivent payer plus cher pour des prestations de rechange, informelles et précaires.

De tels échecs de la part des services publics ont contribué, à partir des années 1980, à la tendance à la libéralisation, à la privatisation et à des réformes du droit et de la structure de la régulation. Dans les pays en développement, dettes et crises fiscales ont été l'occasion pour les institutions internationales, de promouvoir ces politiques. Encouragés dans une certaine mesure par les changements structurels, technologiques et économiques, les décideurs politiques ont concentré leurs efforts sur l'échec gouvernemental plutôt que sur celui du marché, et ont encouragé l'introduction de la concurrence, même dans les situations où des caractéristiques monopolistiques naturelles démentaient cette possibilité. Ainsi, aux investissements des bailleurs de fonds a été progressivement substituée la participation du secteur privé (PSP).

La situation s'est-elle améliorée ? Les preuves ne sont pas concluantes et varient énormément selon les secteurs. Ainsi, les conclusions ont été assez positives dans les télécommunications et plutôt mixtes pour l'électricité ; dans le cas de l'eau et de l'assainissement, elles ont oscillé entre ambiguïté et pessimisme. Les faits suggèrent que, plutôt que de considérer une solution unique, il faut examiner les causes des succès et des échecs des secteurs public et privé afin d'adapter les solutions à chaque contexte particulier.

Pendant de nombreuses années, la PSP a attiré des bailleurs de fonds auxquels les services du secteur public n'avaient pas accès ; celui-ci s'est trouvé alors dans une situation d'échec inévitable. A la lumière d'expériences plus récentes, la Banque Mondiale elle-même a admis les carences et les limites du marché ainsi que des solutions de privatisation menées de façon dogmatique.

Une vision plus équilibrée de la situation va peut être émerger maintenant que la Banque Mondiale met sur pied des programmes de réforme du secteur public impliquant, ou non, privatisation.

b) La situation préoccupante du secteur de l'eau et de l'assainissement

Plus d'un milliard de personnes n'ont pas l'eau au robinet et plus de 2,4 milliards n'ont pas accès à des installations sanitaires. Ces chiffres sont de plus en plus connus ; mais on sait moins que malgré la baisse du pourcentage de personnes non raccordées à l'eau au cours des années 1990, le pourcentage (et pas seulement le nombre absolu) de personnes non desservies par des services d'assainissement a augmenté en Afrique et en Asie.

Il existe un conflit potentiel entre l'eau en tant que ressource économique rare, et l'accès à l'eau en tant que droit de l'homme. L'eau est essentielle pour l'agriculture (qui représente de l'ordre de 80 % de la consommation totale d'eau), pour diverses formes de production industrielle (y compris certaines formes de production d'électricité nécessitant un approvisionnement en eau constante) et pour la vie de tous les jours.

Des pressions concurrentes sur la même ressource, des coûts d'accès variables (ceux du

transport et du traitement de l'eau en particulier) et une capacité inégale à payer sont parmi les facteurs à l'origine du conflit. La tradition qui se maintient jusqu'à ce jour et qui consiste à mettre l'eau en commun dans de nombreuses zones rurales, pose un problème délicat par rapport à la capacité des pouvoirs publics ou à celle des instruments du marché, à intervenir pour faciliter la desserte et optimiser la consommation.

Selon une publication récente de la Banque Mondiale, « Deux caractéristiques distinguent le secteur de l'eau par rapport aux autres infrastructures. D'abord, les réserves sont limitées et localisées. Ensuite, l'eau étant indispensable à la vie et à la santé, sa disponibilité et son prix sont essentiels au bien-être de l'ensemble de la population (et importants d'un point de vue politique également) ».

Le problème de la desserte en eau va de pair avec celui de l'assainissement, c'est-à-dire l'évacuation et le traitement des eaux usées. Le rapport entre l'accès à l'eau et la survie est évident et direct, mais le manque d'accès à l'assainissement n'est pas immédiatement mortifère, tout avilissant, non hygiénique, désagréable et risqué qu'il puisse être. Ainsi, l'assainissement (liquide et solide) n'a pas tout à fait acquis le statut politique réservé à l'eau potable, bien qu'il constitue lui aussi un service public essentiel à part entière.

Le pourcentage de personnes dépourvues d'assainissement est plus élevé dans les zones rurales où 20% seulement de la population y a accès, la proportion étant de 60% dans les zones urbaines. Ainsi, la diarrhée, maladie qu'une desserte en eau et un assainissement fiables suffisent à éradiquer, tue plus de deux millions d'enfants chaque année dans le monde.

La Terre compte à ce jour près d'un milliard d'êtres humains entassés dans des bidonvilles, soit près d'un urbain sur trois. Et la situation ne devrait pas s'arranger ! Le Programme des Nations unies pour les établissements humains (Onu-Habitat) a en effet estimé dans un récent rapport que les bidonvilles de la planète compteront 1,4 milliards d'habitants en 2020, soit autant que la population de la Chine. L'Onu-Habitat a ainsi appelé les gouvernements à davantage accompagner l'urbanisation plutôt que de chercher à la freiner.

Selon ce rapport, publié tous les deux ans, la population des bidonvilles augmente de 2,2% par an, notamment en Afrique noire, où le taux de croissance annuelle dépasse, pour sa part, les 4,5%. Le rythme mondial s'accélère ! D'ici à 2020, les quartiers déshérités devraient en effet accueillir chaque année 27 millions de personnes supplémentaires, contre 18 millions en moyenne entre 1990 et 2001.

« La croissance économique ne mène pas automatiquement à la résorption des bidonvilles » a observé Edouardo MORENO, l'un des auteurs du rapport, avant d'appeler à une politique volontariste d'amélioration de l'habitat urbain. Les pays d'Afrique du Nord, particulièrement l'Égypte, qui ont engagé voilà 10 ou 15 ans ce type de politique, obtiennent aujourd'hui des résultats et la population des bidonvilles a commencé à diminuer dans cette région. Dans certains cas, les gouvernements améliorent les conditions de vie dans les bidonvilles en fournissant l'eau, des égouts, l'électricité ou encore une aide technique à la construction de logements. Mais lorsque les quartiers sont construits dans des zones dangereuses, qui risquent par exemple d'être inondées, il n'y a pas d'autre choix que de reloger les habitants ailleurs, précise le rapport.

A l'issue de ce rapport, l'Onu Habitat suggère alors aux États de revoir leur politique qui consiste à aider les campagnes dans l'espoir que les ruraux n'iront pas tenter leur chance en

ville. « *Les villes offrent des chances (de trouver un travail). Aller en ville est le premier pas vers une sortie de la pauvreté pour beaucoup de gens qui viennent de la campagne* » a expliqué Nefise BAZOGLU, qui a dirigé la rédaction du rapport.

Ces caractéristiques contribuent à compliquer les obligations liées à la prestation des services sur une base financièrement durable, car elles se répercutent sur les possibilités de recouvrement des coûts. Elles constituent un argument convaincant pour combiner services d'eau et d'assainissement, avec paiement commun des usagers, argument renforcé par la nécessité de rehausser la faible considération accordée aux services d'assainissement.

En dépit des controverses de ces dernières années sur la privatisation des services des eaux, 90 % des services publics dans le monde sont sous propriété et gestion publiques, même si on peut y ajouter des vendeurs d'eau informels. Les résultats continuent d'être affectés par un maintien inadéquat des installations (évaluations de pertes d'eau variant de 30 à 60 %) et par le manque d'efficacité économique. Les résultats sont encore pires pour ce qui concerne les services d'assainissement.

Les services d'eau et d'assainissement fournis par réseaux sont les moins compétitifs par suite de leur rigidité naturelle et des coûts d'investissement importants qu'ils nécessitent. Pour autant, cela ne signifie pas qu'aucune concurrence n'est possible, car les autorités publiques peuvent conclure des accords avec les opérateurs privés sur une base concurrentielle, comme c'est le cas des contrats de gestion déléguée. Dans certains pays, la France en particulier, un tel système fonctionne de façon très stable depuis des générations, et ce modèle est exporté dans le monde entier (à la différence du modèle britannique de cession d'actifs immobiliers, moins concurrentiel et beaucoup plus rare).

Pourtant, l'application dans les villes des pays en développement du modèle de « gestion déléguée » sur la base de contrats à long terme a soulevé de nombreuses controverses et s'est révélée difficile dans la pratique. C'est une expérience qui a mené au retrait des plus grandes sociétés d'eau transnationales et qui a conduit au réexamen des façons d'améliorer les résultats des services publics existants et de rendre possible la participation des entreprises privées locales à travers l'exercice de fonctions particulières.

Un autre problème d'ordre social qui se pose pour les services d'eau et d'assainissement est celui de l'utilisation des subventions. Il existe une littérature abondante et experte sur ce sujet qui couvre à la fois les « erreurs d'inclusion » (subventions qui vont aux moins pauvres) et les « erreurs d'exclusion » (subventions qui n'atteignent pas les plus démunis). Une subvention universelle est susceptible d'engendrer ces deux aberrations : si un branchement alimente de nombreux foyers (ce qui est souvent le cas dans les zones les plus pauvres), l'allocation d'un quota de consommation d'eau gratuit sera soit insuffisante, soit, lorsque appliquée de façon égale à chaque foyer raccordé individuellement, excessive. Il s'agit dans le deuxième cas d'un problème social tout aussi important que dans le premier, car les recettes dégagées par la tarification de ceux qui peuvent payer contribuent de façon essentielle au financement de nouveaux branchements.

Face à ces problèmes, certains pays, comme le Chili par exemple, ont essayé d'introduire une forme de droit individuel à des subventions basé sur le revenu ou les « ressources ». Dans la pratique, une telle solution exige des mécanismes administratifs requérant un travail très intensif : comment peut-on définir exactement le revenu net lorsqu'il existe des secteurs d'activités informels ? En outre, l'intrusion que suscitent les enquêtes requises est susceptible

de rebuter de nombreux consommateurs qui risquent en conséquence de ne pas demander ce qui leur est dû. Nous avons eu l'exemple d'une telle situation dans des contextes divers : en ex-Union Soviétique, au Royaume-Uni et aussi dans les pays en développement. C'est un problème susceptible de se manifester lorsque les gens ne sont pas certains de leur statut légal en tant que résidents d'un pays ou, dans certains cas, en tant qu'immigrés. On peut en avoir l'exemple dans des pays d'immigration comme l'Afrique du Sud ou ceux de l'UE, et dans les quartiers qui se sont multipliés illégalement dans les villes en expansion des pays en développement, véritables pôles de migration intérieure.

Subventionner la consommation s'est révélé si complexe que l'on favorise de plus en plus une concentration des subventions sur ceux qui ne sont pas raccordés aux réseaux, (par définition les plus pauvres), garantissant ainsi une meilleure adéquation entre subventions et besoin social. L'expérience montre que c'est la façon la plus simple d'éliminer les erreurs d'inclusion comme d'exclusion. On peut faire accepter au public de telles subventions aux branchements lorsqu'elles sont présentées dans le contexte d'un programme national de branchement de populations entières, comme on l'a vu dans le secteur de l'eau en Afrique du Sud. On pourrait y inclure des périodes initiales de subventions des tarifs afin que les consommateurs puissent s'habituer à ce nouvel élément du budget du foyer, surtout dans le cas des services d'assainissement. Pourtant, une aide universelle de cette sorte fonctionne plus efficacement si elle est réduite progressivement pour les consommateurs déjà raccordés afin que les sommes ainsi libérées puissent être mises à la disposition des consommateurs encore non raccordés. Le Gabon en est un bon exemple : les conditions de vie s'y sont améliorées depuis que le raccordement aux services et les subventions à la consommation y ont été réduites.

De telles questions vont au delà des débats public / privé qui piétinent quelque peu. Il faut que soit reconnu un certain nombre de principes généraux qui s'appliqueraient à tous services d'eau et d'assainissement, quelles que soient les modèles adoptés.

c) Les rôles publics et privés dans le secteur de l'eau

Les prix de l'eau, bien plus élevés pour ceux qui ne sont pas raccordés aux réseaux que pour ceux qui le sont, illustrent de façon spectaculaire le phénomène mentionné ci-dessus : les plus démunis étant doublement lésés par les subventions accordées aux plus aisés, lesquelles détournent les fonds requis pour améliorer l'accès des plus démunis. Ainsi, une organisation du Kenya (« Consumers Information Network ») a calculé que le prix du litre d'eau potable est 10 fois plus élevé pour les clients des porteurs d'eau dans l'Est de Nairobi qu'il ne l'est pour ceux raccordés à un réseau ; et c'est malheureusement une situation fréquente. Les ratios sont semblables voire plus élevés dans d'autres pays, atteignant jusqu'à un coefficient de 100 dans certains pays des Caraïbes.

On peut aboutir de fait à une double pénalisation des plus pauvres lorsque les frais de raccordement ont tendance à augmenter pour compenser les pertes de recettes dues à des prix à la consommation inférieurs aux frais d'exploitation : ainsi, ceux qui ont les moyens de payer les frais de raccordement sont les seuls à avoir accès au service. Cette pénalisation financière des plus pauvres enferme les habitants des quartiers informels installés à la périphérie des villes dans un syndrome de bas revenus / dépenses élevées qui rend très difficile la viabilité du service.

Pourtant, si les prestations du secteur public n'ont pas fait justice aux plus pauvres, la

« privatisation » est loin d'avoir connu un succès absolu. Les échecs de la « privatisation » sont bien connus ; et ils ont fait l'objet ces dernières années de nombreux débats et d'études. Ainsi, on a souvent associé la PSP à une augmentation des prix, mais aussi de l'accès. A titre de contre exemple, certains contrats (à Manille et à Buenos-Aires par exemple) ont connu des baisses de tarifs suivies de l'effondrement de ces contrats ou de leur renégociation radicale.

Il s'est révélé presque impossible de réconcilier l'antagonisme entre expansion de l'accès pour les plus pauvres, recouvrement des coûts d'exploitation et profits en tant que priorité naturelle du secteur privé. Des exemples d'annulations avant terme de contrats peuvent être cités à Buenos-Aires, La Paz / El Alto, Tucuman, Manille et Dar es Salaam. D'après certaines rumeurs, d'autres sociétés contractantes chercheraient à se désengager de certains contrats si elles pouvaient trouver repreneurs. Le commentaire peut-être le plus révélateur sur la viabilité des contrats PSP sur l'eau et l'assainissement est que 45 % d'entre eux sont censés être actuellement en situation financière difficile et qu'en Amérique Latine, par exemple, 74 % d'entre eux ont été renégociés entre 1985 et 2000.

Là où ont eu lieu des améliorations, la question cruciale qui se pose est de savoir si le secteur public aurait pu faire aussi bien ou même mieux, à investissement égal. Car il existe dans le secteur public certains exemples de réformes couronnées de succès (Porto Alegre au Brésil, Debrecen en Hongrie). De même, Casablanca au Maroc et la Côte d'Ivoire, sont des exemples de services du secteur privé relativement performants (en termes d'amélioration de l'accès). Le secteur chilien de l'eau a connu des améliorations importantes dans le secteur public comme dans le secteur privé. Mais il existe de nombreux exemples d'échecs publics et privés. Il convient de bien identifier les raisons de ces succès pour pouvoir ensuite les reproduire ailleurs.

CHAPITRE IV

LES CARACTÉRISTIQUES ORIGINALES DE L'APPROCHE FRANÇAISE DANS LE DOMAINE DE L'EAU

La première caractéristique originale de l'approche française, que l'on ne trouve pas seulement dans le secteur de l'eau mais dans la plupart des autres services publics, réside dans le mode de relation entre la personne publique responsable de l'existence du service, généralement propriétaire des infrastructures, et l'opérateur privé chargé de la gestion de ce service, plus rarement du financement des investissements neufs. Comme il a été expliqué précédemment, ce régime contractuel souple et progressif explique dans une large mesure le développement rapide des grands groupes de services urbains en France comme à l'étranger.

Dans le Traité d'Amsterdam, un amendement concernant les services publics est pratiquement passé inaperçu.

Certes, le « modèle du service public à la Française » n'est pas pris en référence dans le texte du nouveau traité. Mais, dans le cadre de la réalisation du marché intérieur européen, il a été introduit un nouvel article 7D qui, pour la première fois, donne un cadre juridique aux services d'intérêt économique général : *« Eu égard à la place qu'occupent les services d'intérêt économique général parmi les valeurs communes de l'Union ainsi qu'au rôle qu'ils jouent dans la promotion de la cohésion sociale et territoriale de l'Union, la Communauté et ses États membres, chacun dans les limites de leurs compétences respectives et dans les limites du champ d'application du présent traité, veillent à ce que ces services fonctionnent sur la base de principes et dans les conditions qui leurs permettent d'accomplir leurs missions »*. Une définition suffisamment vague pour laisser à chaque État membre la faculté d'organiser ses propres services d'intérêt économique général comme il lui convient, mais qui donne un coup d'arrêt aux tentations de déréglementation et de libéralisation échevelées. La rédaction de cet article 7D donne également aux services publics une place importante dans l'aménagement du territoire communautaire et dans la définition de l'Europe sociale.

La seconde caractéristique de la démarche française, qui est encore plus originale, concerne la gestion globale des ressources en eau, c'est-à-dire le second niveau de la problématique de l'eau où la loi du 16 décembre 1964 présente trois traits déterminants :

- l'approche par bassin ou groupement de bassins hydrographiques,
- la création d'un système d'incitation économique et financier, comportant collecte et redistribution de redevances, et instaurant ainsi un cycle monétaire étroitement lié au cycle de l'eau qu'il contribue à réguler en le finançant,
- la participation des représentants de toutes les catégories d'utilisateurs de l'eau aux organes décisionnels créés au niveau de grands bassins hydrographiques.

Le concept des institutions de bassin illustre parfaitement d'ailleurs l'adaptation au secteur de l'eau de la notion d'intérêt général dans la tradition française. En effet la conception française de l'intérêt général n'est pas l'addition des intérêts particuliers, individuels ou catégoriels, si légitimes soient-ils. Elle vise à transcender ces intérêts particuliers en dégagant une solution de compromis harmonieux qui les dépasse tous.

Dans la mesure où l'eau et l'argent circulent et irriguent pareillement le tissu économique et social, et où chacun doit pouvoir s'exprimer – surtout si on lui demande de payer – sur une question aussi vitale, les institutions de bassin (Comité de bassin et Agence de l'Eau) ont amplement fait la preuve de leur efficacité depuis quarante ans.

En restituant l'essentiel du produit des redevances (quantité et qualité) sous forme d'aides financières à l'investissement (subventions aux collectivités, prêts bonifiés aux industriels), ce système va plus loin que le principe « pollueur payeur » : et c'est précisément ce bouclage financier qui fait l'originalité et la parfaite adaptation à la réalité hydrologique du cycle de l'eau.

Les institutions de bassin françaises sont à la fois des banques de l'eau, des mutuelles et des outils d'internalisation des coûts externes. Mais elles sont encore bien davantage : elles sont des instances d'harmonisation et de consensus, fondées sur des instruments modernes d'incitation économique et financière, bien adaptés aux caractéristiques mêmes du cycle hydrologique. Elles permettent de prévenir et, le cas échéant, de dénouer les conflits inévitables entre les multiples parties prenantes sectorielles et/ou territoriales.

Ces institutions sont le complément et la clef de voûte indispensables par rapport aux approches classiques d'ordre scientifique, technique et technologique d'une part, d'ordre législatif, réglementaire et institutionnel d'autre part.

Elles constituent ainsi un important maillon de solidarité, de responsabilité et de cohésion, sociale et territoriale, de la vie collective dans une société civilisée moderne.

Il importe d'observer que les institutions de bassin ne sont apparues en France qu'au terme d'un long processus, alors que les infrastructures et les autres institutions du secteur de l'eau étaient déjà très développées, le pays étant relativement riche en eau comme en moyens techniques et financiers.

Venant en quelque sorte « couronner » un dispositif déjà largement en place, elles reposent essentiellement sur l'usage clef entre tous les usages qu'est l'alimentation en eau potable, laquelle concerne chacun dans son existence même. Il est évidemment beaucoup plus difficile d'envisager la perception et la redistribution de « redevances de bassin » là où l'approvisionnement en eau ne fonctionne pas encore.

Compte tenu de l'acuité et de la fréquence des tensions sur les ressources en eau, du point de vue de la quantité comme de la qualité, on constate depuis quelques années que les institutions de bassin françaises font l'objet d'un intérêt croissant de la part de nombreux pays, notamment ceux qui connaissent une situation de conflit, réel ou potentiel, dans ce domaine avec leurs voisins, ou même à l'intérieur de leur territoire lorsque leur structure constitutionnelle est fédérale ou quasi fédérale.

Ces pays sont notamment intéressés par :

- l'implantation et la gestion de réseaux de mesure (quantité et qualité), concernant aussi bien les eaux souterraines que les eaux superficielles,
- les mécanismes d'incitation économique et financière (redevances quantité et qualité, ainsi que leurs modalités de redistribution),

- la structure juridique des institutions de bassin (comité de bassin et agence de l'eau),
- le rôle des collectivités locales et la participation des usagers de l'eau qui dans ce domaine possèdent une organisation particulièrement décentralisée en France par rapport à nombre d'autres pays.

On pourrait s'étonner que ce dispositif performant de concertation et d'action n'ait pas permis à la France de se mettre en conformité dans les délais requis avec les exigences de la Directive « Eaux Résiduaire Urbaines ».

1. Les sociétés françaises sur les marchés de l'eau à l'international

a) Le potentiel des entreprises françaises

Grâce au dynamisme de ses entreprises concernées, la France possède dans le domaine de l'eau une réputation de tout premier plan, largement reconnue sur la scène internationale, aussi bien par les grands bailleurs de fonds multilatéraux, comme la Banque Mondiale, que par ses principaux concurrents eux-mêmes, européens, américains ou japonais.

Les acteurs français, publics et privés, interviennent efficacement dans tous les domaines du secteur : gestion des ressources, traitement des eaux, alimentation en eau et assainissement, irrigation, hydraulique pastorale, desserte des populations défavorisées, réformes institutionnelles, recherche appliquée... Qu'il s'agisse des bureaux d'études, des équipementiers, des distributeurs d'eau, des sociétés d'aménagement régional, des agences de l'eau, des instituts de recherche, des syndicats intercommunaux d'eau ou d'assainissement, des associations, des ONG..., leur expertise est largement appréciée au plan international.

Les entreprises françaises du secteur de l'eau constituent un ensemble diversifié, fort hétérogène : de grands groupes d'envergure mondiale y coexistent avec des PME/PMI très spécialisées sur leur niche de marché. Elles n'ont ainsi ni les mêmes clientèles, ni les mêmes technologies, ni le même potentiel de croissance.

Il existe en France plusieurs centaines de PME/PMI actives dans le secteur de l'eau, couvrant aussi bien la fourniture de technologies, d'équipements, - notamment de métrologie – que le conseil et l'ingénierie.

L'hétérogénéité de ce paysage n'est pas une exception française : on la constate également à l'étranger où néanmoins les PME/PMI sont souvent plus grosses que chez nous.

Il est néanmoins indispensable de bien connaître ses propres forces et faiblesses : car la compétition mondiale est rude et implique de savoir en permanence évoluer, en renouvelant ses compétences et, au besoin, en les adaptant aux exigences de marchés en perpétuel mouvement.

L'offre globale française est essentiellement tirée par des sociétés de services avec la reconnaissance d'un « modèle français », des sous-secteurs privilégiés (eau et gestion des déchets), des acteurs de taille mondiale (SUEZ, VEOLIA, SAUR, VINCI...), une expansion forte ces dernières années, principalement menée à l'international (près de 60% du CA des entreprises concernées), mais une activité de plus en plus concentrée sur un certain nombre de pays prioritaires et une réflexion sur la nature des risques.

En revanche, l'offre technologique française, certes appréciée pour certains pôles d'excellence (entre autres dans la métrologie), est trop peu présente à l'international ; car les entreprises y

sont relativement petites par rapport à leurs concurrents, et elles ont une image de marque à construire pour les équipements et ont besoin d'un accompagnement institutionnel sur de nombreux marchés étrangers très actifs à l'international.

Dans ce contexte, étant donné le positionnement des entreprises françaises aux premiers rangs mondiaux des services d'eau (la SAUR étant classée 7ème mondiale), les perspectives générales paraissent favorables selon les axes suivants :

- développement soutenu des marchés de gestion déléguée de services, mais cette perspective est au moins provisoirement retardée en raison du ralentissement économique mondial et des difficultés connues par les grands groupes (VEOLIA et SUEZ),
- hausse généralisée des besoins en ingénierie,
- montée en puissance du développement de produits et technologies propres,
- forte pression sur les prix des équipements et technologies traditionnels.

A contrario, les autres tendances du secteur pénaliseraient les entreprises françaises.

Ces dernières verraient leurs parts de marché s'éroder dans des secteurs où elles ne bénéficient pas de position dominante à l'international comme les technologies propres et un certain nombre de produits industriels dont notamment l'instrumentation de mesure.

Par ailleurs, l'ingénierie française du secteur, qui apparaît dès aujourd'hui en retrait par rapport à ses concurrents sur la scène internationale, pourrait à terme fortement handicaper l'obtention de marchés en aval.

Un des défis des entreprises françaises consiste donc à poursuivre son internationalisation en réponse notamment aux demandes émergentes : réalisant l'essentiel de leur chiffre d'affaire au sein de l'Union européenne, celles-ci sont en effet insuffisamment positionnées sur les marchés émergents et en transition tels que la Chine, le Brésil, l'Inde, la Russie...

Dans le secteur de l'eau, la France occupe depuis longtemps les deux premiers rangs mondiaux avec Suez et Veolia. Ces dernières années ont été marquées par l'accélération du mouvement de concentration internationale du secteur et la volonté de trouver des relais de croissance et d'exporter le savoir-faire des groupes français à l'étranger. Une course à la taille critique s'est depuis engagée entre les principaux protagonistes. Aujourd'hui, la stratégie consiste à se recentrer sur les activités les plus rentables et les plus proches des métiers historiques de ces grands groupes.

De leur côté, les sociétés d'ingénierie françaises du secteur de l'eau, souvent présentes également sur le marché des déchets, connaissent de réels succès à l'export, mais restent malgré tout moins connues dans bon nombre de pays étrangers que leurs concurrentes anglo-saxonnes. Les principales sont EGIS (filiale de la Caisse des Dépôts), Sogreah, Burgeap, Safège, le BCEOM, BRL, SETEC, Coyne et Bellier, le cabinet Merlin et Gaudriot Ingénieurs-conseils, et pour leurs activités d'ingénierie, Degrémont et OTV. Les projets sur financements internationaux constituent l'essentiel de leurs marchés dans les pays en voie de développement.

Enfin, les équipementiers du secteur souffrent du déficit concurrentiel des sociétés d'ingénierie françaises : les recommandations établies par les ingénieries anglo-saxonnes, plus puissantes, ne favorisent pas les entreprises nationales. Quelques sociétés disposent toutefois d'une reconnaissance mondiale, telles que Pont-à-Mousson, Trouvay et Cauvin, Europipe ou

Environnement SA. Il existe aussi un grand nombre de PME/PMI, voire de micro-entreprises qui disposent de bonnes implantations locales.

b) La demande étrangère

Dans la mesure où il est raisonnable – et c’est un point de vue longtemps méconnu, mais aujourd’hui de plus en plus souvent partagé – de chercher à améliorer le fonctionnement des coûteux ouvrages hydrauliques existants, avant de se lancer dans de grands programmes de lourds investissements nouveaux, le domaine de l’exploitation des installations s’avère prioritaire à peu près partout. Or, c’est indiscutablement là où notre pays dispose d’une expérience tout à fait exceptionnelle en matière de gestion et de gestion souvent déléguée de services publics : il possède en effet les trois premiers groupes industriels leaders au plan mondial. Au cours des années 1990, ceux-ci, en association avec des partenaires locaux ou autres, ont remporté la plupart des principaux appels d’offres et consultations internationales concernant des services d’alimentation en eau potable et/ou d’assainissement urbain sur les cinq continents.

Cette réussite n’est assurément pas due au hasard, mais à la fois au dynamisme et à la persévérance commerciale, à la compétence technique, à la solidité financière de ces groupes de services urbains. Il faut aussi reconnaître que celle-ci résulte de la souplesse inhérente aux formes contractuelles de service public « à la française ». Selon le concept juridique d’origine latine qui distingue la « nue-propriété » de « l’usufruit » d’un bien, l’École Française de l’Eau, comme on le disait, a en effet su développer, de façon très pragmatique, purement jurisprudentielle, une gamme de contrats susceptible de moduler à l’infini les missions que le maître d’ouvrage public consent à déléguer à un opérateur privé, en fonction des circonstances particulières de chaque cas d’espèce : concession (ou BOT), affermage, gérance, régie intéressée, partenariat ou simple assistance technique.

Ces formes contractuelles ont ainsi donné aux groupes français de services urbains l’habitude de savoir soigneusement adapter leurs interventions en fonction des conditions techniques, économiques, environnementales, sociales et culturelles spécifiques de chaque service.

Dans la mesure où elles sont situées plus près du terrain et des populations intéressées, les collectivités locales sont assurément les mieux à même d’assumer la responsabilité des services publics de proximité comme l’alimentation en eau potable ou l’assainissement. C’est l’application du principe de subsidiarité, empreint de bon sens et largement partagé.

Pour faire face à leurs responsabilités en la matière, les collectivités locales, quelles que soient leur taille, ont d’abord intérêt à se doter d’un budget annexe qui individualise toutes les opérations financières du service et fournisse les informations comptables, les éléments de prix de revient et les indicateurs de gestion nécessaires.

Pour les collectivités plus importantes ou pour les groupements de collectivités, un deuxième stade est de créer et participer soit à une régie autonome, établissement public spécialisé, doté de la personnalité juridique et de l’autonomie financière, soit à une société d’économie mixte.

Par rapport à la régie directe, ces solutions présentent une série d’avantages résultant d’une plus grande autonomie en matière d’organisation, de planification et de financement. De plus, dans la mesure où le développement urbain élargit souvent les services aux territoires de plusieurs collectivités voisines, il peut être statutairement ou contractuellement plus facile de prendre en charge un service intercommunal.

Par ailleurs, la gestion commune des services d'eau et d'assainissement présente elle-même des avantages :

- des économies d'échelle pour certaines activités,
- des techniques voisines,
- une meilleure coordination,
- plus de souplesse et de diversité dans la gestion du personnel.

Ces gains varient selon la taille de l'agglomération concernée et trouvent leurs limites au-delà de certains seuils d'étendue ou de complexité des réseaux.

Pour assumer efficacement leurs responsabilités en matière de gestion des services urbains, les collectivités locales et leurs groupements recherchent des solutions qui peuvent leur procurer la souplesse nécessaire, tout en garantissant le respect des exigences d'intérêt général indispensables. Conformément à une tendance qui se développe pour tous les réseaux d'infrastructures (chemin de fer, télécommunications, ...), une solution consiste à dissocier d'une part la propriété des installations qui reste dans le domaine public et continue à faire l'objet d'une gestion patrimoniale traditionnelle, et d'autre part l'exploitation des dites installations qui peut faire l'objet de dispositions différentes susceptibles de mieux mobiliser les capacités techniques, financières et managériales du secteur privé dans un cadre contractuel gradué.

Dans un domaine complexe et sensible comme celui de l'eau qui, de plus en plus, nécessite des compétences variées, qualification de haut niveau et solide expérience, il est en effet très souhaitable de pouvoir faire appel aux meilleurs professionnels les plus au fait des derniers progrès de la technique et de l'ingénierie financière. Il faut permettre aux collectivités locales et à l'économie du pays concerné, de bénéficier de l'efficacité, de la souplesse et de la rapidité d'action qui caractérisent les entreprises privées. On ne soulignera en effet jamais trop la nécessité d'adapter précisément, cas par cas, les solutions techniques proposées aux conditions toujours spécifiques du terrain : en particulier des dispositifs relativement rustiques, mais peu coûteux à construire et à gérer, sont parfois préférables à de systèmes sophistiqués ; de plus, il faut toujours tenir compte des contraintes locales particulières, souvent délicates, en matière de conception, de construction, d'exploitation et de maintenance.

c) L'offre française

Rappelons d'abord sommairement les principales caractéristiques des différents types de contrats susceptibles de lier la collectivité publique et l'opérateur privé soit dans le cadre d'une gestion globale du service, soit dans le cadre d'une mission partielle. Ce sont : la concession, l'affermage, la régie intéressée, la gérance et les prestations de services diverses auxquels le législateur a récemment ajouté le « contrat de partenariat ».

Dans **la concession**, au sens strict, l'opérateur (le concessionnaire) fait l'avance des frais de premier établissement du service (construction ou remise en état des ouvrages) et du fonds de roulement nécessaire à l'exploitation ; il s'agit donc à la fois d'une concession de travaux publics et de service public. C'est un contrat à long terme et à durée déterminée à l'issue duquel les ouvrages sont remis à la collectivité publique. Le prix de vente de l'eau perçu par le concessionnaire doit lui permettre de couvrir les intérêts et l'amortissement des capitaux

investis, d'exploiter et renouveler les installations et de dégager un profit pour lui-même et assurer son développement.

L'affermage diffère de la concession dans la mesure où la collectivité publique fait son affaire des investissements : l'opérateur privé (le fermier) n'avance que le fonds de roulement nécessaire à l'exploitation proprement dite et la collectivité publique reste propriétaire des ouvrages.

Dans **la régie intéressée et la gérance**, la collectivité publique conserve à sa charge la construction et le renouvellement des ouvrages, et garde la direction et la responsabilité du service dont elle fixe les tarifs. Dans ces deux cas, l'opérateur privé n'est pas rémunéré par les usagers, mais directement par la collectivité publique.

En régie intéressée, l'opérateur (régisseur) est rémunéré par une prime fixe, complétée par une prime de productivité et éventuellement par une part des bénéfices.

En gérance, la rémunération de l'opérateur privé (le gérant) est proportionnelle à des paramètres physiques : nombre de m³ pompés ou traités, nombre d'usagers, ... Les travaux d'entretien sont rémunérés au bordereau.

Enfin dans le système de **la prestation de service**, qui ne constitue pas à proprement parler un mode spécifique de gestion de service public, l'exploitant fait appel à un opérateur privé, prestataire de service, pour qu'il lui apporte une aide technique ou administrative bien définie. La mise à disposition de personnel en assistance technique par exemple peut être classée dans cette catégorie.

Comme le montre le tableau ci-après (*cf.* figure 3), les systèmes qui engendrent une responsabilisation maximum de l'opérateur privé sont la concession et l'affermage dans lesquels l'opérateur travaille « à ses risques et périls ». Dans les autres formes de contrat, l'opérateur privé n'agit pas entièrement « à ses risques et périls » puisqu'il est rémunéré pour des tâches spécifiques et sa rémunération intervient comme dépense au compte d'exploitation « eau » de la collectivité publique, à charge pour celle-ci de l'équilibrer en même temps que les autres dépenses de ce compte par l'accroissement des ventes d'eau et des tarifs.

En définitive, il importe de noter que, dans la pratique, les modes de gestion ne sont pas aussi clairement distincts que dans la description qui précède. Il n'est pas rare que certains contrats empruntent des stipulations à différents modes de façon concomitante ou successive. En fait, chaque cas est un cas d'espèce qui doit être traité avec beaucoup de pragmatisme.

Le système français est assurément un régime juridique beaucoup plus diversifié et flexible que celui auquel sont habitués dans leur pays d'origine les principaux concurrents étrangers :

- les sociétés anglaises privatisées à la fin des années 1960,
- les sociétés d'économie mixte allemandes (VEBA et RWE),
- les grands bureaux d'études américains ou canadiens (Bechtel, Lavalin, ...),
- les groupes espagnols ou BTP (FCC, Dragados, ...) qui durant les années 1990 ont connu une forte tendance à la concentration et à l'internationalisation.

Type de contrat	Concession	Affermage	Régie intéressée	Gérance	Prestations
Qui finance les travaux neufs ?	Concessionnaire	Collectivité locale	Collectivité locale	Collectivité locale	Collectivité locale
Qui finance le fonds de roulement ?	Concessionnaire (participation)	Fermier	Collectivité locale	Collectivité locale	Collectivité locale
Qui fixe les tarifs perçus sur les usagers ?	Pouvoirs publics par le biais du contrat	Pouvoirs publics par le biais du contrat	Collectivité locale	Collectivité locale	Collectivité locale
Les usagers sont liés contractuellement	Concessionnaire	Fermier	Régisseur	Collectivité locale	Collectivité locale
Avec rémunération de l'opérateur privé	Incluse dans le tarif	Incluse dans le tarif	% des dépenses plus prime de productivité de paramètres	Forfait en fonction de paramètres physiques	Suivant contrat
Couverture des charges de la collectivité locale	Surtaxe	Surtaxe	Recettes	Recettes	Recettes
Responsabilité de l'opérateur privé	Très forte	Forte	Moyenne	Moyenne	Faible
Engagement financier de l'opérateur privé	Très fort	Fort	Moyen	Moyen	Faible

Figure 3 – Responsabilisation de l'opérateur privé

Du fait de sa relative complexité, le système , institutionnel et contractuel, français est généralement mal connu, et, de ce fait, souvent critiqué de manière inexacte et injuste.

Il faut aussi reconnaître que les difficultés rencontrées par les grands groupes dans certains pays (Argentine, Bolivie, Indonésie, Philippines, ...), ainsi que les problèmes de corruption, ont quelque peu terni leur image sur la scène internationale au cours de ces dernières années.

Dans le domaine des entreprises de BTP concernées par la construction des ouvrages de génie civil hydraulique (barrages, tunnels, canalisations, ...), la France possède également des sociétés de premier plan qui n'ont rien à envier à leurs concurrents étrangers. Il faut noter d'ailleurs que sous l'effet de la mauvaise conjoncture économique, dans ce secteur notamment, comme en raison du renforcement de la construction européenne, les entreprises de BTP ont connu un puissant mouvement de concentration. Il ne faudrait pas que la crise résultant de la contraction actuelle des marchés, les conduise à réduire leur présence traditionnelle, et leurs ambitions, également légitimes, à l'exportation.

En ce qui concerne les équipementiers, nos fournisseurs sont généralement très bien placés, au tout premier rang mondial, qu'il s'agisse de canalisations ou d'usines de traitement des eaux. Il convient donc qu'ils persévèrent dans les marchés porteurs, même si la concurrence y est particulièrement vive.

Enfin, reste à considérer les bureaux d'études ou de conseil et sociétés d'ingénierie technique, financière, juridique et institutionnelle. Or, il faut bien reconnaître que c'est là que se situe le maillon faible du dispositif français, et pas seulement dans le domaine de l'eau d'ailleurs.

Ces sociétés d'ingénierie ont la caractéristique commune de vendre essentiellement des prestations intellectuelles. Il est d'abord rassurant de noter que du point de vue de la qualité intrinsèque de ces prestations, du potentiel et des capacités individuelles des personnels concernés, les Français n'ont pas de handicap autre que parfois celui de la langue (l'anglais étant devenu la langue internationale la plus largement pratiquée).

Le handicap provient de la taille insuffisante des sociétés françaises d'études et de conseil qui sont des PME/PMI face à leurs concurrents étrangers, notamment anglais et nord-américains. Le marché international de l'ingénierie est en effet hautement concurrentiel : les contrats y sont plus gros, plus longs à obtenir (taux de réussite de l'ordre de 1 sur 10), les délais de préparation de projet, de paiement et les risques y sont aussi plus conséquents.

En raison d'une certaine dispersion due à notre individualisme traditionnel, en raison aussi de la place historiquement importante de l'ingénierie publique en France, nos bureaux d'études et de conseil ne sont souvent pas à même de jouer le rôle de défricheur de pointe qui devrait normalement être le leur à l'exportation : faisabilité des projets, normes, maîtrise d'œuvre, termes de références et cahier des charges, jugement des offres, contrôles des travaux, audit, ...

Contrairement à leurs concurrents étrangers qui bénéficient de substantiels marchés et appuis financiers dans leurs pays respectifs, les sociétés d'ingénierie françaises ont beaucoup de mal à obtenir de la part des pouvoirs publics des contributions suffisantes leur permettant de rester présentes de façon plus significative sur la scène mondiale, pour le plus grand bien des industriels, fournisseurs et autres prestataires de services.

Par exemple, le suivi des fonds ISPA en Roumanie montre clairement une relation forte entre la nationalité des bureaux d'études préparant un projet et les entreprises positionnées sur les marchés aval. Cette relation est amplifiée lorsque les bureaux d'études ont eu la charge de la rédaction des DCE et ont participé à l'évaluation des offres. Le suivi de l'attribution de ces fonds ISPA en Roumanie sur la période 2000-2005 (880 Ms €) fait apparaître que les sociétés françaises ont obtenu 42 Ms € de marchés, loin derrière les Italiens (200 Ms €), les Grecs (200 Ms €), les Allemands (164 Ms €) et les Autrichiens (58 Ms €).

Il est indispensable de trouver des solutions concrètes de nature à pallier rapidement à la situation actuelle qui constitue un fâcheux élément de faiblesse relative de notre dispositif à l'international, très préjudiciable aux intérêts des exportateurs.

2. Les instruments généraux français de soutien à l'exportation, notamment pour les PME/PMI

La politique volontariste d'appui à l'exportation vise particulièrement les PME/PMI qui possèdent des capacités de développement à l'international.

Dans cette perspective, des outils de soutien au commerce extérieur sont privilégiés selon les axes suivants :

- la réorientation géographique sur des pays à fort potentiel de croissance (25 pays prioritaires),
- la réorientation sectorielle (12 segments de marché à l'export),

- favoriser l'emploi (contrat emploi export, crédit d'impôt, volontariat international en entreprises),
- favoriser la prospection commerciale (déduction d'impôt sur le revenu, promotion de la participation des entreprises aux foires et salons),
- l'incitation à « voler en escadre » (consortium, portage).

Dans un contexte mondialisé, les entreprises françaises, notamment les PME/PMI, doivent impérativement acquérir le réflexe de se tourner vers l'extérieur. Il est nécessaire qu'elles s'interrogent sur leurs possibilités d'accéder aux marchés étrangers, par exemple en commençant par des marchés-test à l'intérieur de l'Union européenne, au Maghreb ou encore dans certains pays d'Europe centrale et orientale, qui doivent être considérés aujourd'hui comme des prolongements du marché domestique.

Afin de remédier à la polarisation géographique défavorable des exportations françaises en définissant des pays prioritaires ou marchés cibles, une action renforcée de soutien aux exportateurs français a été entreprise, et doit être poursuivie avec persévérance en direction de marchés à fort potentiel sur lesquels les entreprises françaises sont jusqu'à présent insuffisamment présentes.

Une prise en compte des tendances d'évolution des échanges internationaux (rôle croissant de l'Asie en particulier) ainsi qu'une évaluation du positionnement du commerce extérieur français actuel ont permis d'établir une liste de 25 pays prioritaires pour lesquels ont été mis en place des plans d'action commerciale. Il s'agit, par ordre alphabétique, de :

Afrique du Sud, Algérie, Allemagne, Brésil, Canada, Chine, Corée du Sud, Etats-Unis, Hongrie, Israël, Inde, Italie, Japon, Malaisie, Maroc, Mexique, Pays-Bas, Pologne, République Tchèque, Royaume-Uni, Russie, Taïwan, Thaïlande, Turquie, Tunisie.

On y trouve :

- 19 marchés à fort potentiel d'importation où la France doit accroître sa présence (dont les Etats-Unis, la Chine, la Russie et l'Inde) ;
- 3 grands marchés européens sur lesquels nos PME doivent intensifier leur action (Allemagne, Grande-Bretagne et Italie).

Ces 25 pays cibles comptent, bien évidemment, de grands marchés émergents (Chine, Inde, Russie, Brésil, Pologne, ...), mais aussi des marchés matures qui conservent un caractère stratégique (Etats-Unis, Japon, Allemagne) et enfin les pays du Maghreb dont il convient de stimuler le décollage économique grâce aux échanges commerciaux afin de contribuer à la stabilité de la zone euro-méditerranéenne.

Ces pays prioritaires font l'objet de plans d'action sectoriels à l'exportation (PASE), comportant des actions précises, définies au cas par cas, sur une période de trois années.

Les PASE comprennent les opérations conduites par Ubifrance et le réseau des missions économiques, mais également celles organisées par les partenaires publics et privés de l'Etat (réunions d'information, publications, missions de prospection, participation à des salons, ...). Certaines de ces actions font l'objet de moyens supplémentaires et un effort tout particulier est réalisé en faveur des PME/PMI, avec l'organisation de réunions en région et la mise sur pied de missions collectives.

3. Le dispositif français d'aide au développement et de soutien à l'exportation

L'aide française intervient dans de nombreux domaines du secteur de l'eau : gestion des ressources, irrigation, hydraulique, pastorale, desserte des populations défavorisées, épuration et assainissement, accompagnement des réformes sectorielles, recherche... Cette expertise est reconnue à l'échelle internationale grâce à la compétence et à l'expérience des acteurs français, publics, privés ou associatifs, bureaux d'études, instituts de recherche, grands distributeurs d'eau, sociétés d'aménagement régional, agences de l'eau, syndicats intercommunaux d'eau et d'assainissement, associations professionnelles, ONG, ...

Toutes les institutions françaises impliquées dans l'aide au développement interviennent dans le secteur de l'eau : Ministère des Affaires Étrangères ; Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie ; Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable ; Ministère de l'Agriculture ; Ministère de l'Équipement ; Agence Française de Développement ; Fonds Français de l'Environnement Mondial ; agences de l'eau et collectivités locales, via la coopération décentralisée que le récent vote de la loi OUDIN-SANTINI va renforcer.

Les communes et les établissements publics de coopération intercommunale peuvent en effet désormais financer, sur le budget des services publics de l'eau et de l'assainissement, des actions de coopération décentralisée, d'aide d'urgence ou de solidarité dans les domaines de l'eau et de l'assainissement. Le plafond des sommes qui peuvent y être consacrées est fixé à 1% des ressources affectées jusqu'ici à ces services. De même, les agences de l'eau sont autorisées à conduire des actions de coopération internationale, le cas échéant en mettant leurs agents à disposition du MAE, d'organismes européens ou internationaux, dans la limite de 1% de leur budget.

Les agences de l'eau pratiquaient déjà la coopération décentralisée ou le jumelage avant le vote de cette loi : depuis 1986, le Syndicat des Eaux d'Ile-de-France (SEDIF) participe au Programme européen Solidarité Eau et prélève 0,3 centimes d'euro sur chaque m³ distribué. 8,6 millions d'euros ont ainsi été consacrés à des programmes d'aide au développement de réseaux hydrauliques dans des pays d'Afrique et d'Asie francophones. 1,6 millions de personnes ont bénéficié de l'aide de Solidarité Eau, à travers 141 opérations réparties dans 16 pays ; l'agence de l'eau Seine Normandie s'est mobilisée pour l'Asie dévastée par le *tsunami* en apportant 670 000 € pour le Sri Lanka ; l'agence Adour Garonne a conclu des accords de coopération avec l'agence marocaine du bassin hydraulique de l'Oum Er Rbia pour la mise en valeur du fleuve Sénégal...

Un calcul rapide montre que l'enveloppe budgétaire annuelle supplémentaire pourrait s'élever à environ 110 millions d'euros, à comparer au budget actuel de l'ordre de 300M€ de l'APD française.

Calcul :

*Budget des collectivités : 60 000 000 habitants ; 50 m³ / hab * an ; 3 € / m³ ==> 9 000 000 000 € / an*

Budget des Agences de l'Eau : 2 000 000 000 €

AE + CL = 11 000 000 000 €

1 % = 110 000 000 € par an de coopération internationale supplémentaire.

Un bilan des actions menées par chaque institution est donné sur le site :

http://politique-eau.oieau.fr/IMG/pdf/fr_Bilan_des_actions_menees_par_chaque_institution-Annexe_3.pdf

L'eau est un secteur de concentration pour plusieurs bailleurs de fonds multi et bilatéraux, en particulier la Banque Mondiale, la Banque Africaine de développement, l'Union Européenne, les aides allemandes, suédoises, hollandaises et japonaises. L'eau est d'ailleurs aujourd'hui un des sept secteurs prioritaire de l'aide publique française.

La France met en œuvre une série de moyens bilatéraux et multilatéraux dans le domaine de l'eau. A cet effet, elle s'appuie notamment sur :

- l'Agence française de développement (AFD),
- Le Fonds Français pour l'Environnement Mondial (FFEM),
- La DGCID du MAE,
- Ainsi que sur des instruments de financements d'aide, tels que le FASEP et la RPE.

Engagements moyens annuels en M€	Zones		Intervention de 2001 à 2003	
	Monde	Dont Afrique	Monde	Dont Afrique
MAE	1,7	1,3	5,2	4,7
MINEFI	57,5	13,0	37,9,0	13,7
<i>prêt (RPE)</i>	53,5	12,2	30,7	11,4
<i>subvention (FASEP)</i>	3,0	0,8	4,4	0,6
<i>FFEM</i>	1,0		2,8	1,8
MEDD (et agences de l'eau)	NC	NC	1,5	0,8
Recherche	54,0	36,6	55,3	37,5
AFD	170,0	105,0	149,8	96,5
<i>prêt</i>	NC	NC	98,2	52,7
<i>subvention</i>	NC	NC	52,6	43,8
coopération non gouvernementale	17,8	12,5	18,1	12,7
TOTAL	301,0	168,4	267,8	165,9

Figure 4 – Engagements moyens annuels français

La contribution de la France au secteur de l'eau, via les institutions multilatérales s'élèverait à 100 M€ par an de 2001 à 2003.

Il faut à ce propos noter ici la faiblesse relative des budgets FASEP.

Tableau récapitulatif: source

http://www.eau-international-france.fr/IMG/pdf/fr_Tableau_de_la_contribution_de_la_France_a_la_realisation_de_l_OMD_no7-Annexe_1.pdf

Le secteur de l'eau est un important bénéficiaire de l'aide publique au développement dispensée par la France, toutes catégories d'ouvrages et équipements hydrauliques considérés, et toutes formes de financements plus ou moins concessionnels confondus : protocole, dons et prêts du Trésor, crédits privés garantis, ...

Le détail de l'aide française figure sur le site : http://www.eau-international-france.fr/article.php3?id_article=261&idRubSel=131&id_parent=0&id_rubrique=134&id_pere=0

Les activités d'exportation engendrent en effet pour les sociétés françaises des risques spécifiques, liés aux possibilités d'interférence d'autorités publiques (risque politique) et à la moins bonne connaissance du client étranger (risque commercial). Par ailleurs, la possibilité de proposer au client étranger, public ou privé, des conditions de crédit favorables (montant, taux, durée, garanties demandées) est un élément de compétitivité essentiel, au même titre que le savoir-faire technologique.

Au delà des « bonnes pratiques » internationales communément admises, l'aide bilatérale est la mieux placée pour favoriser les innovations sectorielles et pour adapter les principes généraux aux contextes sociaux et culturels concernés. Elle joue un rôle crucial pour mobiliser l'expérience française, tant par ses financements que par la capitalisation des pratiques.

Tous les pays industrialisés se sont d'ailleurs dotés de dispositifs et d'organismes de soutien public à leurs exportations. Afin de freiner la surenchère entre pays exportateurs, un accord a été conclu en 1978 dans le cadre de l'OCDE (« consensus OCDE »), qui limite les conditions de crédit (taux minimal et durée maximale) en fonction de la richesse du pays destinataire. S'il existe une tentative d'harmonisation européenne des dispositifs publics de soutien aux exportations, le cadre de l'Organisation mondiale du commerce semble plus adapté. Actuellement une tentative est en cours dans le cadre de l'OCDE (systèmes de primes).

Les paramètres du dispositif public de soutien aux exportations (montant des protocoles, « politique crédit », catégories des primes de la COFACE) sont des enjeux importants pour les entreprises françaises exportatrices, comme pour les pays bénéficiaires.

Il convient de souligner ici que le développement de la pratique des « aides déliées » peut entrer en contradiction avec le soutien légitime de nos exportateurs.

- **Le Comité Interministériel de la Coopération Internationale et du Développement**

Le thème de l'eau a été retenu par le Comité Interministériel de la Coopération Internationale et du Développement (CICID) parmi les sept secteurs prioritaires ⁵ devant faire l'objet d'une stratégie de l'aide française.

La stratégie sectorielle française développée par le Comité Interministériel de la Coopération Internationale et du Développement (CICID) est détaillée à l'adresse suivante :

http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france_830/aide-au-developpement_1060/politique-francaise_3024/strategies-gouvernementales_5156/strategies-sectorielles-cicid_4570/strategie-sectorielle-eau-assainissement-mai-2005_11834.html?artsuite=0

La France est un des premiers bailleurs du secteur de l'eau, en y consacrant 268 millions d'euros par an d'aide bilatérale et 100 millions d'euros par an d'aide multilatérale (moyennes 2001-2003).

L'Objectif du Millénaire pour le Développement n°7 dédié à la question de l'eau implique la desserte de 1,6 milliard de personnes en eau potable et 2,2 milliards en assainissement d'ici 2015, nécessitant 735 milliards US dollars d'investissements, soit plus de 10 fois le montant annuel de l'aide publique au développement consacrée au secteur de 1996 à 2000.

Parmi les autres initiatives internationales, la France s'est engagée à soutenir les OMD et à doubler son aide dans le secteur de l'eau, particulièrement en Afrique. Elle reste aujourd'hui parmi les premiers bailleurs de fonds du secteur, en y consacrant, en moyenne, 268 millions d'euros par an d'aide bilatérale et 100 millions d'euros par an d'aide multilatérale (moyennes 2001-2003). L'Afrique y tient une place prépondérante ainsi que le sous-secteur de l'eau et de l'assainissement (représentant chacun respectivement 62% de l'aide bilatérale). Les 165 millions d'euros consacrés en aide bilatérale à l'accès à l'eau et à l'assainissement représente la desserte de 1,32 millions de personnes par an dans le monde.

Le doublement de l'aide française entraînera l'engagement de 180 millions d'euros par an supplémentaires d'ici 2009 en Afrique :

- 65 millions d'euros concerneront l'aide multilatérale au travers de la contribution à la Facilité européenne, à la Facilité africaine et à l'initiative rurale de la Banque Africaine de Développement.
- 115 millions porteront sur l'aide bilatérale mise en œuvre par l'AFD, le MAE, le MINEFI, le MEDD, les ONG et les collectivités locales.

Ce doublement s'orientera en priorité vers :

- l'assainissement de base, sans réduire pour autant l'effort sur l'accès à l'eau potable ;
- l'accès aux services des populations défavorisées, en milieu rural, semi urbain et urbain ;
- la gestion des ressources en eau, notamment l'épuration et les économies d'eau.

Les financements dédiés aux infrastructures nécessaires pour l'atteinte des OMD seront accompagnés des appuis nécessaires en matière de renforcement institutionnel et d'appui à la bonne gouvernance. Ils viseront notamment à favoriser :

- l'élaboration de politiques nationales de l'eau,

⁵ L'éducation ; l'eau et l'assainissement ; la santé et la lutte contre le SIDA ; l'agriculture et la sécurité alimentaire ; le développement des infrastructures en Afrique sub-saharienne ; la protection de l'environnement et de la biodiversité et le développement du secteur productif.

- la gestion durable des ressources en eau,
- l'efficacité des services et un meilleur effet de levier de l'aide publique,
- l'accès à l'eau et à l'assainissement pour tous et l'implication accrue des acteurs locaux.

Simultanément à l'effort de doublement, l'aide française s'attachera à améliorer son efficacité :

- elle se fixera des objectifs spécifiques par rapport aux OMD, notamment celui de contribuer à l'accès à l'eau et à l'assainissement de 10 millions de personnes en Afrique d'ici 2015,
- elle mesurera l'impact de son aide par rapport à ces objectifs, notamment le nombre de personnes qui bénéficient au travers de ses financements d'un meilleur accès aux services et en renforçant les mécanismes d'observation, notamment en Afrique,
- elle cherchera à être plus sélective au niveau géographique et sectoriel.

Enfin, l'aide française visera une participation plus active dans les instances internationales. Elle renforcera :

- la coordination des acteurs de l'aide publique et la présence de la France comme chef de file des groupes de coordination entre bailleurs au niveau des pays bénéficiaires,
- sa participation aux instances internationales, par l'association de la société civile à la préparation des réunions et par la promotion de quelques thèmes d'influence,
- le dialogue avec les bailleurs multilatéraux, par sa contribution active à certains fonds fiduciaires et le renforcement des partenariats avec les principaux réseaux et les programmes existants,
- son influence dans la coopération régionale, en particulier en Afrique.

● L'aide projet du MinEFI

La Direction Générale du Trésor et de la Politique Économique (DGTPE) gère des outils d'aide publique bilatérale au développement qui permettent, principalement dans les pays émergents, de participer au financement de projets de développement dont la réalisation fait appel à l'expertise des entreprises françaises.

Il convient de noter que le MTETM/DAEI joue un rôle consultatif important dans la mise en oeuvre des diverses procédures.

- La Réserve Pays Émergents (RPE)

La Réserve Pays Émergents permet de financer des projets de développement dans les pays émergents par le biais de prêts concessionnels bilatéraux à une vingtaine de pays éligibles (dont la liste est décidée, chaque année, par le ministre des Finances).

Ces interventions visent essentiellement à contribuer aux priorités de développement du pays bénéficiaire, tout en valorisant le savoir-faire des entreprises françaises sur des marchés concurrentiels à fort potentiel.

La RPE intervient sur des projets à forte visibilité dans des secteurs essentiels comme les transports, l'eau ou l'environnement....

La RPE contribue ainsi aux priorités du développement durable et aux Objectifs du Millénaire pour le développement, en particulier celui de réduction de moitié, d'ici à 2015, du pourcentage de la population mondiale n'ayant pas accès à l'eau, ni à l'assainissement.

Les pays éligibles à la RPE en 2006 sont : Algérie, Maroc, Tunisie, Égypte, Afrique du Sud, Chine, Vietnam, Philippines, Indonésie, Sri Lanka (dans le contexte de la reconstruction *post-tsunami*), Pakistan, Serbie et Monténégro, Kazakhstan, Azerbaïdjan, Ouzbékistan, Colombie, Pérou, Bolivie, Guatemala, El Salvador.

- Le FASEP-Études

Le volet « Etudes » du Fonds d'études et d'aide au secteur privé (FASEP) a été mis en place en 1996, afin de financer des études de faisabilité et des opérations d'assistance technique ou de coopération institutionnelle à finalité économique et financière, en amont de projets d'infrastructures dans les pays émergents et dans les pays en transition.

Les décisions de financement sont prises au sein d'un comité interministériel présidé par la DGTPE, puis mises en application par Natexis.

La valeur globale des engagements pris entre septembre 1996, date de sa création, et décembre 2001 représente 136 millions d'euros pour 323 demandes retenues, soit un montant moyen par dossier accepté de 0,42 million d'euros. En 2002, 32 projets concernant 21 pays, ont été approuvés pour un montant de 14,8 millions d'euros. Les pays éligibles sont les pays émergents et en transition.

Ce deuxième instrument d'aide publique bilatérale du MinEFI dans les pays émergents intervient sous la forme de dons dans une cinquantaine de pays éligibles en amont de projets d'investissement répondant à une stratégie de développement du pays bénéficiaire.

Cette procédure FASEP-Études pilotée par la DGTPE se donne pour objectif, outre l'appui au développement des pays concernés, de soutenir les sociétés de service et les équipementiers français à l'export, en permettant de donner les moyens aux entreprises d'éclairer et de résoudre les spécificités techniques incluses dans les études en amont, et en facilitant l'échange d'informations sur les projets.

Sur le plan sectoriel, les engagements traduisent la priorité accordée à l'objectif de développement durable. Ils concernent principalement les transports (28%), l'eau et l'environnement (27%) et l'énergie (16%).

Le secteur de l'eau (et de l'environnement) est l'un des principaux bénéficiaires du FASEP-Études, confirmant ainsi l'émergence systématique des besoins en adduction d'eau potable, généralement sur des zones géographiques très ciblées : les anciens États communistes d'Europe de l'Est et de l'Asie.

Il est possible de dégager au moins deux facteurs permettant de donner un relief à ce constat : la politique générale volontariste des bailleurs de fonds concernant les sujets en prise avec l'environnement et la bonne image des ingénieries françaises du secteur à l'export. En effet, il faut garder à l'esprit que les projets d'assainissement et de desserte en eau potable sont inscrits en tant que priorités dans les agendas des organismes financiers multilatéraux particulièrement pour la zone Asie (Inde, Chine, Vietnam), ce qui stimule non seulement la génération des projets mais également - et surtout - leur exécution. D'autre part, le secteur de l'eau comporte plusieurs volets d'intervention comme l'alimentation en eau potable, la mise en conformité et la normalisation ou le traitement des eaux usées et des déchets, ce qui présente entre autres l'avantage de pouvoir potentiellement intéresser un grand nombre d'acteurs quant aux retombées éventuelles des projets d'études. Il peut encore être ajouté que les ingénieries

françaises jouissent d'une très bonne presse à l'étranger dans le secteur de l'environnement non seulement du fait de leur grande expérience, mais aussi en raison de leur capacité d'innovation sur chaque projet original.

Outre une forte concurrence internationale pour les entreprises dans les pays du Golfe, une grande partie de l'Afrique (zones ACP) n'est pas éligible aux FASEP-Études. Cette aire géographique reste donc peu propice à l'utilisation de cette procédure, à l'exception de quelques pays comme l'Égypte, l'Afrique du Sud et les pays du Maghreb.

Procédure de traitement des dossiers FASEP-Études

Le taux d'approbation des dossiers est élevé, puisque sur les 32 affaires supervisées, une seule a été refusée et deux reportées (avant d'être finalement acceptées lors de leur second passage). Pour autant, cet indice n'est pas véritablement révélateur des discussions qui entourent chaque dossier. En effet, la procédure d'instruction est généralement propice à mettre en exergue les faiblesses des dossiers, ce qui a pour conséquence une amélioration, quelque fois substantielle, du contenu, voire de l'offre elle-même, avant son passage en commission. Ainsi, au-delà d'émettre un avis, le processus d'instruction peut également servir, lorsque le projet est pertinent à l'origine, à perfectionner l'offre proposée par les ingénieries françaises.

Le couplage FASEP-Études / Fonds Fiduciaires

En parallèle aux FASEP-Études « classiques » existent les fonds fiduciaires, émis généralement par des banques de développement internationales, (Banque Mondiale, BAD, BERD, ...) à destination de la DGTPE, sans que pour autant l'exécutant de l'étude n'ait été préalablement désigné. Le processus d'instruction se base alors sur une consultation écrite permettant d'émettre un avis sur la pertinence technique et financière du projet, ainsi que sur les éventuelles retombées pour l'industrie française. Ce procédé est généralement utilisé afin d'attirer les opérateurs sur une zone et un type d'activité précis. Ce pourrait être, de facto, une solution afin de re-dynamiser l'intérêt pour des pays en perte de vitesse, comme ceux de l'Afrique subsaharienne, ou certains États d'Amérique du Sud.

* *
*

Ces deux outils RPE et FASEP sont mobilisés en étroite coordination avec les interventions des autres bailleurs de fond, avec les banques de développement multilatérales et aussi en concertation avec les actions de l'Agence Française de Développement sur des pays d'intervention commune. Des opérations conjointes ont été ainsi amorcées avec l'AFD, tels que des cofinancements dans le cadre des opérations de reconstruction *post-tsunami* au Sri Lanka ou post-séisme au Pakistan.

* *
*

- Le FASEP-Garantie

Le FASEP-Garantie a été mis en place en 1999 pour favoriser les investissements des PME françaises et les encourager à s'implanter à l'étranger, en garantissant leurs investissements contre le risque économique. L'objectif est de garantir les apports en fonds propres qu'elles réalisent dans leurs filiales situées dans les pays émergents et les économies en transition en Amérique latine, Asie, Europe centrale et orientale, Maghreb, Proche et Moyen Orient et

Afrique du Sud. Sont concernées les entreprises dont le chiffre d'affaires annuel n'exède pas 460 millions d'euros.

Le FASEP-Garantie est géré conjointement par la Banque de développement des PME (BDPME) au travers de sa filiale la Société de garantie des financements des PME (SOFARIS), l'Agence française de développement (AFD) et la COFACE.

Le fonds a été doté lors de sa création de 47,5 millions d'euros, montant devant permettre d'accompagner plus de 300 millions d'euros d'investissements sur six ans.

Un redéploiement des crédits du FASEP-Garantie est prévu en faveur des actions de promotion des foires et salons.

- Les nouvelles mesures de CAP Export

CAP Export est la mobilisation des moyens sur quelques outils particulièrement incitatifs qui pourront être utilisés par les petites et moyennes entreprises, cibles principales de ces mesures.

Le ministère délégué au commerce extérieur a renforcé, au sein des 25 pays cibles, les moyens sur cinq pays pilotes (Etats-Unis, Japon, Chine, Inde, Russie) où la présence économique française est insuffisante. Ces pays feront l'objet d'une mise en cohérence des acteurs publics et privés à l'exportation. Ces derniers seront mobilisés pour travailler ensemble en présentant un dispositif plus lisible, plus simple et plus efficace aux entreprises. Cette initiative sera accompagnée par un redéploiement des effectifs et des moyens du réseau des missions économiques. La politique de services aux entreprises en synergie avec Ubifrance sera renforcée.

Pour améliorer la cohérence de initiatives publiques et privées, le ministère délégué au commerce extérieur compte aussi renforcer la politique de labellisation des opérations collectives à l'étranger, notamment en faveur du parrainage des PME/PMI par les grands exportateurs.

Enfin, pour améliorer l'information des entreprises, une refonte visant à une nouvelle dynamique des sites Internet du commerce extérieur est également en cours (17 millions de pages consultées annuellement sur les sites publics).

● L'action de l'Agence Française de Développement dans le secteur de l'eau à l'international

Depuis la dernière réforme des compétences en matière d'aide publique au développement, l'Agence Française de Développement (AFD) dont les responsabilités et les moyens ont été accrus, est devenue l'opérateur pivot en la matière.

Les modalités d'intervention de l'AFD dans le secteur de l'eau dépendent essentiellement de la répartition entre pays à revenu intermédiaire (PRI) et pays les moins avancés ou pays à faible revenu (PMA – PFR).

Les règles d'intervention de l'Agence ont beaucoup évolué depuis 2002. L'AFD dispose aujourd'hui d'une large gamme d'instruments financiers : subventions, prêts souverains, prêts sous souverains, prêts non souverains auprès d'emprunteurs publics ou privés, assistance technique, diverses formes de garanties (garanties d'émissions en monnaie locale, garanties partielles de crédit bancaire, couvertures contre les risques politiques et/ou contre le non respect par les Etats de leurs engagements contractuels). Les règles d'intervention selon les pays (Pays Moins Avancés - PMA / Pays à Faibles Revenus - PFR / Pays à Revenu Intermédiaire - PRI) ont évolué, avec notamment la possibilité d'octroyer des prêts souverains à certains PMA-PFR. Les financements de l'AFD sont totalement déliés depuis 2002.

Les conditions des prêts sont essentiellement déterminées en fonction de la nature de l'opération et de son degré de rentabilité économique et financière. Ils peuvent être plus ou moins bonifiés, voire octroyés à des conditions proches de celles du marché. Les durées et différés sont également modulables en fonction des points d'affectation. Enfin, d'autres variables peuvent être ajustées, comme la possibilité de suivre l'évolution des taux de marché, de mettre en place des bonifications variables en fonction de certains facteurs, d'appliquer des taux révisables ou encore des taux fixes par tranches décaissées.

Dans le secteur de l'eau et de l'assainissement, la grille de produits financiers en vigueur depuis 2002 constitue par sa diversité un avantage comparatif par rapport aux autres bailleurs de fonds. Elle a également ouvert de nombreuses portes pour des montages en co-financement. Enfin, cette grille financière permet à l'AFD d'intervenir sur l'ensemble des volets du secteur : appuis aux politiques sectorielles et aux réformes institutionnelles, études de faisabilité, gestion intégrée de la ressource, organisation de bassin, mobilisation de la ressource et agricultures irriguées, infrastructures de production et d'adduction d'eau potable, appui à la gestion des services urbains, accès des quartiers pauvres et des bidonvilles, réhabilitation des services d'eau et d'assainissement, mini-réseaux autonomes des petites villes et des périphéries urbaines, points d'eau villageois, assainissements individuels, réseaux collectifs, stations d'épuration, mais aussi barrages hydro-électriques, etc.

Cette variété d'outils financiers permet en outre à l'AFD d'intervenir sur de nombreux schémas institutionnels : prêts non souverains à des sociétés de patrimoine dans des montages en affermage, prêts bonifiés au profit de concessionnaires, financements plus classiques (prêts ou subventions) à l'Etat lorsque celui-ci finance les investissements structurants.

Les conditions d'intervention de l'AFD appellent les commentaires suivants :

A la différence des autres services publics (notamment électricité, télécommunications, aéroports) où il est généralement possible de mettre en place un mécanisme de délégation de créances auprès de gros clients solvables et payant leurs factures en devises, le secteur de l'eau ne bénéficie pas de cette opportunité ; car les clients, sauf très rares exceptions, paient en monnaie locale des factures qui ne sont pas à l'échelle du service de la dette. Afin de limiter autant que faire se peut les risques d'impayés, on est parfois contraint de mettre en place, dans un compte *ad-hoc*, un « coussin de sécurité » en devises représentant une à deux annuités d'échéances. Toutefois ce mécanisme contribue à diminuer sensiblement le degré de concessionnalité.

Enfin, la gestion déléguée en France est basée sur le principe que, sauf concession, les pouvoirs publics financent les travaux neufs et sont donc responsables du service de la dette

correspondant. Ce principe qui reste toujours valable, est notamment dicté par des raisons de prudence et de responsabilisation des collectivités publiques. Le système de vraie concession, déjà peu répandu en France comparativement à l'affermage, est inexistant à ce jour dans le domaine de l'eau sur la zone d'intervention de l'AFD. Le fait d'établir une distinction nette en termes de responsabilités entre un État et son entreprise publique ou sa société de patrimoine (modèle britannique) et de chercher à engager ces dernières sans engager l'Etat revient à s'inspirer d'un mécanisme de concession où l'Etat n'est pas impliqué dans le financement des travaux neufs (modèle britannique) sans avoir les garanties (minimales) inhérentes à ce mécanisme. Ainsi, l'AFD innove-t-elle par rapport à un système qui a fait ses preuves en France. Chaque fois qu'elle intervient en prêt direct auprès d'une société de patrimoine, l'AFD procède à une analyse fine du "risque emprunteur", en examinant les différentes sources de financement de ces sociétés (usagers via les redevances du fermier, mais aussi Etat, directement ou par l'intermédiaire d'autres bailleurs de fonds intervenant en prêt souverain, les niveaux tarifaires ne permettant pas dans la plupart des cas le recouvrement complet des coûts). L'AFD ne saurait intervenir sans assurance sur les équilibres financiers de la société de patrimoine, qui passe dans la plupart des cas par l'implication de l'Etat.

Dans un souci de bonne gestion des deniers publics, il est satisfaisant que les concours financiers accordés à la réalisation d'ouvrages et équipements hydrauliques soient systématiquement assortis d'une évaluation préalable, permettant de mieux prendre en considération le contexte local, non seulement sur le plan technique et économique, mais aussi en matière institutionnelle, de manière à pouvoir utilement peser sur les mesures d'adaptation indispensables : actualisation des tarifs d'eau, rendement technique et financier des installations, gestion des services, ...

En reconnaissance de l'importance cruciale des aspects organisationnels dans le domaine de l'eau, l'AFD, comme d'autres bailleurs de fonds internationaux, devrait pouvoir consacrer une (faible) part de ses concours au financement de prestations d'ingénierie institutionnelle liées à ses interventions.

Par ailleurs, compte tenu de l'ampleur des besoins et/ou coût unitaire élevé des projets hydrauliques, il est indispensable de développer de façon méthodique et persévérante la pratique des co-financements qui seront d'ailleurs la manifestation concrète des formes de coopérations bilatérales, régionales et multilatérales préconisées dans le présent rapport.

Même s'il s'agit toujours d'un exercice délicat qui ne peut être trop systématisé, la formule des co-financements, voire des « financements concertés » avec certains partenaires choisis, présente en effet des avantages majeurs :

- elle procure un « effet de levier » à la quote-part de financement d'origine française,
- elle permet d'harmoniser entre elles et avec les bénéficiaires, les interventions des divers bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux qui parfois se « bousculent » dans certains pays, avec des risques de double emploi et de gaspillage, et qui au contraire ne s'intéressent pas suffisamment à d'autres pays ou à d'autres projets,
- elle donne au secteur très capitalistique de l'eau, des capacités de financement ayant l'ampleur et la flexibilité souhaitable pour des investissements longs à réaliser (notamment la construction et la réhabilitation des réseaux).

L'AFD entretient un dialogue sectoriel continu avec les autres bailleurs de fonds internationaux. Elle soutient avec le MAE plusieurs initiatives internationales (Trust Fund dédié de la Banque Mondiale, Initiatives sur le monitoring, Facilité africaine pour l'eau,...).

Elle doit enfin étendre plus avant ses collaborations avec les ONG et avec les coopérations décentralisées, porteuses d'une forte expérience de terrain, que la loi OUDIN-SANTINI va développer à l'avenir.

Des exemples très encourageants ont déjà été mis en oeuvre, ainsi avec la Banque Européenne d'Investissements (BEI) – qui intervient comme une véritable banque de développement dans le cadre de l'action extérieure de l'Union européenne – en particulier pour des projets d'assainissement urbain dans les pays riverains de la Méditerranée. Il conviendrait d'accentuer davantage ce type d'expérience qui contribue à renforcer la présence et l'influence de l'Europe.

De même, des financements parallèles ou des « financements concertés » ont été amorcés, notamment avec l'Allemagne (via Kfw), dans certains pays comme le Maroc, la Jordanie, Il pourrait en être de même avec le Japon, en Asie, et les États-Unis, par exemple, dans la région si complexe et si sensible aux problèmes de l'eau qu'est le Moyen-Orient.

Bien entendu, ces co-financements notamment ceux avec les bailleurs de fonds multilatéraux - au premier rang desquels la Banque Mondiale et sa filiale la Société Financière Internationale axée sur les privatisations - , doivent être préparés très à l'avance et avec beaucoup de constance et de diplomatie.

● **Le Plan Export des Eco-Entreprises (PEXE)**

- Historique

Le Plan Export des Eco-Entreprises (PEXE) concerne l'ensemble des entreprises produisant des biens et services pour la protection de l'environnement et le développement durable (air, eau, sols, déchets, acoustique, surveillance de l'environnement, production propre, utilisation rationnelle de l'énergie, énergies renouvelables), soit plus de 250 000 emplois sur le territoire national. Le secteur de l'eau et de l'assainissement en est la composante principale.

Le PEXE fait l'objet d'un groupe de travail réunissant les partenaires publics et privés du commerce extérieur français et les ministères de tutelle concernés de juillet 2001 à janvier 2002.

Cette étude a mis en évidence les points suivants :

- Du côté public, l'absence d'une politique globale lisible pour les intervenants à l'export ainsi qu'un manque de coordination et de cohérence des actions ;
- Du côté privé, une absence d'échanges organisés, de communication ou d'actions concertées ;

les éco-entreprises françaises étant loin de couvrir tout le spectre des métiers de l'environnement, elles devaient agir dans leurs domaines de compétence et prospecter « en escadres » de façon à proposer à un client donné, dans un pays sélectionné, une offre complète.

C'est ce constat consensuel qui a conduit à un rapprochement entre les acteurs publics et privés intéressés. Depuis 1997 les entreprises françaises qui recherchent des débouchés sur les marchés internationaux peuvent ainsi bénéficier du soutien du Club Ademe international. Ce club, dont l'objectif est de promouvoir le savoir-faire français en matière de développement

durable, regroupe aujourd'hui plus de 70 entreprises, dont 70% de PME/PMI à fort potentiel technologique et aux compétences complémentaires.

Le séminaire gouvernemental sur le développement durable du 28 novembre 2002 a mis l'accent sur les éco-entreprises soulignant que « grâce à ses éco-entreprises, la France dispose d'un outil exemplaire pour favoriser l'intégration du développement durable aussi bien dans l'économie nationale qu'à l'étranger et tout particulièrement dans les pays en développement ».

Les éco-entreprises françaises occupent globalement une place honorable à l'international (4^e rang mondial), mais cette bonne performance d'ensemble masque des situations très contrastées. Ceci apparaît notamment au niveau géographique, car l'Union européenne – aujourd'hui considérée comme un quasi marché intérieur – correspond à plus de la moitié des débouchés actuels de l'offre française. D'autre part, le *leadership* mondial des groupes français en matière de prestations d'exploitation des services publics de proximité (eau, assainissement, déchets) masque des positions beaucoup moins brillantes, voire mauvaises eu égard au poids global de l'économie française, sur des segments importants des marchés d'ingénierie et d'études, d'exportation de technologies et de ventes de produits industriels.

- Les priorités du PEXE

Les éco-entreprises figurent parmi les premiers « plans sectoriels » à l'exportation, annoncés par le ministre délégué au commerce extérieur le 8 février 2005.

L'environnement – dont l'eau est une composante essentielle – étant un secteur porteur qui recèle d'importants savoir-faire français mais dont la configuration et l'évolution dépendent beaucoup des politiques réglementaires conduites, la qualité de la démarche stratégique est essentielle en termes de ciblage et d'approche globale des marchés depuis l'amont (politiques publiques mises en oeuvre) jusqu'à l'aval (promotion, financement de projets). En ce sens, le Plan export des éco-entreprises (PEXE) correspond à un réel besoin pour appréhender les spécificités de ces marchés.

Le PEXE vise à proposer aux éco-entreprises françaises déjà ou potentiellement exportatrices des initiatives mobilisant acteurs publics (ministères, organismes nationaux et régionaux, agences, régions) et privés (groupements professionnels et entreprises) pour appuyer leur développement international, avec un effort particulier en direction des PME/PMI. Il s'appuie sur un fonctionnement en réseau.

Cette approche se fonde sur l'identification en amont des atouts de l'offre française et sur la définition de cibles « produits/marchés » prioritaires afin de favoriser :

- la collaboration entre entreprises et leur regroupement (idée de « chasse en meute », d'actions concertées, de portage des PME par les grands groupes, d'échanges et de diffusion des expériences),
- une approche d'offre globale et de services intégrés (ingénierie, vente d'équipements, exploitation, maintenance, gestion des services et formation au niveau local),
- et la réalisation d'opérations exemplaires et leur diffusion dans des pays cibles.

Le PEXE vise à améliorer les performances françaises sur le marché mondial de l'environnement et du développement durable. Dans cette perspective, il a pour objectif de placer en cinq ans l'activité internationale des éco-entreprises françaises sur une trajectoire de

croissance à deux chiffres, supérieure à celle de ses principaux concurrents et à la progression du marché dans son ensemble.

Le PEXE a aussi pour ambition d'apporter une contribution concrète aux stratégies qui s'élaborent en faveur d'un développement plus durable, en favorisant la mise à disposition de technologies et de services pour la protection de l'environnement dans les pays du Sud et dans les économies en transition, en prenant en compte les aspects institutionnels ou sociaux et les questions de formation (notion de « capacity building »), et en rendant possible une implantation de longue durée.

Pour répondre à ces objectifs, les partenaires du PEXE prennent les sept engagements suivants :

1. Mieux prendre en compte l'évolution de problématiques environnementales et les attentes des marchés,
2. Accroître la coordination des actions entre les partenaires et favoriser l'émergence de pôles de compétences,
3. Utiliser pleinement le nouveau dispositif public d'appui au développement international des entreprises,
4. Développer les actions à l'initiative des partenaires territoriaux ou avec leur collaboration,
5. Placer les PME/PMI au coeur du dispositif,
6. Favoriser le développement des activités de service, d'études et d'ingénierie,
7. Renforcer le dialogue sur les grands enjeux et échéances internationales.

CHAPITRE V

L'INGÉNIERIE INSTITUTIONNELLE : LA GOUVERNANCE DE L'EAU

Toute politique de l'eau rencontre un certain nombre de préoccupations fondamentales que, d'une manière ou d'une autre, on retrouve dans la problématique à laquelle sont confrontés les responsables en charge du secteur à l'étranger :

- Il est d'abord souhaitable d'avoir une vision conceptuelle de l'eau, comme la loi française de 1992 l'a fait, sur la base d'un consensus social.
- Il est ensuite essentiel de se placer dans une perspective à long terme ; car les actions sont longues à porter leurs fruits et leur impact peut être irréversible ; des formes de programmation et de planification souples sont indispensables si possible au niveau des bassins hydrographiques. La France a à cet égard introduit la démarche des Schémas (Directeurs) d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE et SAGE).
- Dans la mesure où chacun est concerné par l'eau, le problème se pose de la répartition des responsabilités entre institutions publiques, centrales et locales d'une part, et entre secteurs public et privé d'autre part.
- S'agissant d'une ressource naturelle vitale, il importe de développer sa connaissance grâce à des réseaux de mesures quantitatives et qualitatives, des banques ou observatoires de données relatives aux divers usages, etc. ...
- Comme il a été exposé précédemment, la gestion de l'eau suppose à la fois une bonne gestion globale de la ressource disponible et une gestion performante de ses divers usages par les différentes catégories d'opérateurs en charge ; au besoin, dans un souci d'efficacité, ces gestions particulières peuvent être utilement déléguées au secteur privé, sous le contrôle des pouvoirs publics.
- Dans un secteur économique aussi capitalistique, la mise en place d'un système approprié de financement des investissements et de tarification de l'exploitation des ouvrages est absolument déterminant.

Une gestion globale et durable des ressources en eau, visant à satisfaire de façon optimale les besoins des différents usagers, dans la limite des réserves renouvelables et le respect des écosystèmes aquatiques, nécessite le renforcement des institutions compétentes.

Les autorités impliquées doivent remplir quatre fonctions bien distinctes : la régulation, l'organisation, l'exécution et l'utilisation.

Celles-ci doivent assurer une série de fonctions complémentaires de façon cohérente et coordonnée :

- réglementation et normalisation,
- autorisation et contrôle des prélèvements et des rejets et surveillance des établissements polluants,
- fixation d'objectifs en qualité et quantité,

- planification des programmes d'aménagement et d'équipements,
- organisation des procédures financières,
- gestion des services et exploitation, maintenances des ouvrages,
- amélioration des connaissances,
- systèmes d'information et de recherche, etc. ...

Il est plus précisément nécessaire que l'ensemble de ces fonctions soit convenablement assuré, en s'appuyant sur quelques principes dont l'efficacité est désormais largement reconnue :

- la définition d'un cadre de droit clair et pérenne faisant appel à un système de références et de normes communes, afin de fonder l'action des Pouvoirs Publics et d'être lisible et accepté par les usagers,
- l'organisation de la gestion des ressources aux échelles géographiques et hydrologiques appropriées (bassins versants), afin de tenir compte de la réalité physique,
- la création de structures adaptées, comportant la participation et le contrôle des pouvoirs locaux et des organisations représentatives des usagers, ainsi que des mécanismes appropriés de gestion de l'eau,
- la prise en compte de la valeur économique de l'eau et le développement d'outils de programmation pluriannuelle, avec les indicateurs correspondants,
- l'application du principe « utilisateurs – pollueurs – payeurs », permettant une gestion financière équilibrée basée sur une approche industrielle et commerciale des services des eaux tenant compte de la solidarité entre les usagers,
- le recours, lorsque cela est souhaité, à des formules de gestion déléguée faisant appel sous forme contractuelle aux compétences d'entreprises privées spécialisées et, dans le cas d'entreprises publiques, la recherche d'une large autonomie de gestion dans le cadre de contrats d'objectifs et de cahiers des charges précis,
- une information des usagers, sans oublier les femmes et les enfants, notamment pour modifier les habitudes de consommation et d'hygiène, et associer ceux-ci aux processus de prise de décisions qui les concernent,
- en zone rurale comme dans les quartiers défavorisés, la mise en place de systèmes participatifs impliquant les populations intéressées dans des organisations alternatives mettant en œuvre des solutions semi collectives appropriées.

Il ne s'agit pas de diffuser et encore moins d'imposer des modèles, mais d'aider à mettre en place des solutions efficaces soigneusement adaptées au contexte et aux conditions locales.

Une attention particulière doit être apportée :

- à la formation professionnelle des agents des administrations nationales et locales, afin de leur permettre d'assumer pleinement leurs responsabilités dans le cadre de leurs fonctions,
- au renforcement des compétences des professionnels du secteur, qui passe par une formation continue développée à tous les niveaux hiérarchiques, notamment sur les thèmes de la gestion, de la recherche de fuites, de l'exploitation et de la maintenance des réseaux et installations de traitement et de pompage,

- aux relations avec les usagers concernés, en tenant le plus grand compte des aspects socioculturels et de la dimension humaine de la gestion de l'eau.

La modernisation des réseaux de mesures et d'analyses et la création de banques de données sur l'eau, complétés, fiables, accessibles, compréhensibles et comparables sur l'état qualitatif et quantitatif des ressources, ainsi que sur les usages et les rejets et sur leurs variations saisonnières et géographiques, s'imposent afin de constituer un système de références communes et de suivre l'efficacité des politiques conduites.

Il faut avoir conscience de la durée indispensable à la réalisation de tels ajustements de structures.

Une adaptation judicieuse du savoir-faire français en matière « d'organisation institutionnelle » peut permettre de faciliter les ajustements par des fertilisations croisées, basées sur l'échange d'expériences. Il s'agit de progrès intégrés d'organisation institutionnelle et technique, nécessitant un effort relativement important sur des périodes suffisamment longues :

- la création d'observatoires de bassin (réseaux de mesures, banques de données, ...),
- le développement de centres de formation et de perfectionnement professionnel, destinés surtout aux cadres moyens (techniciens et gestionnaires),
- l'étude détaillée :
 - des prélèvements et des rejets (cadastre),
 - des objectifs quantitatifs et qualitatifs à atteindre pour chaque secteur afin d'optimiser la satisfaction des demandes rationnelles,
 - d'un schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE),
 - des avant-projets sommaires des principaux investissements à réaliser, notamment dans les domaines urbains (AEP et Assainissements), agricoles et industriels,
- la simulation des mécanismes financiers :
 - redevances prélèvements et rejets,
 - coût de l'eau potable et de l'eau d'irrigation,
 - assiettes d'évaluation forfaitaires,
- la mise en place de nouveaux organismes (Comité et Agence de Bassin, organigrammes, etc. ...),
- de tests technologiques sur pilotes d'essais (industries, villes, ...),
- l'élaboration de programmes quinquennaux d'investissements prioritaires.

Il s'agit notamment de faire la démonstration que, à l'étranger comme en France, un système de redevances de bassin peut générer des produits financiers conséquents, même dans une approche progressive et de tester les tarifs permettant un développement viable de l'irrigation collective comme des services urbains.

Il est clair que, par exemple, un projet « d'Agence de l'Eau » doit conduire le nouvel organisme :

- à rembourser ses coûts de création (ce sont des projets « bancaables »),
- à couvrir ses frais de fonctionnement, notamment recouvrement des redevances, instruction de dossiers, mise en place des financements et contrôles, études, etc. ... (environ 10% des recettes),
- à mobiliser des financements conséquents (environ 90%) redistribués sous forme de subventions ou de prêts bonifiés à des maîtres d'ouvrage, collectifs ou individuels, du bassin.

Il en est de même pour les services municipaux ou les compagnies d'irrigation : dans ce cas, les frais de fonctionnement et d'exploitation représentent en moyenne 70% et l'investissement de l'ordre de 30%.

L'expérience française en matière de Gestion Intégrée des Ressources en Eau (GIRE) a largement inspiré la Directive Cadre sur l'Eau (DCE) en cours d'application dans tous les pays membres ou en voie d'adhésion à l'Union européenne.

La création, le renforcement et l'adaptation de services dans un pays étranger relève de véritables projets, mobilisant une expertise relativement lourde, étalée sur une durée assez longue et nécessitant par conséquent des financements appropriés.

En effet, chaque projet comporte de façon coordonnée :

- des audits de fonctionnement,
- du conseil en organisation (organigrammes – DRH, ...),
- des études techniques, économiques et financières (schéma directeur, programme d'équipement, fiscalité, tarifs, etc. ...),
- des moyens logistiques (SIG, mesures et analyses, banques de données, ...),
- de la formation lourde.

Aujourd'hui l'Initiative Européenne pour l'Eau, assortie de diverses Facilités financières, constitue un levier potentiel à saisir.

Pour pouvoir apporter une réponse pertinente aux demandes de coopération, il est indispensable d'associer l'expertise des administrations, des collectivités locales et des établissements publics spécialisés à celle des bureaux d'études et des opérateurs professionnels dans le cadre de « groupements de projets » fonctionnant en « économie mixte ».

En effet, l'analyse et la définition de la stratégie de gestion, de la situation patrimoniale et des besoins d'investissement des services de l'eau d'une grande ville, ou la création d'une Agence de l'Eau, nécessitent des mois cumulés d'experts de très haut niveau regroupés en équipes pluridisciplinaires.

Les budgets présentés pour de tels projets, selon qu'ils sont ponctuels (ville ou bassin pilote) ou globaux (réforme institutionnelle d'un pays entier, tel le Mexique) se chiffrent entre 8 et 46 millions d'euros.

C'est ainsi que, sur prêt de 185 millions de dollars que la Banque Mondiale a accordé au Mexique pour le secteur de l'eau, 50 millions de dollars ont servi à la mise en place des nouvelles agences de bassin hydrographique.

Des projets de même nature sont en cours de négociation avec la Banque Mondiale, qui en a fait un point de passage obligé de sa nouvelle politique de l'eau, pour le Maroc (Sebou, Oum R'Bia), le Brésil (Rio San Francisco), l'Inde (Punjab + hydrologic project), etc. ...

L'expérience acquise en France depuis 30 ans, qui est désormais officiellement reconnue par les institutions multilatérales, met les opérateurs français en excellente position, sous réserve qu'ils s'organisent mieux pour être à même de se promouvoir efficacement à l'étranger.

Cette approche permet de mettre en situation plus favorable les sociétés françaises du secteur de l'Eau, dont la compétence et le savoir-faire sont mondialement reconnus :

- en sensibilisant et familiarisant les donneurs d'ordres à l'approche française,
- en facilitant l'introduction de termes de références « à la française » dans les appels d'offres internationaux,
- en mettant ces entreprises en « préposition » sur les bassins hydrographiques expérimentaux et en leur permettant de démontrer leur professionnalisme,
- en créant les cadres réglementaires et normatifs favorables ainsi que les mécanismes financiers indispensables, notamment à la négociation de contrats de gestion déléguée,
- en formant des cadres et techniciens aux technologies et savoir-faire français et en ouvrant dans les centres de formation professionnelle locaux de véritables « vitrines » de présentation des matériels et équipements. C'est notamment le cas au Mexique.

Le développement de moyens d'intervention en ingénierie institutionnelle est, incontestablement, un vecteur de pénétration des entreprises françaises de l'eau sur les marchés émergents et un pré positionnement stratégique à moyen et long terme dans un secteur qui générera des demandes considérables et offrira à la France des possibilités importantes d'exportation.

A défaut de cadres conventionnels clairs, sûrs et durables, et de mécanismes garantissant le recouvrement des coûts, ainsi qu'en l'absence d'interlocuteurs sensibilisés, les interventions des entreprises privées du secteur, en participant à des formes de gestion déléguée - affermage, concession, BOT – risquent de ne pas aboutir ou très difficilement, ou de conduire à de grosses difficultés de mise en œuvre, qui pourraient être autant de contre-exemples ...

En outre, le choix entre différents modes contractuels d'intervention des entreprises privées n'est pas neutre et peu de responsables locaux sont aujourd'hui capables de bien l'appréhender.

Les problèmes rencontrés par de grandes entreprises du secteur dans certains pays d'Europe Centrale et Orientale, ainsi qu'en Amérique latine et ailleurs, montrent bien que l'avance technologique n'est pas à elle seule la clé des marchés émergents si les institutions n'ont pas été adaptées à leur intervention.

Les contrats d'ores et déjà signés, même s'ils sont évidemment autant de succès, risquent alors dans certains pays d'être des « feux de paille », en tout cas de ne pas être reproductibles et de rester limités essentiellement aux projets financés grâce aux crédits bilatéraux ouverts par la France, si les réformes administratives concomitantes n'y sont pas soutenues avec dynamisme.

Les pays concernés pourraient profiter, dans ce domaine, de l'antériorité, de la richesse, de l'expérience et de la notoriété des institutions mises en place en France depuis trente ans.

La Banque Mondiale, dont l'influence et les engagements sont considérables dans le domaine de l'eau, a d'ores et déjà différé le financement de plusieurs grands projets et lie aujourd'hui de façon systématique ses nouveaux engagements à la mise en place concomitante des réformes institutionnelles nécessaires.

La Banque Asiatique de Développement a également adopté une stratégie d'intervention dans le secteur de l'eau qui va dans le même sens.

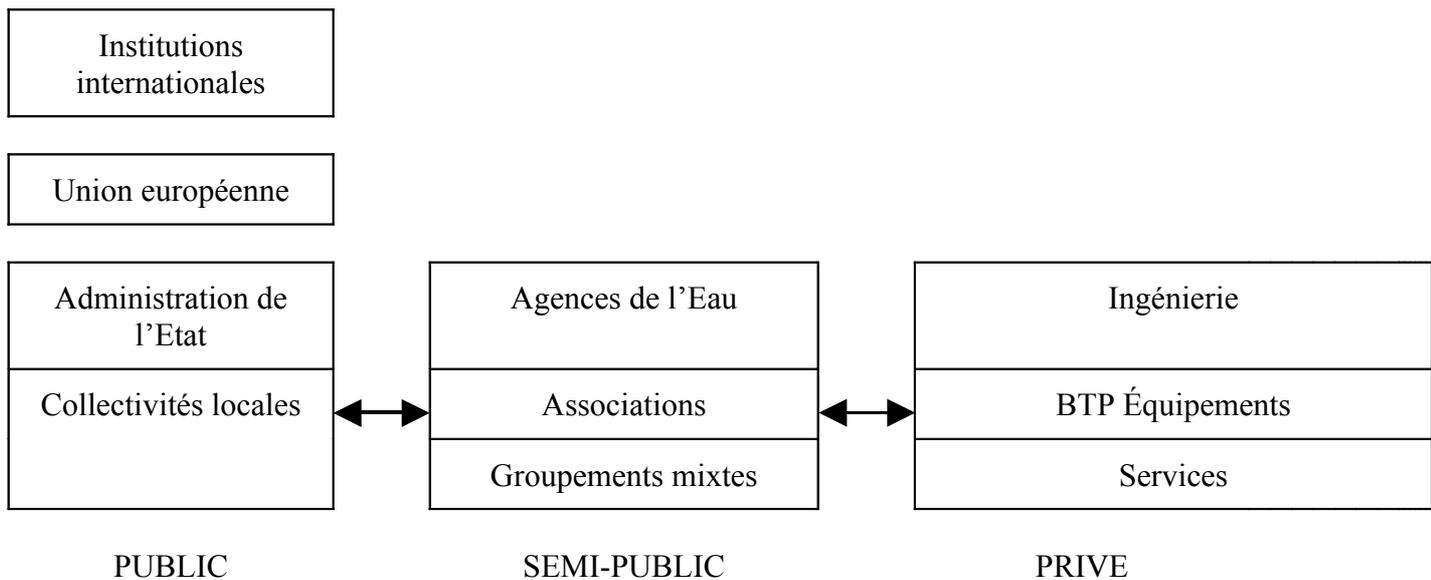


Figure 4 : Représentation schématique des acteurs français aux niveaux national et international

2ème PARTIE :

LES ORIENTATIONS

CHAPITRE VI

LES PISTES DE DÉVELOPPEMENT

L'économie et la protection des ressources en eau superficielles et souterraines

La Terre ne manque globalement pas d'eau... mais il y a une pénurie aiguë d'eau potable... et le nombre de victimes humaines est alarmant comparé aux autres fléaux (SIDA, cancer, guerres mondiales...). La situation de l'eau est la cause du décès de trois enfants toutes les minutes.

Selon les Nations Unies, si les tendances de consommation d'eau actuelles se poursuivent, on trouvera dans 25 ans cinq milliards de personnes vivant dans des régions où il sera impossible -- ou quasi impossible -- de répondre aux besoins de base en matière d'eau pour se soigner, boire ou s'alimenter.

L'eau douce est une matière première essentielle et indispensable, et elle n'a pas de substitut. C'est de fait la ressource la plus précieuse au monde. Ceux qui y ont un accès difficile peuvent passer des journées entières pour s'en procurer. Les ressources disponibles s'amenuisent et l'évolution du climat modifie le régime des eaux un peu partout.

Avec plus d'un cinquième de la population mondiale partageant 7% seulement de l'eau douce de la planète, la Chine, une des premières prochaines puissances mondiales est parmi les 13 pays ayant le taux d'eau par habitant le plus bas au monde ; en plus du manque d'eau, la pollution de la majeure partie des eaux du pays les rend inaptes à la vie aquatique et à la consommation humaine.

La moitié de la population chinoise consomme de l'eau non potable. L'eau propre est donc l'enjeu ultime pour la Chine. Mais l'eau propre est également l'enjeu ultime pour la planète. Aucune économie ne peut prospérer bien longtemps en polluant l'eau qui soutient sa main d'œuvre.

Selon l'OMS, 80% des maladies affectant les pays en voie de développement proviennent de la consommation et de l'exposition à de l'eau malsaine. Cette eau contaminée tue plus de 25 000 personnes par jour ! Le tsunami de 2005 a coûté plus de 200 000 vies dans la région Asie Inde. Le nombre de morts causées par la pénurie mondiale d'eau équivaut à un tel tsunami frappant toutes les semaines.

Aménagement du territoire et urbanisation ; alimentation en eau potable et assainissement

Si on admet que « Les villes offrent des chances (de trouver un travail). Aller en ville est le premier pas vers une sortie de la pauvreté pour beaucoup de gens qui viennent de la campagne », (Nefise Bazoglu, rédacteur du rapport sur l'état des villes du monde 2006/2007-Programme des Nations unies pour les établissements humains (Onu-Habitat)), il faut très sérieusement penser la politique de développement de la ville et des services urbains.

Une conception générale des services d'eau et d'assainissement, à la fois économique et évolutive, ne peut être mise en oeuvre sans une étroite symbiose entre urbanisme et réseaux, entre architectes et ingénieurs ; en effet, le coût des réseaux, qui représente 70 à 80% du coût total de l'aménagement des sols, est très lié à la topographie et au parti d'urbanisme retenu.

Qu'il s'agisse des réseaux ou des dispositifs de traitement des eaux, potables ou usées, il doit être systématiquement fait appel à des conceptions, à des techniques et à des technologies soigneusement adaptées à leur contexte géographique et climatique, économique, social et culturel, en utilisant le plus largement possible les ressources et les matériaux locaux.

Chaque pays densément peuplé de la planète dépensera des milliards -- voire des millions de milliards -- de dollars au cours des vingt prochaines années, afin d'installer et améliorer les infrastructures de traitement et de distribution d'eau. Les Etats-Unis à eux seuls dépenseront 1 000 milliards de dollars au cours des deux prochaines décennies afin d'améliorer leurs infrastructures.

Selon les Nations Unies, la croissance démographique devrait exiger 55% de nourriture supplémentaire d'ici 2030. L'eau sera donc encore davantage sollicitée pour des usages agricoles.

Dans des mégalo-poles comme Mexico city, Rio de Janeiro, Buenos-Aires, Casablanca, Manille, Karachi, Delhi, Jakarta, Hanoi, Shanghai ou Séoul, 30 à 40% de la population sont privés d'un accès à l'eau potable.

En 1998, 31 pays étaient confrontés à des pénuries d'eau chroniques. En 2025, cependant, 48 pays devront faire face à de tels phénomènes, affectant 35% de la population mondiale prévue, sans oublier les risques liés à l'évolution du climat (inondations, sécheresses, tornades,...)

Les politiques de l'eau concernent plus particulièrement le développement urbain, et plus crucialement sur le littoral maritime ; car 60% de la population mondiale habite les agglomérations ayant la croissance la plus rapide.

Pour l'eau potable, la desserte préconisée doit être conçue de façon adaptée et évolutive :

- les zones à habitat moderne ne peuvent bénéficier de services analogues à ceux des pays industrialisés,
- dans les zones d'habitat évolutif, il est judicieux de commencer par des bornes fontaines branchées sur un réseau principal calculé pour une future desserte au robinet et permettant un maillage ultérieur,
- dans les zones d'habitat « informel », des antennes de desserte amèneraient l'eau, en réservant la possibilité de bornes fontaines et de lavoirs en quelques points,
- dans les zones rurales, des points d'eau réalisés de façon rustique pris en charge par les usagers.

Pour l'assainissement, l'assainissement collectif n'est techniquement possible que si les quantités d'eaux usées à évacuer sont suffisantes pour auto curer les égouts.

Le réseau collectif doit être limité aux zones à habitat moderne.

L'esquisse des réseaux d'assainissement collectif devrait comporter l'ossature d'évacuation des eaux pluviales. Cela conduit à des réseaux d'assainissement unitaires (sauf éventuellement dans les centres villes), et à prévoir dans l'urbanisation la place des stockages d'eaux pluviales ralentisseurs du ruissellement urbain.

Ailleurs, seraient développés l'assainissement individuel ainsi qu'une collecte rationnelle des eaux de pluie.

Dans les zones à habitat informel, très évolutif, on ne peut envisager que la desserte des latrines, des douches, des bains et des lavoirs publics, ainsi que des marchés et des écoles.

Le coût très élevé de construction des réseaux d'eau en ville (de l'ordre de 2 000 dollars par habitant) et celui de leur fonctionnement, amortissement compris, de 100 à 200 dollars par habitant et par an, lorsque ceux-ci sont conçus et exploités selon les normes des pays industrialisés, rend impossible la mise en place systématique de telles infrastructures lorsque le poids de l'investissement et du fonctionnement correspondant dépasse un certain pourcentage du Produit Intérieur Brut (PIB) du pays considéré. D'ailleurs, ces infrastructures ne se sont mises en place que progressivement dans les pays riches (de 1850 à 1960 pour l'eau potable et de 1890 à 2006 pour l'assainissement, soit en plus de 100 ans) de sorte qu'elles ne pèsent pas trop lourd dans des PIB de 10 à 20 000 dollars par habitant.

Des techniques assez peu utilisées en France, comme le lagunage ou les lits bactériens pour le traitement des eaux résiduaires, méritent d'être reconsidérées.

Il est évidemment utopique de vouloir transposer intégralement toutes ces solutions sans adaptation notable dans des pays ayant des PIB de 500 dollars par habitant, ou même dans des pays intermédiaires ayant des PIB de l'ordre de 1 500 dollars par habitant, pour lesquels le souhait couramment affiché est de réaliser ces infrastructures en 20 à 30 ans, soit trois fois plus vite que dans les pays riches !

La loi OUDIN-SANTINI votée le 9 février 2005 donne désormais la faculté aux communes, aux établissements publics de coopération intercommunale et aux syndicats mixtes chargés des services publics d'eau potable et d'assainissement, ainsi qu'aux agences de l'eau, de mener aussi des actions de coopération, d'aide d'urgence et de solidarité internationale avec des collectivités étrangères et leurs groupements, dans la limite de 1% des ressources qui sont affectées au budget de ces services.

Cette loi permet également aux agences de l'eau, dans le respect des engagements internationaux de la France, de développer des actions de coopération internationale dans la limite de 1% de leurs ressources.

Ces dispositions législatives ouvrent des perspectives, nouvelles et prometteuses, pour contribuer à améliorer la desserte en eau et en assainissement dans les pays en voie de développement qui en ont cruellement besoin, notamment en Afrique.

Pour y parvenir, de manière aussi rapide et satisfaisante que possible, il est possible de concevoir et de mettre en oeuvre des modes d'intervention novateurs permettant de mobiliser, de façon simple et efficace, les multiples compétences (techniques, institutionnelles et managériales) existant dans les services des collectivités locales et de leurs groupements, ainsi que dans les entreprises privées de toutes tailles.

Ces actions d'un type nouveau doivent également s'appuyer sur l'expérience et les capacités d'Organisations Non Gouvernementales (ONG) ayant fait leurs preuves dans les domaines sanitaire, humanitaire, environnemental ou éducatif.

Il s'agit en effet de proposer des solutions innovantes et par phases, avec des modalités de réalisation permettant de progresser de façon pragmatique et décentralisée, en fonction des possibilités et des contraintes rencontrées.

La mutualisation et la diffusion des enseignements issus des pratiques de terrain permettront de renforcer une dynamique d'échanges qui, plus que jamais, est de nature à enrichir la démarche d'intervention de tous, et à terme, de favoriser l'efficacité des actions engagées au profit notamment des populations démunies.

L'exportation est une conquête de marchés dans lesquels l'offre proposée doit satisfaire une demande. Mais les chapitres précédents ont montré que, dans le secteur de l'eau, il s'agit d'un marché très particulier dans la mesure où, comme l'a si bien dit le philosophe Gaston BACHELARD « L'eau est le miroir de la société ». En effet, les usages de l'eau concernent non seulement toutes les activités économiques (industrielles, agricoles ou urbaines), mais aussi les conditions de vie sanitaires, sociales et environnementales, donc le développement humain dans son ensemble pour les populations intéressées.

Or il apparaît clairement aujourd'hui que, dans ces domaines, l'offre et la demande connaissent, l'une comme l'autre, des évolutions rapides et très importantes, dont il convient de bien prendre la mesure en vue d'essayer de mieux les concilier.

Bien entendu, l'offre et la demande sur les marchés internationaux du secteur de l'eau ont été fortement affectées par les évolutions intervenues dans les années écoulées et qui vont encore se poursuivre : mondialisation et globalisation des échanges, disparition de l'Union Soviétique, approfondissement et élargissement de l'Union européenne, tendance générale à la décentralisation et à la démocratisation, nouvelles technologies de l'information et de la communication, croissance significative du prix de l'énergie, abondance de capitaux sur les marchés financiers internationaux, multiplication des catastrophes naturelles (inondations, sécheresse, tremblements de terre, tornades,...) et des conflits armés, le tout engendrant des besoins humanitaires et de reconstruction, omniprésence des ONG, etc...

Dans un tel contexte, les questions d'approvisionnement en eau et d'assainissement sont devenues des facteurs majeurs de paix sociale, de stabilité politique et de sécurité ; ils sont d'ailleurs, de plus en plus souvent, perçus comme tels par un nombre grandissant de responsables publics et privés.

Il ne s'agit plus seulement d'assurer le service des eaux aux populations « branchées » raccordées à un réseau classique, avec compteur en bout de chaîne, implantées dans les centres-villes ou dans les quartiers résidentiels ; ce qui constitue le premier segment « traditionnel » du marché de l'eau à l'export.

Il s'agit aussi, et parfois même surtout, de permettre l'accès à l'eau et à l'assainissement à des catégories sociales, nombreuses et moins favorisées, vivant dans des banlieues pauvres, des petits centres urbains ou des quartiers informels, grâce à un puits, une source, un forage avec pompes à main ou une bonne fontaine collective, ... ; ce qui représente le second segment « informel », encore relativement nouveau, du marché actuel de l'eau à l'international.

Il se trouve donc aujourd'hui que la demande à satisfaire a sensiblement évolué et qu'il importe de s'adapter à des exigences nouvelles aussi bien de la part des autorités et des populations locales, que de la part des bailleurs de fonds et des ONG qui sont très présentes dans ce domaine.

En ce qui concerne l'offre, le fait est que les professionnels français : équipementiers, traiteurs d'eau, entreprises de BTP, grands opérateurs, ..., quelques dizaines, sont surtout connus, et reconnus, dans le monde entier, à juste titre, pour leur efficacité dans le premier segment « traditionnel », le plus « noble », des marchés de l'eau à l'international.

Dans ce premier segment « traditionnel » du marché de l'eau à l'international, les interventions et les solutions classiques restent valables dans les différents corps de métiers : ingénierie, traiteurs d'eau et équipementiers, entreprises de BTP, opérateurs. Encore faut-il tenir compte des divers problèmes rencontrés en la matière depuis le début de la présente décennie, et s'attacher à en tirer les enseignements nécessaires et à effectuer certaines adaptations au niveau de l'offre pour mieux répondre à l'évolution de la demande. Ainsi il semble que, sans disparaître complètement, les contrats « aux risques et périls » des opérateurs, tels que les concessions et les affermages, devraient être, à l'avenir, moins fréquents. Par contre, les autres formes de délégation de gestion de services publics comme les gérances ou les régies intéressées (« management contracts »), les prestations de services ainsi que les accords de coopération entre opérateurs (partenariats ou jumelages public/privé ou public/public) sont appelées à connaître un développement accru dans les différentes régions du monde. Cette évolution résulte du fait, constaté un peu partout, que les autorités comme la société civile – la population, les associations, les ONG, ... - souhaitent conserver une forte implication publique dans un secteur aussi essentiel que celui de l'eau.

Devraient également croître les projets d'aménagements hydrauliques liés à des investissements concernant la production d'énergie, les complexes miniers, industriels, agricoles, commerciaux ou touristiques, avec, le cas échéant, de nouveaux montages originaux résultant de l'adaptation à l'étranger du nouveau contrat de partenariat récemment introduit dans le droit français ; celui-ci permet en effet à l'Etat et aux collectivités locales de confier à un tiers le suivi de financement, et le soin de concevoir tout ou partie, construire, entretenir et gérer des ouvrages ou des équipements publics dans un cadre de longue durée, contre un paiement effectué par la personne publique et étalé dans le temps.

Mais il existe aussi en France un très grand nombre de PME / PMI, souvent peu connues, qui possèdent toutes les capacités nécessaires pour répondre à ces nouveaux besoins dont l'ampleur est considérable et l'urgence très grande. Ces PME / PMI ne disposent évidemment pas de moyens financiers et humains importants, et elles ont généralement peu, ou pas du tout, d'expérience internationale. Par contre, elles ont pour elles l'expertise, la souplesse et la rapidité d'exécution, qualités directement liées à la personnalité et au dynamisme de leurs dirigeants.

Parmi les milliers de PME / PMI françaises qui se consacrent à l'environnement, plusieurs centaines d'entre elles sont spécialisées dans le domaine de l'eau où elles sont intéressées et actives dans le second segment, plus décentralisé, du marché de l'eau, souvent désigné sous les vocables d'« hydraulique villageoise », ou « hydraulique des petits centres » ou « hydraulique des zones périurbaines ». Dans ce domaine spécifique, les PME / PMI, grâce à leurs grandes capacités d'adaptation, font merveille dans des approches institutionnelles subtiles où la recherche des équipements judicieux (bien dimensionnés, simples et pérennes),

la formation des acteurs et l'animation des usagers, ... sont nécessaires, et doivent être mis en œuvre de manière à assurer l'indispensable gestion patrimoniale, objectif d'un développement, économique et social, durable.

Ces PME / PMI de l'eau sont souvent parvenues à se constituer de véritables niches technologiques, riches de potentialités, comme la réutilisation des eaux usées, la recharge artificielle des nappes souterraines, les systèmes d'information géographique (SIG), la métrologie spécifique, etc...

Enfin elles sont souvent des gisements de création d'emplois de proximité dont le nombre, dispersé dans toutes les régions, permet d'améliorer le marché du travail à l'échelle nationale.

Actuellement, le PEXE avec le pôle Ea (association nationale, basée sur le plateau de l'Arbois à Aix-en-Provence, regroupant, à l'instar des pôles de compétitivité, des PME / PMI, des grandes sociétés, des centres de recherche, des universités et des collectivités) est en train d'identifier et de rassembler les partenaires intéressés en vue de définir une stratégie et des actions communes visant à promouvoir cette offre française, moins connue, mais génératrice d'emplois en France et de gains de parts de marché à l'international, sur un marché de l'eau lui-même en forte croissance.

Principales attentes des PME / PMI du secteur de l'eau :

1. La promotion de l'ingénierie

Une ingénierie « forte à la française » serait très utile aux grands groupes pour préparer en amont leurs futurs marchés, en travaillant auprès des maîtres d'ouvrage étrangers.

En effet, notre ingénierie a l'habitude de lancer des appels d'offres en fixant des résultats à atteindre ; ce qui permet aux ensembleurs français de faire valoir leurs brevets et leur forte valeur ajoutée. Par contre, les ingénieries anglo-saxonnes prennent la quasi totalité des grosses opérations et lancent des « shopping-lists » qui banalisent l'offre française et tirent vers le bas les prestations (le moins disant conforme gagne).

Tous les acteurs et interlocuteurs rencontrés s'accordent à dire qu'une de nos faiblesses essentielles est la faible taille des bureaux d'études. Ceux-ci mériteraient un soutien déterminé pour se maintenir et progresser, et finalement pour placer les méthodes d'ingénieries françaises susceptibles de promouvoir l'offre française de qualité en aval (équipementiers, entreprises de BTP, opérateurs, ...).

L'intérêt des grandes sociétés de service, de leurs filiales, des équipementiers, des entreprises de BTP et de l'ensemble de la filière eau, est que ces ingénieries se développent pour que nos modèles puissent se maintenir et progresser à l'échelle mondiale.

Il y a un vrai danger à ce que, les unes après les autres, les ingénieries très éclatées passent presque toutes sous contrôle étranger, avec changement à la clé des modèles et des stratégies proposées.

2. La constitution de pôles de compétitivité

Pour progresser voire maintenir nos positions, il est nécessaire de développer des pôles de compétitivité.

En matière d'eau, ces pôles doivent être articulés sur les centres de recherche publics ou privés, existants à renforcer systématiquement.

Un pôle de compétitivité « géosciences » à Nancy incluant l'environnement et l'eau, est en gestation autour de l'Ecole nationale supérieure de géologie, des laboratoires de recherche du CNRS, de grands groupes internationaux, ainsi que de PME locales ou nationales. Cet ensemble mondialement connu, résolument orienté vers l'export, mérite un soutien actif.

Le pôle Ea à Aix, labellisé PEXE et animateur du groupe d'action Eau et marchés émergents, a plutôt une vocation d'animation de réseau avec une orientation marquée vers les PME / PMI, avec visée spécifique sur les pays émergents, notamment les pays riverains de la Méditerranée. Ea devrait, d'une façon qui reste à définir, être associé à l'opération. Ea est également un des acteurs du pôle de compétitivité « Gestion des risques et vulnérabilité des territoires » qui rassemble de nombreux acteurs dans le Sud de la France et qu'il conviendrait sans doute de recentrer pour faire converger les démarches.

3. Un soutien financier au PEXE

La mobilisation quasi-inespérée des PME/PMI du secteur de l'eau et de l'assainissement au sein du PEXE doit être encouragée et appuyée vigoureusement par les pouvoirs publics français et par les grands groupes industriels.

Un soutien financier tangible à la hauteur des enjeux, serait plus que souhaitable pour accompagner le PEXE dans sa démarche de promotion de l'offre française des PME / PMI de l'environnement à l'export. De fait, l'eau représente 50 % du marché de l'environnement, lui-même très imbriqué avec les autres composantes que sont les déchets, les sols pollués, le traitement de l'air etc..).

4. Des mini-FASEP dédiés aux PME / PMI

Parmi la panoplie française des divers outils d'aide à l'exportation, il manque un dispositif bien adapté aux PME / PMI de taille moyenne, qui serait situé entre le SIDEX fait pour les TPE et les FASEP fait pour les grosses PME / PMI et les grands groupes.

Ce nouvel outil pourrait accorder des contributions financières de 10 à 100 k€ à des entreprises de 10 à 500 salariés et pourrait grandement aider à l'obtention de marchés ciblés ou à la recherche de partenariats locaux, indispensables au développement des affaires dans des pays cibles; ceci serait à faire dans le cadre d'une démarche d'ensemble, qui reste à préciser. Une gestion paritaire publique / privée de cet instrument serait la bienvenue.

5. Un label EXPORT pour l'eau

Les PME / PMI sont de plus en plus souvent confrontées à un problème de crédibilité sur les marchés de l'eau à l'export ; car elles n'ont en général pas encore acquis de références suffisantes. Pour compenser ce handicap, la création d'un label national « Eau » pourrait être une solution. Une réflexion complémentaire à ce propos serait nécessaire ; la question a déjà

été posée de savoir si le PEXE pourrait délivrer un tel label.

CHAPITRE VII

LE CADRE ACTUEL DE L'ACTION INTERNATIONALE DANS LE SECTEUR DE L'EAU

Les propositions formulées dans le présent rapport s'appuient sur trois analyses complémentaires effectuées de longue date et régulièrement actualisées, en particulier lors du récent Forum Mondial de l'Eau de Mexico et au cours des nombreux entretiens effectués, concernant :

- le potentiel d'expertise et d'expérience, accumulé par les divers acteurs français, publics et privés ; sa diversité et son abondance, alliés à sa cohérence et à sa souplesse, constituent des atouts considérables qui suscitent à la fois l'envie et la critique,
- les besoins affichés, ou non, de la part des autres pays, quel qu'en soit le niveau de développement, dans le domaine de la gestion des ressources en eau et de leurs multiples usages,
- les stratégies et les moyens des principaux pays concurrents et / ou partenaires en la matière.

Elles s'inscrivent dans le cadre général des engagements multilatéraux, européens et nationaux, actuellement souscrits par notre pays dans le secteur de l'eau, tels que :

- les Objectifs du Millénaire pour le Développement (ODM) dans le domaine de l'eau,
- les décisions du G8 à la suite du Rapport CAMDESSUS,
- le nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD),
- le doublement de l'Aide Publique au Développement de la France dans le secteur de l'eau,
- la stratégie sectorielle « Eau et Assainissement » adoptée par le Comité Interministériel pour la Coopération Internationale et le Développement (CICID).

1. Les grandes orientations de l'action internationale française en matière de développement durable et d'environnement

Entendant répondre aux objectifs de la stratégie nationale de développement durable dont le volet international doit contribuer à :

- renforcer la lutte contre la pauvreté par une solidarité accrue en faveur des pays en développement,
- maîtriser la mondialisation et renforcer la gouvernance internationale du développement durable,
- promouvoir les objectifs et la démarche de développement durable dans toutes les politiques de l'Union européenne.

Le Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable (MEDD) a ainsi établi un document d'orientations, révisé et complété en juillet 2005, pour prendre la forme d'un plan d'action ministériel valable jusque 2007.

Ce document rappelle les principaux enjeux qui fondent l'action du MEDD et de la France dans le domaine de l'environnement à l'international :

- la construction du droit et l'élaboration de normes au plan mondial,
- la construction européenne pour qu'à la fois la voix de l'Europe soit mieux entendue au plan international et que sa législation environnementale, qui inspire à près de 80% notre droit national en matière d'environnement, réponde à nos aspirations et ambitions,
- le renforcement de la prise en compte des thématiques environnementales dans les relations de partenariat avec les pays du Sud et les pays émergents.

A ces enjeux, il lie des objectifs stratégiques, thématiques et géographiques, bien entendu cohérents avec ceux promus dans la stratégie nationale.

Au plan stratégique, il s'agit d'abord de contribuer au renforcement de la gouvernance internationale en matière d'environnement, en favorisant notamment l'émergence d'une Organisation des Nations Unies pour l'Environnement à construire autour de l'actuel Programme des Nations Unies pour l'Environnement.

Il s'agit ensuite de conforter le rôle normatif des accords multilatéraux sur l'environnement, notamment vis-à-vis de l'OMC, en matière d'échanges. Entre février 2004 et mars 2005, la France a piloté un groupe informel de 26 États représentant les différents continents, qui ont réfléchi au renforcement de la gouvernance internationale de l'environnement (GIE). Ce travail a abouti à un rapport, qui a été envoyé au Secrétaire Général des Nations Unies alors en train de préparer le Sommet. Celui-ci a fait sien le constat sur les insuffisances de la GIE qu'avait dressé le groupe informel. Il s'est même engagé jusqu'à reconnaître le besoin d'une « structure plus intégrée », terme derrière lequel on pouvait reconnaître l'organisation des Nations Unies pour l'Environnement (ONUE), initialement défendue par la France.

Le 16 juin 2005, le Conseil européen a officiellement pris position en faveur de la transformation du Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE) en une ONUE, dotée d'un mandat élargi et de ressources stables.

Finalement, la Déclaration du Sommet (paragraphe 169) a ouvert la voie à l'inscription de la question de la GIE à l'ordre du jour de la 60ème AGNU. Celle-ci a ensuite décidé que des consultations informelles se tiendraient en 2006, selon des modalités qui seraient précisées par le Président de l'AGNU avant la fin de 2005. Elles l'ont été le 26 janvier 2006.

La première phase, qui consistait à faire rentrer le problème de la GIE à l'ordre du jour des Nations Unies, s'est donc clôturée par un succès, largement imputable à l'action de la France.

La seconde étape, qui s'ouvre, sera tout aussi déterminante, car l'ONUE sera seulement l'une des options soumises à discussion. Pour la France et pour l'Union européenne, il faut

maintenant viser à ce qu'à l'issue de ces consultations informelles, l'AGNU décide la création d'un groupe formel ayant pour mission de se pencher sur la mise en place d'une ONU. Tel est l'objet de la conférence internationale organisée à Paris fin février 2007.

Au plan thématique, le suivi de la mise en œuvre des recommandations des grandes conventions issues de Rio (convention cadre des Nations Unies sur le changement climatique, convention sur la diversité biologique, convention sur la lutte contre la désertification) ainsi que le milieu marin et les problématiques liées au renforcement de la sécurité maritime constituent les priorités de premier rang.

Au plan géographique, c'est vers l'Europe de l'Est, le pourtour méditerranéen, l'Afrique, et vers quelques grands pays émergents, tels l'Inde, la Chine, le Brésil, qu'il appelle à une concentration des moyens.

Ces priorités géographiques concernent plus particulièrement :

- la région méditerranéenne, en particulier les pays du Maghreb,
- les nouveaux États membres de l'Union européenne : Pologne, Hongrie et Lituanie,
- les futurs accédants à l'UE : Roumanie, Croatie, Turquie, Bulgarie,
- l'Afrique subsaharienne francophone,
- les pays émergents : la Chine.

2. La stratégie pluriannuelle de référence sur l'eau et l'assainissement adoptée par le Comité Interministériel de la Coopération Internationale et du Développement (CICID).

Cette stratégie a été présentée dès la première partie de ce rapport.

En effet, la question de l'eau pose un double défi mondial, tant pour la gestion durable des ressources que pour l'accès des populations pauvres. Le manque d'accès à l'eau potable et à l'assainissement est la première cause de mortalité dans le monde. La communauté internationale se mobilise fortement autour de cette question et elle l'a notamment mise au cœur de l'un des huit Objectifs du Millénaire pour le Développement. Ce thème de l'eau a été retenu par le Comité Interministériel de la Coopération Internationale et du Développement (CICID) parmi les sept secteurs prioritaires devant faire l'objet d'une stratégie de l'aide française, à savoir : l'éducation ; l'eau et l'assainissement ; la santé et la lutte contre le SIDA ; l'agriculture et la sécurité alimentaire ; le développement des infrastructures en Afrique subsaharienne ; la protection de l'environnement et de la biodiversité et le développement du secteur productif.

L'Objectif du Millénaire pour le Développement n°7 dédié à la question de l'eau inclut notamment les trois cibles suivantes :

- Intégrer les principes du développement durable dans les politiques nationales et inverser la tendance à la déperdition des ressources environnementales (complété par l'objectif de développer d'ici 2015 des plans de gestion intégrée des ressources en eau et de gestion efficace).
- Réduire de moitié d'ici 2015 le pourcentage de la population qui n'a pas accès de façon durable à un approvisionnement en eau de boisson salubre et à des services d'assainissement de base.

- Réussir d'ici 2020 à améliorer sensiblement la vie d'au moins 100 millions d'habitants de taudis.

3. Le renforcement des synergies entre acteurs français intervenant à l'international dans le domaine de l'eau et de l'assainissement

Le Partenariat français créé pour le 4ème Forum mondial de l'eau de Mexico (PFM) a permis, de façon collective, aux différentes catégories d'acteurs français intervenant à l'international, de porter des messages préparés, de peser sur les débats et de contribuer positivement aux résultats du Forum.

La reconnaissance par la communauté internationale du rôle des autorités locales en tant que responsables des services d'eau et d'assainissement en est l'exemple le plus visible. Le rôle majeur joué par le PFM pour la prise en compte du droit à l'eau a également contribué largement à la position adoptée par l'Union européenne. L'accent mis sur l'assainissement, le monitoring et les financements solidaires a permis de faire reconnaître ces sujets comme particulièrement importants. Enfin, la forte implication du PFM dans le processus préparatoire européen a notablement orienté les positions mises en avant par les acteurs européens.

Cette première expérience s'est avérée largement positive. Globalement, les multiples partenaires français, publics, privés et associatifs du secteur de l'eau ont adhéré à la démarche et ont participé très activement aux travaux développés par le Partenariat avant et pendant le Forum de Mexico.

Pour renforcer les synergies entre acteurs français intervenant à l'international, au-delà des mandats des enceintes existantes, groupe de mise en oeuvre et de suivi de la stratégie sectorielle du CICID-Eau (coopération gouvernementale), groupe d'échanges État / collectivités (coopération décentralisée et cohérence avec coopération gouvernementale) et commission internationale de l'ASTEE (concertation informelle) et en synergie avec ces enceintes auxquelles participent déjà les différents acteurs, il est opportun de mettre en place, de façon pérenne, un Partenariat Français pour l'Eau (PFE) fondé sur les bases acquises par le PFM et ouvert aux différentes catégories d'acteurs, publics et privés : collectivités, État, parlementaires, AFD, agences de l'eau, grands groupes, sociétés d'ingénierie, PME – PMI, organisation scientifiques et techniques, différentes catégories d'ONG (développement, environnement, consommateurs, urgence), organismes de recherche. Ce partenariat, lieu d'échanges et de débats respectant la diversité des acteurs, constituera un creuset devant être considéré ni comme une émanation des pouvoirs publics, ni comme une émanation du secteur privé.

Ce Partenariat permanent devrait se donner pour objectifs :

- de faire progresser le consensus entre l'ensemble des catégories d'acteurs français sur les thèmes mis en avant à Mexico par le PFM et sur de nouveaux thèmes : assainissement, eau et agriculture, grands barrages, risques, changement climatique, eau, femmes et éducation ou,
- de renforcer les démarches collectives des acteurs français pour influencer plus fortement sur les politiques menées au niveau international concernant les pays en développement, les pays émergents, la politique extérieure de l'UE, les pays développés, les enceintes multilatérales mondiales et régionales ; le cas échéant, la politique interne à l'UE et les pays candidats à l'accession à l'UE,

- de renforcer l'efficacité des contributions de la France aux avancées vers les objectifs fixés par la communauté internationale (OMD).

Ainsi les actions suivantes pourraient être progressivement et efficacement mises en oeuvre :

- promouvoir les messages et les savoir-faire, en France et à l'international, des acteurs français :
 - dans les grands événements à venir : cette action constitue l'activité de base du PFE dans la mesure où l'absence de démarche collective dans ces événements serait dommageable après celle mise en place à Mexico,
 - dans les instances et réseaux européens (UE, European Water Partnership, comité européen pour le Forum de Mexico, plate-forme technologique européenne, BERD, BEI, ...) avec une priorité concernant la préparation de contributions en vue de la Présidence française de l'UE du second semestre 2008,
 - dans les institutions et réseaux internationaux (Banque Mondiale, ONU, Banques régionales, GWP, CME, ...),
- agréger les contributions apportées par les enceintes et les réseaux existants, notamment en matière d'impacts des projets mis en oeuvre et soutenus par les différentes catégories d'acteurs français en terme d'avancées vers les OMD sur la base d'une méthodologie commune (nombre de personnes ayant obtenu l'accès en eau potable et en assainissement) et valoriser les synthèses correspondantes,
- constituer un centre de ressources et de mutualisation relatif aux actions des différentes catégories d'acteurs français,
- favoriser l'application des lignes directrices ISO 224 (développées sur initiative française) en Afrique,
- faciliter l'émergence de projets multi acteurs d'application « sur le terrain » des messages du PFE et s'appliquant dans quelques pays d'intérêt commun (par exemple : bassin du Niger, Turquie, Vietnam, Algérie), sans implication directe du PFE lui-même.

4. Synthèse des principaux éléments de contexte à prendre en compte

- ◆ Rôle déjà important des acteurs français au plan international dans le cadre de démarches qui leur sont propres :
 - acteurs institutionnels,
 - collectivités territoriales,
 - ONG,
 - entreprises.
- ◆ Engagements internationaux de la France :
 - les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD),
 - les décisions du G8 suite au rapport du panel CAMDESSUS, en particulier le plan d'action d'Évian pour l'eau,
 - le Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique (NEPAD),
 - les CDD 12 et 13.
- ◆ Coopération française :

- le doublement de l'APD française et la stratégie sectorielle « eau et assainissement » du CICID,
- l'adoption de la loi du 9 février 2005 relative à la coopération décentralisée des collectivités locales et des agences de l'eau.

◆ Grands évènements internationaux à venir :

- World Water Week à Stockholm en août 2006, 2007, 2008 et 2009,
- Africités en septembre 2006 et 2008,
- Hydrotop en mars 2007,
- Commission du Développement Durable des Nations Unies en mars 2008,
- Exposition universelle et Forum de Saragosse pendant l'été 2008 centrés sur l'eau,
- 5ème Forum mondial de l'eau à Istanbul en mars 2009,
- G8 en 2009.

◆ Europe :

- la (faible) politique extérieure de l'Union européenne : Initiative et Facilité européennes, politique de voisinage euro méditerranéenne,
- la perspective de la présidence française au second semestre 2008.

◆ Grands réseaux internationaux actifs :

Northern Water Network, European Water Partnership, Japan Water Partnership, Netherland Water Partnership, ... convergeant tous vers la nouvelle entité UN WATER

CHAPITRE VIII

LES VINGT ET UNE PROPOSITIONS GÉNÉRALES

PROPOSITION 1

Pérenniser le Partenariat Français (PFM) créé pour le Forum Mondial de l'Eau de Mexico ; en faire un creuset ouvert à toutes les catégories d'acteurs publics et privés, lieu de concertation régulière et d'actions périodiques, à l'instar de ce qui existe déjà dans un certain nombre d'autres pays (Japon, Pays-Bas, ...). Ce Partenariat ne doit être considéré ni comme une émanation du secteur privé, ni comme émanation des pouvoirs publics (MEDD / MAE).

En raison de la diversité de ses membres dont les vocations sont légitimement différentes, et parfois même contradictoires, ce Partenariat ne saurait afficher un objectif commercial.

Il est bien évident quand même que son action concertée et cohérente engendrera une dynamique collective dont les impacts seront positifs et se concrétiseront indirectement.

Pour la première fois en effet, une véritable « équipe de France de l'Eau » a été constituée et a fonctionné de façon satisfaisante pour assurer une bonne préparation et une présence efficace à Mexico des acteurs français du secteur de l'eau.

Cette ambiance de succès s'appuie sur une communauté française de l'eau comprenant aussi bien les élus, les institutions et pouvoirs publics que le secteur privé, dans tous ses métiers, ainsi que la société civile, avec de très nombreuses associations et organisations non gouvernementales (ONG).

Il faut profiter de la dynamique actuelle pour renforcer et pérenniser sans attendre les liens professionnels et personnels qui se sont tissés entre les diverses parties prenantes à l'occasion de la préparation, puis du déroulement du Forum de Mexico.

Il convient toutefois de le faire avec beaucoup de tact ; car le dispositif reste fragile, complexe et sensible. Il s'agit de développer et d'étendre un réseau de relations personnalisées d'intérêts et de sympathies, en se gardant de toute institutionnalisation rigide qui ne manquerait pas de provoquer blocage, puis éclatement.

A cette occasion, les missions respectives de l'Office International de l'Eau (OIE) – avec notamment le Réseau International des Organismes de Bassins (RIOB)-, du Programme Solidarité Eau (PS Eau), du Cercle Français de l'Eau (CFD), de l'ASTEE International, de l'Institut des Sciences et des Techniques de l'Équipement et de l'Environnement (ISTED), de l'Institut pour le Gestion Déléguée (IGD), de l'Association Scientifique Européenne pour l'Eau et la Santé (ASEES) et de l'Académie de l'Eau, ainsi que de l'Office National pour l'Eau et les Milieux Aquatiques (ONEMA) actuellement prévu dans la nouvelle loi sur l'eau votée par le Parlement en décembre 2006, devront être clarifiées et articulées de façon harmonieuse.

Un système d'accords cadres devrait être mis en place entre ces diverses associations définissant leurs thèmes prioritaires d'intérêt commun et leurs actions concertées.

* *
*

PROPOSITION 2

Structurer et renforcer le soutien institutionnel : afficher plus clairement et coordonner davantage les rôles des différents Ministères concernés, notamment les Ministères techniques (MTETM, MEDD, MAP, MSS), dans l'action internationale concernant l'eau.

Par étapes successives, associées par les lois de décentralisation des années 1980 et largement accentuées de depuis, les administrations françaises, tout particulièrement le MTETM, se sont engagées dans une restructuration sans précédent : transferts de compétences et des moyens, humains et financiers, correspondants aux collectivités territoriales, privatisations partielles ou totales, d'un certain nombre d'entreprises publiques (établissements publics de l'Etat, sociétés nationales, ...), resserrement corrélatif des structures, mise en oeuvre de la LOLF, ...

Durant le même laps de temps, la dimension européenne et internationale des activités publiques et privées, s'est considérablement développée.

Dans ce contexte, la vocation de l'État et de ses administrations a nettement changé : leur action doit, dans tous les domaines, se tourner, beaucoup plus largement que par le passé, vers l'extérieur de l'Hexagone pour jouer un rôle irremplaçable de régulateur, de médiateur et de stratège en charge des intérêts généraux vis-à-vis des multiples intérêts particuliers, locaux ou catégoriels dans les perspectives à long terme du développement durable.

C'est évidemment le cas dans le secteur de l'eau qui, durant les vingt dernières années, a pris une importance de plus en plus grande à tous les niveaux de responsabilité.

Si la gestion globale des ressources en eau superficielles et souterraines rationnelle, cohérente, équilibrée et durable, sous ses aspects quantitatifs et qualitatifs, incombe au MEDD, la gestion des différents usages de l'eau, l'alimentation en eau potable et l'assainissement, les usages agricoles et l'irrigation, les usages industriels et la production d'énergie, la navigation fluviale, commerciale et touristique, la pêche et les usages récréatifs, la gestion des eaux pluviales, le drainage des terres et la protection contre les inondations, reviennent aux différents autres Ministères concernés :

Le Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable (MEDD) a en charge la définition de la politique de l'eau qui est fondamentale quant à la gestion des ressources en eau et de leurs divers usages.

Le Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie (MINEFI) a en charge les évaluations et approches économiques.

Le Ministère des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer (MTETM) assure son expertise technique par la tutelle des entreprises du BTP et sert d'interface pour ce qui concerne leurs activités technologiques de développement de l'accès à l'eau et à l'assainissement. De plus, le MTETM, de par son implantation territoriale ancienne et ramifiée, possède une bonne connaissance des collectivités locales. En outre, il dispose d'importantes ressources humaines, ainsi que d'un puissant réseau scientifique et technique (RST) dont les compétences sont très éclatées, sans l'épine dorsale souhaitable. Enfin, le MTETM est le correspondant des ministères de l'équipement étrangers qui, dans un certain nombre d'autres pays, sont chargés du secteur de l'eau.

Le Ministère de l'Agriculture et de la Pêche (MAP) a en charge le secteur hydro-agricole, le plus important consommateur d'eau de la planète, également source de pollutions particulières, avec ses services déconcentrés et ses divers établissements publics (CEMAGREF, INRA, IRD, CIRAD,...)

Une saine répartition de tâches complémentaires est à conforter, en distinguant clairement les politiques de protection de l'environnement des actions des entreprises (ingénierie, équipementiers et opérateurs) dont le rôle est de faciliter l'accès à l'eau. Ceci permettra d'éviter des interrogations et des dysfonctionnements non seulement internes mais aussi dans les relations avec les interlocuteurs étrangers.

Les ministères techniques impliqués dans le secteur de l'eau, le MINEFI et l'Agence Française de Développement (AFD) dont les missions et les moyens ont été sensiblement renforcés, doivent également travailler en liaison plus étroite avec le MAE et ainsi qu'avec les services de nos ambassades à l'étranger.

Des échanges croisés de personnel entre ces diverses institutions publiques, y compris avec les agences de l'eau, apparaissent tout à fait souhaitables.

Complémentairement, les divers services économiques – notamment leur pôle environnement - et culturels de nos ambassades doivent mener leurs actions respectives de façon plus coordonnée et avec davantage de continuité, à moyen et long terme, sous l'autorité de l'ambassadeur.

De manière générale, il importe aujourd'hui de beaucoup développer l'ouverture et la culture internationales au sein du secteur public français (ministères et collectivités territoriales), notamment par l'accueil de stagiaires, les échanges de fonctionnaires et la pratique des langues étrangères, point traditionnellement faible des Français, bien qu'en cours d'amélioration.

* *
*

PROPOSITION 3

Pour mener à bien la vigoureuse action de promotion internationale de l'expérience des entreprises françaises, de toutes tailles et de tous métiers, dans le secteur de l'eau, le

MTETM et la DAEI ainsi que les autres acteurs publics ou privés, pourraient judicieusement s'appuyer sur l'ISTED, bien dénommé Institut des Sciences et des Techniques de l'Équipement et de l'Environnement pour le Développement.

Plutôt que de toujours créer de nouvelles structures, mieux vaut utiliser celles qui existent déjà et qu'il est possible, et même le plus souvent souhaitable, de réorienter en fonction de l'évolution générale du contexte et des priorités.

En effet, l'ISTED est un organisme à but non lucratif créé en 1981 à l'initiative des services publics, sous la forme d'une association régie par la Loi de 1901, regroupant de grands établissements scientifiques et techniques de recherche, d'expérimentation, d'études et de formation ainsi que des sociétés et bureaux d'études intervenant dans le domaine de l'équipement et de l'environnement.

Ses compétences concernent les secteurs de l'eau, de l'assainissement, de l'aménagement urbain, de la pollution, des sciences de la terre, de la cartographie, de l'urbanisme, de l'habitat, de la construction, des ouvrages d'art, des tunnels, des ports et aéroports, des routes, de la circulation et de la sécurité routière, des transports ...

Il a pour vocation de promouvoir à l'international le savoir-faire français dans les métiers de l'aménagement, de l'équipement et de l'environnement et de contribuer au développement des échanges de toute nature entre la France et l'étranger.

A ce titre, l'ISTED constitue un point d'entrée dans le réseau des organismes spécialisés, publics et privés, français. Il s'offre à recueillir toute demande de renseignement, de coopération ou d'intervention en provenance de l'étranger et à l'orienter vers le ou les organismes les plus aptes à y satisfaire ou à constituer à leur demande, un groupement spécifique.

Créé, comme cela a été rappelé, en 1981 pour promouvoir les techniques françaises de l'équipement et de l'environnement pour le développement, l'ISTED a vu le contexte de ses actions évoluer profondément et s'est adapté de façon continue. La lettre de l'ISTED est bien connue, son site Internet l'est également à l'international, puisque les sessions d'origine américaines sont plus nombreuses que les sessions d'origine française.

Dans le domaine de la ville, le bulletin de l'ISTED intitulé « Villes en développement », financé par la Banque Mondiale, est d'une qualité remarquable et témoigne d'une adaptation réelle au contexte urbain des pays en développement. L'action du centre de documentation, soutenue par le ministère des affaires étrangères, complète de façon très intéressante ces interventions.

Dans d'autres domaines, l'Institut s'est fortement investi avec le ministère dans les jumelages promus par l'Union européenne avec les pays de l'élargissement, au point que ces jumelages représentent en 2005 plus de la moitié de son activité. La confiance des services de la Commission européenne en l'ISTED les a conduits à l'agréer pour percevoir directement les financements européens.

Dans le coeur ancien des activités de l'ISTED, le développement, le transfert des responsabilités du ministère des affaires étrangères à l'Agence Française de Développement a réduit les subventions traditionnelles ; mais l'AFD ne cache pas son intention de continuer à

faire travailler l'Institut avec de nouvelles formes de commandes, ce qui est hautement souhaitable.

Le contexte évoluant, l'ISTED s'est adapté aux nouveaux besoins constatés et occupe aujourd'hui une place toute particulière dans le monde du développement et de la coopération. Ce remarquable résultat a été obtenu avec une équipe d'une vingtaine de permanents.

Par ses instances dirigeantes, par les actions qu'il mène, par le rôle qu'il joue parfois en complément de l'administration, comme dans les jumelages dans le cadre de l'Union européenne, l'ISTED entretient des relations très étroites avec l'Etat qui lui fournit bon nombre d'intervenants. Dans les domaines où ceux-ci sont retenus, c'est l'assurance de puiser dans un vivier de compétence techniques à la pointe de l'actualité apportées notamment par le réseau scientifique et technique (RST) de l'Equipement et, pour l'Etat, l'occasion de promouvoir sa politique. A ce propos et paradoxalement, si la convention cadre entre l'ISTED et le ministère des affaires étrangères donne, sur deux pages, une liste très complète des sujets intéressant le quai d'Orsay, la convention avec le ministère de l'équipement est beaucoup plus sommaire et mériterait d'être complétée.

L'ISTED est actuellement organisé en trois départements : Ville, Routes et Transports, référant à chacun des vice présidents en charge des secteurs correspondants. Chaque vice président anime des ateliers où sont présentés les rapports en cours d'élaboration et où se joue de façon constante la collaboration entre secteur public et secteur privé. Les participants sont amenés au besoin à contribuer aux actions de formation de l'Institut et donnent aux stagiaires la connaissance actualisée des meilleures techniques françaises.

Le partage des tâches entre des intervenants d'origine diverse constitue un exemple intéressant pour le MTETM au moment où celui-ci cherche à développer ses relations avec les collectivités locales et avec le secteur privé. L'émergence de la coopération décentralisée a donné notamment aux régions, aux départements et aux villes la possibilité d'intervenir à l'étranger à leur propre initiative. Certaines interventions donnent lieu à des échanges nourris au sein de l'ISTED. C'est à notre connaissance le seul lieu où ce genre d'échanges novateurs se produit. L'acquis d'un certain style de travail entre Etat, collectivités locales et secteur privé mériterait d'être généralisé : il faut le maintenir et même le renforcer parce qu'il donne des résultats très positifs.

Dans le paysage institutionnel diversifié des acteurs du secteur de l'eau à l'international, l'ISTED poursuit depuis sa création, il y a vingt-cinq ans, deux objectifs :

- contribuer à un renforcement de l'action internationale de la France ;
- appuyer l'action des acteurs publics et privés français dans le domaine de l'efficacité des infrastructures et des services publics dans le monde.

Dans ce domaine de l'eau, le premier objectif s'est traduit par des activités d'échanges (colloque « l'eau, la ville et le développement » en 1986 à Marseille), de diffusion (« l'eau techniques françaises » en 1989 –« SIG et eau » pour Kyoto 2003–), d'appui à la recherche (PSEAU1996-2004 et programme de recherche urbaine pour le développement 2003-2005), de réflexion (groupes de travail sur les services urbains et le développement durable, la gestion déléguée DAEI-MAE 1998 -2002, puis sur l'accès aux services essentiels 2004-2006 PSEAU-IGD).

En complément, l'Institut a mis en oeuvre un programme de prévention des risques d'inondation dans le pays du Mékong et contribue à la mise en place, depuis 2003, d'une formation spécialisée, Master « Ingénierie et Services urbains en réseaux » dans les PED avec l'IEP de Rennes. Ces activités ont permis de tisser des relations étroites, parfois institutionnalisées, avec différents acteurs du secteur tels que l'OIEau, le PSEAU, l'IGD et l'Académie de l'Eau.

Concernant l'appui aux acteurs publics et privés, cette activité bien développée dans d'autres domaines des infrastructures et des transports, est restée limitée dans celui des services urbains, à l'exception notable des transports en lien étroit avec le Fonds français pour l'environnement mondial (AFD) et la DGTPE.

Dans le domaine de l'eau, l'ISTED pourrait jouer un rôle transversal très efficace pour la promotion à l'export des entreprises françaises, en complément de l'Office International de l'Eau et du Programme Solidarité Eau dont l'action est précieuse, mais différente, car de nature plutôt multilatérale que bilatérale.

Pour conforter l'action de l'ISTED, la composition de son conseil d'administration devrait être complété en y faisant entrer d'autres ministères comme le MEDD, l'agriculture et le MinEFI.

L'ISTED dispose d'un très riche Centre de Documentation qui publie régulièrement le Bulletin de la coopération française pour le développement urbain, l'habitat et l'aménagement spatial, intitulé « Villes en Développement », en collaboration avec l'Association des Professionnels Développement Urbain et Coopération (AdP).

L'ISTED est basé dans un site prestigieux, la Grande Arche de la défense (Paroi Nord), en étroite relation avec le MTETM et la DAEI.

Pour bien manifester le caractère interministériel et transversal de sa démarche dans le secteur de l'eau, il serait opportun que celle-ci soit conduite par un ingénieur du ministère de l'Agriculture ou du MEDD, détaché ou mis à disposition de l'ISTED.

L'alimentation en eau potable et l'assainissement urbain s'inscriraient fort bien au sein du Pôle VILLE existant à l'ISTED en tant que service public essentiel. L'institut mène depuis 1998 des études sur les services urbains, et a d'ores et déjà acquis une bonne compétence dans ce domaine qui ne peut être aisément et rapidement valorisée.

En outre, le riche potentiel d'expertise des deux « missions d'appui aux services urbains » existant au sein du CGPC et du CGAAER devrait également être mobilisé, en tant que de besoin.

* *

*

PROPOSITION 4

En raison de leur importance stratégique à l'amont des opérations, les ingénieries privées, mais aussi publiques, françaises (technique, économique, institutionnelle) doivent être davantage soutenues, non seulement par les procédures actuelles (FASEP, RPE, COFACE, ...), mais peut être avec d'autres formules nouvelles à imaginer. Il faut notamment les aider à compenser leur important handicap de taille par rapport à leurs principaux concurrents (anglo-saxons) et à acquérir une assise européenne, désormais indispensable sur les marchés internationaux globalisés.

La première partie du présent rapport a souligné la faiblesse relative de notre ingénierie face à ses principaux concurrents, notamment anglo-saxons. Il en résulte un double handicap :

- d'abord au plan technique et commercial, la France ne dispose pas toujours d'une présence et d'une influence suffisantes lors de l'élaboration des termes de références sur la base desquels sont lancées les consultations internationales ; ce qui est particulièrement fâcheux pour la promotion de nos normes et spécifications technologiques et pour la dévolution des marchés,
- ensuite dans le domaine juridique et institutionnel, la France possède une expérience extrêmement riche et adaptable, unique au monde en matière d'ingénierie et d'organisation administratives qu'on appelle aujourd'hui « gouvernance ». Or, il s'agit précisément d'un domaine prioritaire dans la problématique du développement, à tel point que les bailleurs de fonds internationaux (Banque Mondiale, Banque asiatique, ...) font, de plus en plus souvent, de la mise en place d'institutions appropriées une condition *sine qua non* à l'octroi de leurs financements dans le secteur de l'eau ou autres.

Il apparaît donc essentiel que la France soit à même d'apporter en temps utile la meilleure contribution de son savoir-faire dans ces domaines ; ce qui soulève deux types de problèmes :

- d'une part, les compétences opérationnelles en question se trouvent souvent au sein de structures publiques : administrations centrales et services extérieurs de l'Etat, collectivités locales et leurs groupements, agence de l'eau, ... lesquelles n'ont pas pour vocation principale de travailler à l'étranger,
- d'autre part, les interventions de nature institutionnelle n'induisent pas, de façon immédiate et certaine, un effet de retour de commandes en faveur des entreprises françaises du secteur de l'eau.

Ces deux problèmes peuvent et doivent être surmontés :

- En ce qui concerne le premier problème, il convient d'observer qu'en raison de l'imbrication toujours plus grande entre affaires nationales et affaires européennes, toutes les structures publiques françaises en cause exercent désormais une part de leurs activités en relation, directe ou indirecte, avec l'Union européenne. Un certain quota d'activité internationale est ainsi appelé à devenir non pas l'exception, mais la norme, même dans le secteur public traditionnel. Il est impératif que la gestion administrative des personnels concernés s'adapte à ces réalités nouvelles et pérennes.
- En ce qui concerne l'effet de retour des prestations d'ingénierie amont, aussi bien technique qu'institutionnelle, il importe de reconnaître leur caractère stratégique,

comme le font tous nos principaux concurrents. Comme eux, il convient d'être en mesure d'aider financièrement les interventions jugées pertinentes à terme, même si le retour n'est pas instantané, ni garanti.

- En ce qui concerne l'ingénierie, la taille modeste des sociétés françaises constitue un sérieux handicap à l'exportation, à plusieurs niveaux (nombre de références plus faible, capacité de prise de risque inférieure, nombre d'experts moindre, ...). Certains pays ont pallié cette faiblesse par la création de groupements. Des formes de concertation, fédération, consortium devraient faire l'objet de nouvelles d'investigations. La mise en oeuvre du Partenariat Français pour Mexico constitue un intéressant début de démarche concertée qui reste à confirmer.

En France, on constate que seule une dizaine de bureaux d'études et de conseil ont une taille suffisante pour accéder et travailler de façon significative et durable sur le marché international de l'ingénierie de l'eau.

Renforcer la place des bureaux d'études et de conseil français du domaine de l'eau sur la scène internationale, comme il est proposé dans le présent rapport, implique impérativement de renforcer leur assise juridique et financière.

Pour ce faire, une série de mesures, dont certaines relativement simples et d'autres nettement plus difficiles, sont envisageables :

- procéder à certains rapprochements, voire, dans certains cas, à des fusions entre certaines entités, actuellement très dispersées dans les secteurs privé et semi-public. Des regroupements au sein de structures de Groupements d'Intérêts Economiques (GIE), de holding, etc. ... sont des solutions envisageables,
- examiner les possibilités de renforcement ou de création de plus grandes sociétés d'ingénierie, d'étude et de conseil, plus intégrées et plus pluridisciplinaires, couvrant à la fois les domaines technique, juridique et financier, en les adossant à des banques, à des établissements financiers ou à des compagnies d'assurances de premier plan, comme c'était le cas avant les désengagements intervenus au milieu des années 1980,
- développer, de façon organisée et systématique, les complémentarités et la coopération à l'international entre ingénierie privée et ingénierie publique dans le domaine de l'eau. Le partage / la mise à disposition de l'expertise publique française, comme celle identifiée par la Direction des Affaires Économiques et Internationales (DAEI), est à promouvoir.

Il existe en effet dans le secteur public français des compétences importantes et souvent spécifiques (maîtrise d'ouvrage déléguée, conducteur d'opération, ...), non seulement en matière d'ingénierie technique, mais aussi en matière juridique et institutionnelle :

- dans les administrations centrales et les services extérieurs de l'Etat,
- dans certains établissements publics de l'Etat (agences de l'eau, CEMAGREF, IRD, etc. ...),
- dans les collectivités locales, notamment dans les grandes villes regroupées au sein de l'AMGVF.

Ces compétences du secteur public sont de nature un peu différente, plutôt complémentaires que concurrentes de celles du secteur privé, dans la mesure où elles permettent d'assurer une qualification suffisante des maîtres d'ouvrage.

Or ces compétences sont fort appréciées à l'étranger, car :

- d'une part, elles sont plus opérationnelles qu'un cabinet privé traitant de la « chose publique »,
- d'autre part, elles illustrent la complémentarité des missions d'ingénierie, même lorsque la gestion des services publics est déléguée à un opérateur privé, comme c'est fréquemment le cas en France.

Du fait de leur dispersion sur le terrain, les compétences du secteur public ne sont pas faciles à identifier ; du fait de leur statut, elles ne sont pas non plus faciles à mobiliser à l'international.

Pour y parvenir et renforcer ainsi l'efficacité globale de notre potentiel d'ingénierie nationale dans le domaine de l'eau, il convient de développer la constitution de réseaux ou viviers d'experts publics, dont l'indépendance peut également représenter une caution utile et supplémentaire.

Au cours de ces dernières années, plusieurs initiatives parallèles intéressantes ont été engagées dans ce sens qu'il importe de consolider :

- sous l'égide des conseils généraux du GREF et des Ponts et Chaussées, des relations ont été nouées entre les structures scientifiques et techniques dans la mouvance des ministères de l'Agriculture (notamment le CEMAGREF) et de l'Equipement (RST, LCPC, CETMEF, CSTB; SETRA, ...),
- des groupes d'échanges régionaux (une dizaine) ont été systématiquement constitués entre les personnels des services de l'Equipement travaillant, à temps partiel ou à temps plein, dans le domaine de l'eau.

Il serait bon de renforcer encore davantage ces initiatives ; par exemple en procédant à des échanges croisés d'ingénieurs entre ministères – comme les statuts interministériels des corps techniques le permettent – de façon à développer des approches communes, plus globales et plus cohérentes, des questions d'aménagement et de gestion de l'espace et des eaux. Les fusions entre les corps d'ingénieurs de l'état devraient favoriser cette démarche.

Il convient également de mobiliser davantage le potentiel des réseaux scientifiques et techniques dans la mouvance du Ministère de l'Equipement (LCPC, CETE, CETMEF, ...) et du Ministère de l'Agriculture (CEMAGREF, ...).

L'annuaire en quatre langues des unités de recherche édité par le MTETM - DRAST énumère les organismes suivants : CENA, CETMEF, CSTB, ENAC, ENPC, ENTPE, IFREMER, IGN, INRETS, LCPC, Météo France. Ces onze établissements totalisent plus de 10 000 permanents en 2002. Ils occupent une place importante dans le domaine de l'eau, en étant susceptibles d'avoir des impacts législatifs, normatifs et relationnels, grâce à l'accueil de doctorants étrangers. Une information sur les actions organisées pour le suivi des effets de ce type de collaboration est à engager. Il serait d'ailleurs judicieux d'inclure dans ce suivi les collaborations similaires d'organismes universitaires et de développement dépendant d'autres ministères (Recherche et Enseignement Supérieur, Éducation Nationale).

Compte tenu des très importantes réformes actuellement engagées au MTETM et au MAP, tant au niveau des administrations centrales (et des Conseils Généraux des Ponts et Chaussées comme du GREF) qu'au niveau de leurs services déconcentrés respectifs, des initiatives

concertées sont actuellement possibles et opportunes pour contribuer utilement à l'action internationale dans le domaine de l'eau, en étroite liaison avec le nouveau Partenariat Français proposé.

Ainsi, à la suite de la catastrophe du *tsunami* en Asie du Sud-est, la DAEI a constitué un vivier d'experts eau prêts à intervenir dans cette région.

De même, elle contribue souvent à trouver des experts pour diverses missions à l'étranger en liaison avec France Coopération Internationale (FCI).

Enfin, l'association des anciens du ministère de l'équipement volontaires pour oeuvrer à l'international, créée en 2005, constitue un vivier d'experts pour le MTETM. En effet, lorsque la DAEI ne peut répondre pour certaines missions d'expertise (en raison de la durée ou de l'urgence), il peut être fait appel à l'association dont les membres sont plus facilement et rapidement mobilisables.

* *
*

PROPOSITION 5

Les PME – PMI françaises du secteur de l'eau doivent être davantage aidées par des moyens spécifiques efficaces, pour se développer à l'étranger dans le cadre d'actions plus concertées avec les pouvoirs publics et les grands groupes industriels ou de services. La pérennisation du Partenariat Français pour Mexico, qui a fait ses preuves à cet égard, devrait pouvoir indirectement y contribuer.

Une entreprise peut disposer de nombreuses aides logistiques pour se développer à l'international. Entreprise Rhône-Alpes International a publié, pour simplifier et accompagner le développement international, un tableau récapitulatif à double entrée donnant les possibilités de soutien d'une soixantaines d'organismes dans les domaines du financement, de la couverture des risques ou de l'appui technique pour :

- 6 objectifs : prospection, exportation, études et assistance technique, implantation commerciale, implantation industrielle, programmes de financement et appuis complémentaires,
- et 8 zones géographiques.

Ces documents, très bien faits, traduisent la complexité de l'approche pour une entreprise peu expérimentée.

La démarche à l'international pour une PME / PMI reste trop souvent une question d'opportunité relationnelle.

Mais les PME / PMI sont par définition de taille modeste, et celle-ci est un frein à la prise de risque sur des marchés internationaux. Un accompagnement par l'Etat, sous forme d'aide remboursable en cas de succès, est de nature à accompagner collectivement une telle prise de risque.

Un véritable « **Plan d'Action à l'International** » en faveur des PME / PMI du secteur de l'eau doit être établi et mis en oeuvre de concert entre les Pouvoirs Publics et les sociétés intéressées.

De manière générale, il semble que la « technostructure française » (Ministères, Cabinets, Administration, Missions économiques, ...) manque d'informations sur les activités et les compétences des PME / PMI. Afin de renforcer cette légitimité au plus haut niveau, il faut identifier les « trous » et se donner les moyens de faire remonter l'information, notamment au niveau des Directions d'administration centrale (DAEI, ...) et des Cabinets ministériels (Équipement, MINEFI, ...).

La veille sur l'offre française, notamment celle des PME/PMI, doit faire intégralement partie du rôle des Missions économiques des ambassades de France.

Pour bâtir un argumentaire de la filière de l'Eau, il est nécessaire de communiquer aux décideurs les « chiffres-clés » des PME / PMI françaises de la filière. Ces données doivent étayer l'argumentaire avec des chiffres sur l'emploi, sur le poids de la filière en France et à l'export, etc.

Actions à mettre en place

- Effectuer un véritable recensement, base de données régulièrement mises à jour, des PME/PMI du secteur de l'eau pour leur donner davantage de visibilité.
- Élaborer un argumentaire de la « nouvelle offre française de l'eau » en positionnant les PME / PMI entre grands groupes et ONG, et en s'appuyant en particulier sur les atouts des PME / PMI : création d'emploi, innovation, réactivité/flexibilité, capacité à répondre à des marchés nouveaux (en complément des solutions proposées par les grands groupes).
- Organiser un séminaire annuel d'échanges entre les PME/PMI et les agents de missions économiques en poste à l'étranger. Ces sessions, de deux à trois jours, réalisées en « vase clos », devraient créer une « connivence positive » entre les PME/PMI et les attachés sectoriels pour créer un meilleur courant d'échange d'informations et contribuer à la veille sur l'offre française par ces missions économiques.

Le rapport coût/bénéfice d'un séminaire d'une dizaine d'agents de missions économiques et d'une vingtaine de PME/PMI est extrêmement positif si on le compare au déplacement de ces mêmes PME/PMI dans les différents pays considérés. La possibilité de « PASER » cette action sera demandée à UBIFRANCE. Cette proposition a d'ailleurs déjà été faite lors du COSP du 13 mai 2005 où elle a été approuvée.

Objectif : Rencontre entre 20 PME et 10 attachés des missions économiques

L'organisation d'un séminaire en France revient à un coût 20 fois inférieur à celui de l'organisation de 10 missions collectives à l'étranger pour 20 PME.

1. Créer des outils de promotion de la filière.

Le premier travail effectué par Ea dans le cadre de la préparation du 4ème Forum Mondial de l'Eau de Mexico a servi de base à ces documents. Cependant, il est nécessaire de

retravailler les messages et de s'assurer que les entreprises du GA « Eau – Marchés émergents » du PEXE sont bien présentes sur le CD Rom. Ce travail sera sans doute différé compte tenu du reliquat de plaquettes réalisées et non utilisées pour Mexico.

2. Lancer une enquête nationale auprès des PME françaises de la filière de l'eau pour évaluer le poids de la filière (à comparer avec d'autres pays européens). Pour mener à bien cette étude, il est proposé de faire appel aux « Juniors Entreprises » des Écoles de Commerce de Paris et Marseille. Une proposition doit être soumise au COSP pour être financée dans le cadre du PEXE.

3. Créer une aide financière spécifique aux PME/PMI

Le premier obstacle rencontré par les PME/PMI françaises à l'exportation est la mobilisation d'un financement pour lancer leur projet. Il manque un outil d'impulsion adapté à leurs besoins spécifiques. Malgré leur réel intérêt, les procédures FASEP et RPE sont très lourdes à mener pour une PME/PMI non encore expérimentée à l'international : aller exporter au loin, - notamment en dehors de l'Union européenne – ne s'improvise pas, mais requiert une bonne maturité et une véritable stratégie. Pour des opérations du genre mission d'identification ou de pré-faisabilité, un instrument financier dédié aux PME/PMI, intermédiaire entre le FASEP et le SIDEX, serait utile. S'agissant d'ailleurs du SIDEX, il serait souhaitable d'améliorer encore cet outil en supprimant la notion de nombre de dossiers et en faisant en sorte que le plafond de 7 000 euros soit éligible pour un volet d'actions. Une articulation serait d'ailleurs possible entre le SIDEX et le FASEP Etudes, le premier étant complémentaire du second et pouvant être utilisé avant ou après celui-ci.

4. Accéder à une taille critique

Il est difficile pour les PME/PMI de répondre aux appels d'offres internationaux qui ne sont pas à leur échelle, compte tenu notamment de la disparition de certains financements plus adaptés aux PME/PMI et du transfert de ces fonds à l'AFD. L'idée est de mobiliser les PME/PMI pour créer des consortiums d'entreprises aux activités complémentaires afin de pouvoir proposer des offres globales à l'export sur des marchés de plus grande taille.

Les opérations de portage par les grands groupes du secteur de l'eau français (Véolia Water et Suez) sont pour l'instant inexistantes. Une réaffectation de ce budget à d'autres actions en faveur des PME/PMI devrait être demandée. En effet, les grands groupes ont clairement énoncé qu'ils ne souhaitaient pas faire de portage dans leur domaine. Sans être aucunement systématiques, certains portages devraient être tout à fait possibles.

5. Renforcer et valoriser les compétences de PME/PMI

Les différents types d'actions du PEXE doivent se rapprocher des Pôles de compétitivité sur les thématiques environnement dans le cadre de leurs actions à l'international. Le GA « Eau – Marchés émergents » doit établir des liens avec le Pôle « Gestion des Risques et Vulnérabilité des Territoires ».

Il est également proposé de créer un site Internet de promotion et de référencement de l'offre française des PME/PMI de la filière de l'environnement en plusieurs langues. Il existe déjà un site de référencement multisectoriel des entreprises exportatrices françaises, en anglais seulement: <http://www.firmafrance.com/>.

Par ailleurs, la base de données réalisée pour le Forum Mondial de l'Eau doit être mise en ligne sur le site du « Partenariat Français pour Mexico » et pourra donc être complétée.

<http://www.eau-international-france.fr/mexico/>

6. Créer des partenariats à l'étranger

Il faut souligner l'intérêt de réaliser des missions exploratoires à destination d'un certain nombre de pays ciblés par le GA « Eau – Marchés émergents » avec pour but de valider l'attrait d'un marché et d'identifier une association locale de PME à jumeler avec Ea. Ces « missions d'experts », réalisées par un membre actif du GA « Eau – Marchés émergents », peuvent être financées par l'ADEME, sous réserve malheureusement de ne pas être des missions spécifiquement « Eau » !

Les différentes étapes d'un tel projet de partenariat pourraient être :

1. Mission exploratoire d'un expert :
 - ✗ validation (mission économique)
 - ✗ identification des partenaires (structure associative ou représentative de PME et/ou de clients)
 - ✗ validation d'une possibilité de jumelage
2. Mission collective à l'étranger
 - ✗ rencontre B2B entre les membres des deux structures
 - ✗ signature de l'accord de jumelage
3. Missions récurrentes (annuelles par exemple)
 - ✗ visites croisées entre les membres des deux structures

Les pays suivants sont souvent cités comme potentiellement intéressants pour les PME / PMI du GA Eau : la Turquie, le Kazakhstan, le Vietnam, la Corée, la Malaisie, l'Indonésie, le Chili, le Brésil, l'Algérie, le Canada (Ontario), l'Équateur, l'Iran et l'Inde.

Cinq pays devraient faire l'objet de missions du GA Eau dès 2006 : le Kazakhstan, l'Algérie, l'Inde, le Vietnam (associé avec la Malaisie) et le Chili (associé au Brésil – État à choisir).

7. Organiser des visites collectives de salons à l'étranger

Les salons à l'étranger sont aussi des lieux et des moments où les partenariats envisagés peuvent s'initier et se concrétiser. L'organisation de visites collectives de salons est une piste intéressante dans cette perspective, et aussi dans la construction de la cohésion nécessaire à la constitution des « escadrilles » promues par le ministère du commerce extérieur.

Ces visites collectives pourraient utilement être combinées aux missions collectives également préconisées plus haut.

8. Créer une certification ou une labellisation

Une certification ou labellisation constitue un argument commercial fort, notamment sur les marchés internationaux. Elle revêt aussi une importance particulière dans le domaine de l'eau (et de l'environnement) où la technologie compte beaucoup. Paradoxalement, assez peu d'entreprises sont actuellement certifiées, par exemple ISO 14 000, la plupart n'affichant même encore aucune certification.

Ces nouveaux certificats / labels pourraient sans doute être délivrés par l'**AFNOR**.

Mieux utiliser les structures et les aides existantes

Lors de la réalisation de l'étude fondatrice du PEXE, il avait été mis en évidence une certaine méconnaissance réciproque entre les PME/PMI françaises et l'appareil d'appui à l'export français (UBIFRANCE, les Missions Économiques, DRCE, Chambres de Commerce, etc.) ainsi que celle des financements accessibles aux PME.

Si le premier point a quelque peu progressé depuis la création du PEXE, le second reste vrai, notamment en ce qui concerne les financements de l'Union européenne, et ce, malgré le guide ERAI des financements édité par le PEXE en 2005.

Par ailleurs, les modalités et les montants des actions « finançables » dans le cadre des Plans d'Actions Sectoriels à l'Export (PASE) restent confus. Des précisions sur le montant et les actions « finançables » par ces fonds devront être demandées au COSP afin de pouvoir utiliser ce dispositif dans le cadre du PEXE.

Convaincre par l'exemple

Les mesures incitatives pour favoriser le développement des PME/PMI à l'exportation identifiées dans « Cap Export » vont dans le bon sens : partage de l'information, synergie des acteurs,... Les actions de portage collectif des grands groupes seront subventionnées dans le cadre de la labellisation par UBIFRANCE. Il s'agit, par exemple, des opérations de promotion de l'offre française sur les marchés extérieurs. Toute opération comportant au moins cinq entreprises sera considérée comme collective et sera donc éligible. Les groupes actifs dans le portage pourront aussi parrainer les PME/PMI impliquées dans les pôles de compétitivité. Il est également prévu que le gouvernement favorise le groupement de PME/PMI à l'exportation à travers des appels à projets.

Ce dernier point nécessite de réaliser rapidement une première action d'un consortium de PME/PMI. Les jumelages d'associations pourraient permettre de détecter rapidement des marchés sur lesquels positionner un groupe de PME/PMI. C'est déjà le cas au Maroc avec le jumelage avec l'AMEPA.

* *
*

PROPOSITION 6

Renforcer la présence de fonctionnaires et d'experts français au sein des institutions européennes et internationales, ainsi que dans les diverses banques de développement multilatérales et régionales, en commençant par l'AFD et sans oublier le rôle grandissant de la Banque Européenne d'Investissement (BEI) dans le secteur de l'eau, à la fois dans les pays membres, actuels ou potentiels, de l'Union européenne, et à l'extérieur, notamment en Afrique et dans le bassin méditerranéen.

Que la France trouve sa place dans les organisations ou initiatives internationales par un engagement financier est un heureux choix mais qui doit être bien suivi et encadré. Ainsi notre action dans ces instances pourrait-elle se situer à la hauteur de notre contribution financière, de notre compétence et de nos références.

L'activisme dont font preuve certains pays au sein des institutions internationales devra être partagé pour orienter les choix, y être force de proposition, afin que l'argent soit bien utilisé au

bénéfice des populations démunies et que soient respectés les prélèvements sur le revenu national des Français. Il faut, en effet, financer l'institutionnel international où l'on perd vite les traces, mais en étant en mesure de suivre l'utilisation des fonds. La traçabilité des versements devrait être régulièrement établie et vérifiée périodiquement par voie d'audits. Des représentants des instances concernées assureraient un rôle de gouvernance et de suivi des conclusions de ces audits.

Développer méthodiquement de véritables filières de carrières dans le secteur de l'eau, à l'international comme en France, en profitant de la profonde réorganisation des services déconcentrés de l'Etat (DDE/DDA, VNF/Services Navigation, DIREN/DRIRE,...), le secteur de l'eau suscite de nombreuses vocations parmi les jeunes générations.

Aujourd'hui dans le secteur public comme dans le secteur privé, les cadres à l'international sont appelés à évoluer dans un monde mouvant dominé par la mondialisation des échanges, l'interdépendance croissante des États dans le domaine des politiques, des économies, des questions sociales (dont les migrations temporaires et définitives de population) et par l'obligation ardente de solidarité internationale en conformité avec les objectifs du Millénaire; dans un monde où le centre de gravité des économies mondiale se déplace vers le bassin Pacifique...

Tout ingénieur doit maintenant avoir une expérience internationale car plus aucune activité n'est exclusivement hexagonale et ne peut s'exercer sans prendre en compte l'environnement international. C'est depuis longtemps le cas avec la construction européenne. Cela le devient à l'échelle planétaire.

Beaucoup de métiers, notamment dans l'environnement et l'eau, dans les questions de gouvernance, appellent des compétences nouvelles (par exemple les fonds Carbone, les écomarchés, le micro crédit, les montages institutionnels) et des attitudes nouvelles. Par sa diversité, ses particularités et sa logique propre, l'international est devenu un véritable secteur d'essai et un passage déterminant dans un parcours qualifiant.

La présence de fonctionnaires à l'international vise quatre types d'objectifs :

Au niveau international européen :

- influence dans les politiques économique, sociale et de développement et dans leur traduction réglementaire,

Au niveau de la Nation :

- réponse à un choix politique de présence de l'expertise publique à l'étranger,
- influence dans les enceintes internationales,
- solidarité qui s'exprime par l'aide au développement,
- participation à l'action économique de la France,

Au niveau des corps d'encadrement de la Fonction Publique :

- promotion de la notoriété du corps à l'étranger,
- source d'essai,
- obtention de postes de hautes responsabilités dans les organismes internationaux et le secteur privé,
- veille sur les idées nouvelles sur la scène internationale,

Au niveau de l'individu :

- développement de la capacité d'ouverture, d'adaptation à d'autres modes de pensée, de fonctionnement et de « *best practices* », d'échanges et compréhension de partenaires dans le cadre européen et mondial, ...,
- diversification dans un parcours qualifiant.

Le positionnement des ingénieurs du secteur public à l'international et la répartition des agents, appellent quelques observations schématiques :

Il est recommandé de renforcer la présence de fonctionnaires et experts français au sein des institutions européennes et internationales. L'AFD s'est engagée dans cette voie ces dernières années. Ainsi, une douzaine de collaborateurs de l'AFD proviennent des différents ministères français compétents.

Une présence déséquilibrée entre bilatéral et multilatéral, avec une présence dans le multilatéral (PNUD, BIRD, FAO, etc.) trop faible.

Une diversification insuffisante des structures d'accueil : la présence dans la coopération décentralisée et dans les grandes ONG travaillant à l'échelle internationale est presque encore inexistante.

Au plan géographique,

- un renforcement vers l'Europe et une ouverture vers le pôle d'avenir Asie, alors que notre implantation à l'international est encore largement tournée vers l'Afrique,
- un recrutement très sélectif : les secteurs « protégés » disparaissent. Il n'existe plus de poste réservé à tel ou tel corps. Une concurrence interministérielle se manifeste sur les postes en bilatéral, et une concurrence internationale sur les postes en multilatéral,
- une mobilité insuffisante vers l'international : beaucoup expriment le souhait, mais peu franchissent le pas de l'expatriation.

Mettre en place un fichier, véritable vivier d'experts de qualité (compétents, motivés, disponibles, polyglottes) susceptibles de s'expatrier temporairement ou durablement, ou d'effectuer différents types de missions à l'étranger, telles que :

- x définition et mise en oeuvre de projets,
- x contribution et animation de groupes de travail sectoriels,
- x participation à des études et à des réflexions générales,
- x mise en oeuvre d'appuis institutionnels.

Encore faut-il mieux valoriser, à la fois au cours de leur mise à disposition leur contribution au dispositif de communication, mais aussi à leur retour, la précieuse expérience acquise par ces agents au profit du secteur public comme du secteur privé.

Cette valorisation comprend la poursuite de l'utilisation de leur expérience à l'international ainsi que la prise en compte de cette expérience dans la gestion de carrière pour la suite de leur carrière.

Il y aurait également lieu d'utiliser sur la possibilité de promouvoir des actions internationales encadrées avec des personnels volontaires retraités, soit en élargissant le rôle du bureau du personnel à l'international du MTETM, soit en collaborant avec les associations de retraités actifs, telles qu'AGIR ou ECTI.

* *
*

PROPOSITION 7

Travailler en plus étroite liaison avec le MinEFI, l'AFD et UBIFRANCE, tous les trois ayant désormais des compétences accrues dans le domaine de l'aide au développement et de la coopération internationale.

De par sa fusion avec les ministères respectivement chargés de l'industrie et du commerce extérieur, le ministère des finances et de l'économie couvre désormais un immense champ de compétences, y compris dans le domaine scientifique et technique, grâce au prestigieux Corps des Ingénieurs des Mines.

Il se trouve en outre qu'il n'a guère été affecté :

- ni par la série de mesures de décentralisation qui ont largement affecté (et affaibli) la plupart des autres ministères, notamment le MTETM,
- ni par la réforme concernant les ministères des affaires étrangères et de la coopération dont une large partie des moyens financiers et humains, précisément en matière d'aide au développement, sont dorénavant du ressort de l'AFD, plus près du MinEFI.

Le poids relatif du MinEFI se trouve donc aujourd'hui singulièrement renforcé, y compris dans le domaine de l'aide au développement et de coopération internationale.

Le champ de ses compétences en la matière est extrêmement étendu, qu'il s'agisse de la représentation dans les grandes instances économiques, financières et commerciales au niveau multilatéral (FMI, Banque mondiale, BRI, G8, OMC, Club de Paris, OCDE, CAD, ...), ou au niveau européen (BCE, BEI, BERD, ...).

Il convient notamment d'être particulièrement attentif aux diverses négociations régionales, en cours et à venir, concernant la libéralisation des prestations de services, ou concernant les accords régionaux de libre échange passés par l'Union européenne ou par d'autres (USA, Japon, ...). Il peut en résulter toutes sortes de conséquences pour les exportations des entreprises du secteur de l'eau.

Compte tenu de ses lourdes responsabilités, le MinEFI doit être considéré comme un membre essentiel du Partenariat Français de l'Eau, au même titre que l'AFD et le FFEM dont il est copilote.

■ Continuer à améliorer les divers instruments d'aide publique bilatérale au développement.

Mieux informer les professionnels intéressés, notamment les PME/PMI, des instruments de financement ou de garantie mis au point par les pouvoirs publics (MinEFI, collectivités, chambres de commerce et d'industrie, banques, ...).

Dans le prolongement des nombreuses recommandations très particulières du rapport Camdessus présenté au Forum Mondial de l'Eau de Kyoto en mars 2003, le MinEFI et la DGTPE ont entrepris et mené à bien un certain nombre d'améliorations judicieuses des divers dispositifs d'assurances en vigueur.

Ils ont aussi récemment créé de nouvelles garanties ouvertes aux sociétés exportatrices.

Toutes ces mesures vont dans le bon sens, mais elles restent encore mal connues et par conséquent inutilisées par les entreprises susceptibles d'y faire appel et d'en bénéficier.

Un gros effort d'information et de communication devrait être effectué dans ce domaine, sous peine de faibles résultats concrets, très en-deçà des espérances et des besoins.

Par ailleurs dans un souci de bonne gestion des deniers publics, il est souhaitable que les concours financiers accordés à la réalisation d'ouvrages et d'équipements hydrauliques (protocole, dons et prêts du trésor, crédits privés garantis, ...) soient systématiquement assortis d'une évaluation préalable, permettant de mieux prendre en considération le contexte local, non seulement sur le plan technique et économique, mais aussi en matière institutionnelle, de manière à pouvoir utilement peser sur les mesures d'adaptation indispensables : actualisation des tarifs d'eau, rendement technique et financier des installations, gestion des services, réformes législatives,...

Ainsi qu'il en a été effectué ces dernières années dans le secteur de l'eau, à la demande de la Direction du Trésor et de la DREE, désormais fusionnées au sein de la DGTPE, des évaluations rétrospectives sont également tout à fait souhaitables pour pouvoir vérifier sur le terrain les conditions de réalisation et en tirer les enseignements et la capitalisation nécessaires.

Évaluations préalable et rétrospective améliorent sensiblement l'impact et l'efficacité de nos interventions : elles en font de meilleurs vecteurs de développement au profit des pays bénéficiaires. Ces deux procédures doivent être encore davantage valorisées.

Parmi la panoplie française des divers outils d'aide à l'exportation, il manque un dispositif bien adapté aux PME / PMI de taille moyenne, qui serait situé entre le SIDEX fait pour les TPE et les FASEP fait pour les grosses PME / PMI et les grands groupes.

Ce nouvel outil accorderait des contributions financières de 10 à 100 k€ à des entreprises de 10 à 500 salariés et pourrait grandement aider à l'obtention de marchés ciblés ou à la recherche de partenariats locaux, indispensables au développement des affaires dans des pays cibles; ceci serait à faire dans le cadre d'une démarche d'ensemble, qui reste à préciser. Une gestion paritaire publique / privée de cet instrument serait la bienvenue.

Le taux d'aide global des entreprises françaises pour aller à l'export (aides régionales, aides individuelles, subventions collectives, ...) étant inférieur aux autres pays comme le Royaume-Uni, l'Italie, l'Espagne, il est logique de viser :

- une meilleure utilisation par les petites entreprises des outils financiers existants nécessitant une communication active de la part des organismes en charge de leur gestion,
- l'élaboration d'un guide national des outils financiers publics disponibles,
- un suivi de l'utilisation de ces outils financiers, notamment du SIDEX, par les organismes en charge de leur gestion afin de pouvoir aider l'entreprise à poursuivre son projet à l'international et se positionner le cas échéant sur un FASEP Etudes.

Des indicateurs de performance pourraient être retenus, comme par exemple :

- le chiffre d'affaires à l'export sur les marchés de l'eau,
- le nombre d'emplois créés en France par les activités exportatrices,
- la qualité des contacts pris (notamment dans le cadre d'une présence sur un salon),
- l'accès à l'information,
- l'identification de projets,
- l'accès aux appuis financiers,
- la qualité de la promotion internationale de l'offre française,
- la mise en place de nouvelles collaborations inter-entreprises,
- la mise en place de nouvelles collaborations avec des grands groupes,
- la mise en place de collaborations avec des laboratoires de recherche,

- l'aide au positionnement sur les marchés émergents,
- la richesse créée (valeur ajoutée du secteur),
- le nombre de contrats remportés dans les pays développés et dans ceux en développement.

Une communication plus active pourrait être mise en place avec tous les intéressés :

- sur tous les outils et dispositifs existants de soutien à l'export notamment les nouvelles mesures efficaces de CAP Export qui semblent encore peu connues par les éco-entreprises,
- sur des « actions exemplaires » pour que les entreprises « membres actifs » transmettent leur expérience et leur « success story » aux autres.

La diffusion de l'information et la communication doivent être améliorées avec un portail Internet performant y compris en anglais pour les clients et administrations des pays étrangers.

Un temps fort annuel sur le salon POLLUTEC (par exemple organisation d'un colloque d'une demi-journée rassemblant les entreprises, des représentants des régions et des missions économiques) pourrait être une bonne occasion pour mettre en valeur la filière.

■ Le soutien des entreprises françaises dans le secteur de l'eau doit être une priorité accrue pour l'AFD.

Au fil des réformes successives qui ont profondément réorganisé les structures, les compétences et les moyens de l'aide publique au développement et de la coopération françaises, l'Agence Française de Développement (AFD) voit son rôle considérablement renforcé pour devenir « l'opérateur pivot » de notre action en la matière.

Cette forme d'aide est dispensée de façon professionnelle par une institution qui a accumulé une longue et riche expérience, notamment dans le domaine des infrastructures et des services publics.

Aujourd'hui, avec les Objectifs du Millénaire notamment, l'aide au développement paraît confortée par la réaffirmation des finalités qui lui incombent.

Ses deux finalités traditionnelles, l'une géostratégique et l'autre de solidarité, demeurent, mais elles se sont largement enrichies d'autres préoccupations liées à la globalisation, dont les préoccupations environnementales incluant le concept de biens publics mondiaux, dont l'eau.

Depuis un certain nombre d'années déjà, l'AFD elle-même a beaucoup évolué : Caisse Centrale de la Coopération Économique (CCCE), créée par le Général de GAULLE à Londres, implantée ensuite boulevard Saint-germain, rive gauche, à deux pas du Palais Bourbon ; puis Caisse Française de Développement (CFD) basée Cité du Retiro, près de la Madeleine, rive droite ; et enfin Agence Française de Développement (AFD), près du MinEFI, toujours rive droite.

Simultanément, à partir des pays francophones, essentiellement africains, du « champ », sa zone géographique d'intervention s'est progressivement et largement ouverte à l'ensemble du continent africain, et bien au-delà dans les autres régions du monde, notamment au Moyen-Orient et en Asie. Elle y a installé un certain nombre de nouveaux bureaux de représentation et prévoit d'en créer d'autres ; ce qui est une bonne chose.

Dans le même temps, elle a largement calqué sur la Banque Mondiale sa politique et ses critères d'intervention. Ses aides sont ainsi devenues déliées : et il n'est désormais pas exceptionnel qu'elle finance les concurrents directs des sociétés françaises, dans le domaine de l'eau comme dans d'autres secteurs économiques.

C'est, aux yeux de nombreuses entreprises françaises, en particulier les PME/PMI, une situation tout à fait paradoxale et discutable pour « l'opérateur pivot » de notre aide publique bilatérale au développement et de notre coopération internationale.

La déliaison des financements gérés par l'AFD a été décidée par le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) du 14 février 2002. Cette décision a été prise conformément aux recommandations de l'OCDE et plus généralement celles relatives à l'harmonisation de l'aide, par exemple la "Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement" validée par les pays membres de l'OCDE en mars 2005. Cette déclaration situe le déliement de l'aide parmi les bonnes pratiques permettant "d'accroître l'efficacité de l'aide en réduisant les coûts de transaction à la charge des pays partenaires et en favorisant l'appropriation au plan local et l'alignement sur les stratégies nationales."

La déliaison de l'aide a été accueillie de manière diverse par les bureaux d'études et les entreprises françaises travaillant dans la zone d'intervention de l'AFD. Les grands groupes ont pleinement adhéré à la démarche de l'aide déliée et à ses avantages : les stratégies industrielles de ces entreprises impliquaient de toutes manières des centres d'activités situés ailleurs qu'en France ; d'autres ont compris que la déliaison constituait une incitation supplémentaire pour évoluer dans la mondialisation, en renforçant leur compétitivité et en diminuant leur dépendance vis à vis de l'aide française en termes de chiffre d'affaires. Ce dernier point représente un risque critique pour les PME/PMI, qui éprouvent des difficultés à décrocher des marchés sur des financements autres que français (FASEP ou AFD).

La pratique de l'aide déliée par l'AFD se veut rigoureuse et transparente conformément au mandat donné par le CICID. Cette pratique se veut aussi sensible aux préoccupations des entreprises françaises concernées. Ainsi, depuis plusieurs années, l'AFD a considéré comme une priorité stratégique le renforcement de ses liens avec les entreprises françaises. Ce renforcement se traduit par l'organisation de rencontres annuelles dans le cadre de Syntec, du CFCE ou du MEDEF, et plus généralement par de nombreux échanges avec les entreprises à l'occasion du montage des projets financés par l'AFD.

En effet, cette aide a une double vocation : servir les intérêts bien compris des deux parties, non seulement du pays bénéficiaire certes, mais aussi pays donateur.

C'est pourquoi il paraît souhaitable que l'AFD soit davantage pro active et bâtisse avec ses partenaires naturels que sont les entreprises françaises, les grandes, mais surtout les PME / PMI, en particulier dans un secteur aussi essentiel que celui de l'eau, des schémas d'intervention qui maximisent les impacts économiques, sociaux et environnementaux des opérations financées.

Il serait bon d'observer sur le terrain la réalité des pratiques de nos principaux concurrents : certains refusent de délier leur aide au développement ; ceux qui l'affichent très ostensiblement et se présentent même parfois en modèles de vertu, ne l'appliquent guère concrètement dans la réalité des faits !

■ Renforcer l'action d'UBIFRANCE

Tout comme l'AFD, UBIFRANCE a vécu une série de changements au cours des années écoulées : : l'ACTIM, rue Pierre Charron, près des Champs Elysées, puis ACTIM-CFME

avenue d'Eylau, au Trocadéro, suivie de la fusion avec le CFCE et le déménagement à Denfert-Rochereau, une cohabitation voulue avec l'Agence Française pour les Investissements Internationaux (AFII).

Il importe de stabiliser et de « digérer » toutes ces réformes successives, encore récentes.

L'utilité, le savoir-faire et l'efficacité de cette précieuse institution doit perdurer et appuyer vigoureusement la promotion internationale des PME / PMI françaises du secteur de l'eau, ainsi qu'elle a entrepris de le faire dans le cadre du PEXE dont les actions doivent être elles-mêmes renforcées.

Son ouverture permet notamment une bonne concertation avec les différentes catégories d'acteurs publics et privés qui participent à l'établissement de son programme prévisionnel annuel d'activités.

Ainsi faut-il confier pleinement à UBIFRANCE, conformément à sa vocation même, le secrétariat général du PEXE où l'ADEME International – qui en est à l'origine – joue actuellement un rôle central excessif, au détriment du secteur de l'eau – lequel n'est pas de sa compétence et se trouve nettement handicapé dans l'organisation bicéphale en place.

De même le rôle d'UBIFRANCE est-il essentiel en ce qui concerne le dispositif du volontariat international en entreprise (VIE) qui, depuis 2000, remplace le service national de coopération en entreprise (CSNE).

Le déficit de notoriété et d'utilisation de cette procédure auprès des PME/PMI étant manifeste, une charte de développement du VIE a été signée avec de grandes organisations nationales : : l'Association des régions de France, le MEDEF, la CGPME, l'UCCIFE, l'ACFCI et le Comité national des conseillers du commerce extérieur de la France. Cette charte doit être complétée par des conventions conclues entre UBIFRANCE et les entités constitutives de ces organisations, avec le cas échéant un mécanisme d'incitation au placement de VIE. Dans le prolongement de cette charte, des campagnes de mobilisation ont été lancées, notamment par le MEDEF et l'ACFI auprès des chambres de commerce et d'industrie et des chambres régionales de commerce et d'industrie.

Une cellule VIE spécifique aux PME/PMI a d'ailleurs été judicieusement créée au sein d'UBIFRANCE, avec pour mission d'alléger autant que faire se peut les formalités à la charge des entreprises.

* *
*

PROPOSITION 8

Développer, coordonner et évaluer la coopération décentralisée

Depuis longtemps déjà, de nombreuses villes et collectivités locales françaises ont établi des jumelages avec des partenaires homologues à l'étranger, notamment en Europe (Allemagne, Royaume Uni, Espagne, Pologne, ...) et en Afrique francophone (Maghreb et Afrique noire).

Ce mouvement s'est sensiblement accentué depuis le début des années 1980 et un important texte législatif a d'ailleurs été voté à ce sujet en 1994 afin de faciliter cette pratique en lui donnant le cadre formel nécessaire. Un service spécialisé en la matière a parallèlement été créé au Ministère des Affaires Étrangères.

Diverses formules ont ainsi été mises en oeuvre de manière empirique et progressive : :

- entre collectivités territoriales (villes, départements, régions) des zones frontalières au sein de l'Union européenne, il s'agit de partenariats homogènes et aisément équilibrés qui vont naturellement de pair avec l'approfondissement de la construction européenne,
- entre des collectivités françaises et leurs partenaires d'Europe centrale et orientale, un mouvement nouveau s'est dessiné au début des années 1990 à la suite de l'ouverture de ces pays, qui sont tous confrontés à de sérieux problèmes en matière d'eau. Compte tenu de leur caractère assez spécifique, ces coopérations décentralisées méritent d'être intensifiées pour aider les pays concernés à retrouver un équilibre entre pouvoir central et pouvoirs locaux dans les années à venir,
- avec les pays dits « du Sud », plus particulièrement situés dans le bassin méditerranéen et en Afrique, un renouveau des partenariats s'est également manifesté avec les encouragements et les aides financières de l'Union européenne (programmes MEDURBS, MED CITES, ...) et des ministères français des Affaires étrangères et de la Coopération, ainsi que de diverses ONG.

La coopération décentralisée, et plus généralement les relations internationales entre collectivités locales, se sont rapidement développées en France depuis 1984, après les lois de décentralisation.

L'État français a accompagné cette opération à partir de 1985, notamment en instituant un système de cofinancement des projets initiés par les collectivités locales. L'effort de L'État, qui à l'origine était modeste, est allé croissant, tous types de projets confondus.

De fait, la coopération décentralisée française est surtout présente en Afrique francophone au sud du Sahara. Elle a principalement pour objectif de favoriser l'émergence de collectivités locales africaines, notamment par des actions de formation des élus et techniciens locaux, par un appui aux services publics urbains, par la constitution d'agences d'urbanisme et par un appui à la réalisation de projets de quartiers ou d'opérations de développement local.

La deuxième zone géographique où les collectivités locales françaises interviennent fortement est l'Europe centrale et orientale. Avec leurs partenaires de ces pays, elles soutiennent essentiellement des projets à caractère économique, pour permettre au tissu industriel français de nouer des relations de coopération avec des entreprises locales, et des projets techniques qui visent à renforcer les capacités de gestion de ces partenaires.

Le Maghreb et l'Asie connaissent une forte croissance de la coopération décentralisée avec la France, particulièrement dans le domaine du développement urbain. Les collectivités locales, sous l'impulsion de l'Union européenne, ont constitué des réseaux thématiques qui interviennent sur l'environnement urbain, la gestion de l'eau, ... des problématiques au coeur des préoccupations des gestionnaires des villes du bassin méditerranéen, et en plein devenir

dans des métropoles d'Asie dont les populations ne cessent d'augmenter. En la matière, le savoir-faire et les compétences techniques mobilisés par les collectivités locales françaises sont fortement appréciés par tous.

Enfin, la coopération décentralisée française intervient depuis longtemps en Amérique latine. Elle consiste essentiellement en échanges techniques et transferts de savoir-faire, particulièrement en matière de gestion des services publics urbains (assainissement, voirie, dans les métropoles brésiliennes, par exemple). Cette coopération, reconnue très performante par nos partenaires latino-américains, s'étend maintenant vers des programmes d'appui à la décentralisation dans un certain nombre de ces pays : Vénézuela, Colombie, Équateur notamment.

Dans tous les cas précédents, l'eau et plus généralement les services urbains, constituent un champ naturel d'échanges et d'actions entre collectivités ; d'autant que l'on constate de plus en plus fréquemment un mouvement en profondeur en faveur de la décentralisation de responsabilités accrues au niveau local, plus proche des populations directement intéressées, notamment par les services publics essentiels que sont l'eau et l'assainissement. C'est notamment le cas en Afrique où des Programmes spécifiques de Développement Municipal (PDM) ont été engagés dans ce sens par les Nations Unies (PNUD) avec le soutien de la France.

Dans la mesure où elle met en valeur le rôle essentiel que peuvent jouer les collectivités locales en matière de services publics de proximité, d'une manière ou d'une autre selon le contexte, la coopération décentralisée doit désormais être considérée comme une composante incontournable de la promotion internationale dans le domaine de l'eau. La place essentielle qu'occupent les collectivités territoriales françaises au sein de nos institutions de bassin est aussi un atout qui mérite d'être développé.

Il importe donc que le mouvement et les expériences engagés soient soutenus aussi bien par les pouvoirs publics que par le secteur privé, de manière à mettre au point les modalités les meilleures, en faire connaître et en valoriser les résultats, et en améliorer l'efficacité d'ensemble.

Le rôle essentiel des collectivités et communautés locales qui est très nettement apparu lors du Forum de Mexico, doit être conforté sur le terrain, en liaison avec l'approche par bassin versant. Pour ce faire, la coopération décentralisée sera développée en application de la loi dite « OUDIN – SANTINI », sans oublier l'expérience particulièrement intéressante acquise dans les DOM-TOM vis-à-vis des pays voisins.

Ainsi une importante délégation, d'une quarantaine d'élus et parlementaires français, a activement participé dans de nombreuses sessions du Forum et du Contre-Forum de Mexico.

L'Association Mondiale des Cités et Gouvernements Locaux (CGLU), ainsi que les diverses associations d'élus locaux français (AMGVF, AMF, ADF) ont joué à cet égard un rôle nouveau, efficace et utile.

La Mairie de Mexico a rassemblé les élus et parlementaires étrangers pour rédiger avec eux une « Déclaration des maires et élus locaux sur l'eau » proposée par la Commission sur l'eau et l'assainissement de CGLU. C'était une première du genre qui a complété judicieusement l'organisation « officielle » de ce 4^{ème} Forum Mondial de l'Eau. Celui-ci a été marqué par une

certaine opposition d'approche entre centralisateurs « jacobins », d'une part, et décentralisateurs « girondins » d'autre part.

- L'engagement des collectivités locales dans le domaine de la coopération est réel et déjà important : il constitue leur apport à la politique étrangère de la France et traduit leur souci de solidarité internationale.
- L'implication de ces collectivités locales doit être davantage reconnue et encouragée: qu'il s'agisse des municipalités, des conseils généraux, des conseils régionaux ou des collectivités à statut particulier, leur proximité avec les réalités du terrain et leur savoir-faire sont les atouts à valoriser. Mais leurs actions peuvent souffrir d'une carence dans la réflexion et leurs choix sont parfois décidés en fonction d'éléments subjectifs sans suffisamment d'analyse de fond, de concertation et d'expérience internationale. Ces actions ont l'avantage de dépolitiser en partie l'engagement public, à condition d'éviter les arrière-pensées électoralistes ou le tourisme écologique.

Cette forme de coopération apparaît souvent plus conviviale que la coopération officielle ; mais elle doit faire preuve de rigueur et ne pas se limiter à des transferts de matériels usagers ou obsolètes.

- Grâce aux dispositions définies par la loi OUDIN-SANTINI de février 2005, la coopération décentralisée dans le domaine de l'eau est appelée à se renforcer de manière significative au cours des prochaines années.

Le groupe d'échange récemment mis en place à ce sujet sous la double égide du Ministère des Affaires Étrangères et du Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable a un rôle important, mais délicat, à jouer dans le contexte du nouveau Partenariat Français pour l'Eau.

- Il est souhaitable que, tout en préservant l'autonomie, les capacités d'initiative et les choix des collectivités locales, les projets retenus et les actions menées s'inscrivent dans une cohérence nationale pour une coopération optimale entre les différents partenaires concernés.

L'on doit rappeler, là comme ailleurs, la nécessité de prendre réellement en compte les besoins exprimés par les populations, celle d'une cohérence d'actions entre les régions, et la nécessité d'une évaluation rigoureuse et sans complaisance.

Pour des raisons historiques, la France a la chance de posséder dans toutes les grandes régions, océans et mers de la planète, un certain nombre de collectivités d'Outre-Mer aux statuts divers :

- les départements d'Outre-Mer (DOM),
- les territoires d'Outre-Mer (TOM).

Dans ces Collectivités d'Outre-Mer (COM), les conditions géographiques et climatiques, comme le contexte économique, social et culturel, ont permis d'enrichir l'expérience et les références métropolitaines dans le domaine de l'eau, domaine qui, là aussi, revêt une grande importance, quels qu'en soient les usages domestiques, agricoles ou industriels.

Il convient d'ailleurs de noter que les DOM-TOM sont actuellement en train d'expérimenter une adaptation du système des institutions de bassin aux spécificités qui sont les leurs.

C'est assurément là un atout qu'il serait judicieux de chercher à valoriser davantage en vue de la promotion internationale de l'expérience française dans le secteur de l'eau.

Cet apport original en provenance des DOM-TOM concerne non seulement le domaine technique, mais aussi le domaine économique et social ainsi que le domaine institutionnel. Des possibilités restent à développer davantage par la voie des coopérations déconcentrées et décentralisées.

Ces actions devraient préférentiellement viser les différentes zones géographiques au milieu desquelles sont implantés les DOM-TOM concernés.

L'expérience a déjà prouvé qu'il est possible et efficace d'utiliser les structures de l'outre-mer français comme bases avancées de la coopération et de l'aide au développement dans les pays avoisinants.

En effet, par leur position géographique, les Collectivités d'Outre-mer occupent une place stratégique essentielle et ont un rôle original en matière de coopération régionale pour le développement. Elles disposent à ce titre de compétences et d'outils spécifiques (Fonds de coopération régionale et Fonds Pacifique).

Mais ces opérations régionales de coopération au départ des COM sont actuellement trop ponctuelles et sans coordination.

Étant donné l'intérêt que présente la situation géographique des COM, on doit envisager la création de **plates-formes permanentes de coopération** entre elles et les pays voisins. En dépit d'un niveau de développement perfectible, celles-ci bénéficient de moyens et d'une expertise que n'ont pas les États proches, avec lesquels il serait judicieux et utile de partager cette dernière. Des structures permanentes permettraient une capitalisation des expériences, et un suivi des actions et des financements, **une véritable coopération de voisinage** ; au total, un plus pour l'Outre-mer et pour moderniser l'image de la coopération bilatérale française.

* *
*

PROPOSITION 9

Soutenir et coordonner davantage les activités des sociétés savantes (Académie de l'Eau) et des multiples associations scientifiques, et techniques ou professionnelles (ASTEE, SHF, AIPCN, ...) qui contribuent beaucoup au rayonnement, à la diffusion et à l'influence de l'expertise française dans les divers métiers du secteur de l'eau (hydraulique, irrigation, barrages, navigation, ...), notamment en matière de normalisation.

- L'apport des Organisation Non Gouvernementales (ONG) au développement, dans le domaine de l'eau est important, mais très dispersé : les unes agissent dans l'urgence humanitaire, les autres dans l'aide au développement. Certaines se cherchent dans les deux à la fois. En dehors d'une multitude d'associations, en partie regroupées sur des plates-formes de coordination, il faut rappeler le rôle des grandes organisations caritatives internationales au premier rang desquelles s'est de longue date situé le

mouvement Croix Rouge (Croix-Rouge, Croissant Rouge) dont l'efficacité dans la maîtrise des conflits et des catastrophes n'est plus à démontrer. A côté de cette puissante organisation, ont émergé les mouvements sans-frontiéristes avec une démarche complémentaire, surtout dans l'urgence, mais aussi les réseaux relevant des églises de différentes confessions.

- Reste que le mode de fonctionnement des ONG est souvent fragile, voire ambigu : les unes refusent toute aide des États, mais sollicitent l'aide internationale fournie en grande partie par ceux-ci ; l'exemple de l'Union européenne qui leur alloue des sommes très importantes est, à cet égard, démonstratif. D'autres affichent leur indépendance, tout en acceptant les subventions gouvernementales.

- Pour la France, les ONG ne représentent que 11% de l'aide globale aux pays pauvres et la part de l'APD transitant par ces organisations n'atteint pas 1% contre plus de 5% pour les autres grands pays donateurs. Il est donc souhaitable que l'engagement pris par l'Etat de doubler d'ici cinq ans le montant des financements de l'APD destinés aux ONG soit respecté. Il est également important que cette revalorisation de leurs moyens s'accompagne d'une meilleure coordination de leurs actions. Ce n'est qu'à ce prix que les ONG constitueront une force vive efficace et innovante participant pleinement à la présence française sur le terrain.

- Améliorer l'efficacité des ONG françaises est d'autant plus nécessaire et urgent que celles-ci sont appelées à jouer un rôle accru dans la mise en oeuvre de la coopération décentralisée des collectivités locales et des agences de l'eau en application des dispositions définies par la loi OUDIN-SANTINI.

Il convient de donner aux ONG françaises un rôle accru « d'ouvreuses de portes » ou de « têtes de pont » efficaces, comme le font beaucoup, depuis longtemps, les pays anglo-saxons, toujours plus intégrateurs et soucieux d'efficacité.

* *
*

PROPOSITION 10

Renforcer vigoureusement l'impact des sociétés privées d'ingénierie française

1. Taille des sociétés de conseil et d'ingénierie françaises

Comme il a été dit précédemment, les sociétés de conseil et ingénierie nordiques et anglo-saxonnes sont en moyenne de taille bien supérieure aux sociétés françaises (phénomène historiquement lié à l'absence d'ingénierie publique dans ces pays).

A titre d'exemple, le premier groupe français, EGIS, oeuvrant dans le domaine de l'eau (hors domaine purement industriel où par contre des sociétés comme ALTRAN sont *leaders*) via sa filiale BCEOM, se classe au 13ème rang européen (en terme d'employés), et au 26ème rang mondial des sociétés de conseil et ingénierie, tous secteurs confondus.

Le suivant est SETEC, 60ème rang européen et 136ème rang mondial.

SOGREAH 65ème européen et 144ème mondial.

Le groupe SCE se situerait à la 107ème place européenne.

Ceci engendre des difficultés de positionnement commercial pour les sociétés françaises.

Ainsi les sociétés françaises sont dotées d'une gamme de références projet bien moins étoffée que la concurrence internationale, en particulier nordique et anglo-saxonne. Les pré-qualifications pour appels d'offres internationaux se basant principalement sur les références des sociétés candidates, les bureaux d'études français doivent bien souvent s'associer pour pouvoir être pré-qualifiés. Ce faisant, lorsque inclus dans des groupements comportant des BE étrangers de taille plus importante, des rapports de force en leur défaveur peuvent en outre s'opérer.

Hors cadre des appels d'offres, les bureaux d'études étrangers concurrents sont, de plus, mieux à même que les bureaux d'études français de présenter des listes de références plus fournies auprès de potentiels clients, leur donnant ainsi un avantage comparatif dans leur perception par ces derniers.

A noter que, dans quelques pays, des groupements d'ingénierie ont été créés ; leur vocation est de mutualiser les compétences et les moyens de sociétés privées nationales, mais aussi d'établissements publics et organismes de recherche, et ainsi d'affirmer un positionnement commercial plus fort et pertinent. Exemples : : SWECO (Suède), Norconsult (Norvège), Techniberia (Espagne), Nedeco (Pays-Bas).

Conséquence logique de leur taille insuffisante, les sociétés françaises présentent un nombre d'experts mobilisables, employés permanents, bien moindre que généralement leurs concurrents étrangers ; ceci diminue de manière proportionnelle les chances de pouvoir présenter dans des offres des profils d'experts répondant aux critères de sélection.

2. Création (législative) d'une maîtrise d'oeuvre globale

Vieux débat toujours d'actualité, la refonte des lois sur l'architecture et sur la maîtrise d'ouvrage publique (MOP) de 1985 permettrait à la France d'aller vers une « maîtrise d'oeuvre globale », c'est-à-dire la véritable ingénierie.

Cela permettrait de pouvoir concurrencer à l'exportation les cabinets d'architectes, anglo-saxons notamment, qui sont, eux, très multidisciplinaires, comme de véritables sociétés d'ingénierie. Les Espagnols, peuple latin s'il en est, ont bien réussi à modifier leur loi dans ce sens en 2000. Il conviendrait de s'inspirer de cet exemple proche.

3. Approche concertée avec les autres acteurs privés français du secteur de l'eau

Dans le cadre de nos projets internationaux, des relations de partenariat ou échanges entre acteurs privés (sociétés de conseil et ingénierie, équipementiers ou opérateurs) existent. Ces partenariats / échanges restent encore limités eu égard aux approches bien plus concertées et fédératrices que peuvent promouvoir d'autres pays. Il y a là certainement un élément « culturel » qui ne favorise pas les rapprochements entre sociétés françaises, chacune estimant pouvoir faire seul son chemin.

Les anglo-saxons développent des approches très pragmatiques sur ces questions avec des associations professionnelles comme British Water (<http://www.britishwater.co.uk/>), représentant les intérêts de l'industrie britannique de l'eau, sur son territoire et à l'international. De manière générale, les anglo-saxons et les nordiques pratiquent beaucoup plus

spontanément la culture du réseau entre acteurs d'un même domaine (opérateurs, bureaux d'études, équipementiers, constructeurs) que les français et s'échangent aisément nombre d'informations commerciales utiles, dans le cadre de relations « Gagnant-Gagnant », favorisant *in fine* l'économie de leur pays.

4. Approche concertée avec les pouvoirs publics français

En lien avec le point 2 ci-dessus, dans ces pays anglo-saxons ou nordiques sont régulièrement organisées des missions commerciales groupées entre entreprises d'un même secteur d'activités, sous l'égide de pouvoirs publics d'un pays / région ou d'une association professionnelle (cf. British Water ci haut). Exemples : :

Un gouvernement ou une région organise une mission commerciale à laquelle il convie les entreprises de son pays ou sa région, ou bien loue un large espace sur un salon international, dont il sous-loue des emplacements à des tarifs très compétitifs (via mutualisation des moyens logistiques) aux sociétés de son pays / région ou d'une association professionnelle.

L'affichage plus « indépendant » dans ses démarches, moins « collectif » traditionnellement pratiqué par les français, est moins efficace commercialement.

Les aspects bénéfiques de ces approches collectives semblent être parfaitement reconnus à présent au sein des pouvoirs publics français (cf. les dernières Rencontres Françaises de la Coopération Multilatérale où l'importance de mettre en place un « collectif France » a été souligné), et des démarches intéressantes en ce sens se mettent en oeuvre (cf. Pavillon France au dernier Forum Mondial de l'Eau).

5. Supports commerciaux pour les démarches export

La qualité du réseau des missions économiques dans nos ambassades est ressentie bien trop comme très variable.

Les chefs de mission et attachés sectoriels se suivent, ne se ressemblent pas, et ne se transmettent pas toujours les données et les informations.

En fonction des pays, leur rôle peut aller d'une assistance pleine et entière dans les démarches (informations amont projet collectées auprès d'institutionnels, informations pertinentes sur l'état du marché et de la concurrence, organisation d'événements commerciaux) à une assistance inexistante (où les sociétés sont parfois source d'informations pour la mission économique sur l'état du marché dans le pays).

6. Disponibilité, pertinence et identification de l'expertise privée française

● Disponibilité

L'expertise privée française en conseil et ingénierie, comme souligné au point 1, est moins pourvue en nombre que dans d'autres pays, ce qui se ressent quant à sa disponibilité.

● Pertinence

En outre, des pays comme le Danemark ou les Pays-Bas, de par leur petite taille, ou comme le Royaume-Uni pour leurs habitudes de par l'ouverture ancienne de leur économie, se sont depuis très longtemps quasi-exclusivement orientés vers les marchés étrangers pour se développer, et ont donc d'une très grande part de leur chiffre d'affaires réalisé à l'international. Par conséquent, ils disposent d'un bien plus grand nombre d'experts qui sont culturellement, linguistiquement et professionnellement armés pour travailler à l'export.

● Identification

Il n'existe pas à l'échelle française de moyens d'identification aisés de l'expertise mobilisable sur des projets. *A contrario*, il existe de nombreux sites Internet, anglo-saxons notamment, destinés à l'emploi d'experts dans le cadre de projets et parfaitement spécialisés dans cette finalité. De nombreuses annonces de recrutement sont d'ailleurs passées sur ces sites, où nous obtenons de très nombreuses candidatures qualifiées et intéressantes d'experts européens ou autres, mais très peu de français. Les sites français existants n'apportent que de piètres résultats (OIEAU, Emploi Environnement, etc.) et donnent principalement des candidatures de personnes débutantes dans le métier.

7. Obligations de moyens / obligations de résultats

Les cahiers des charges des appels d'offres auxquels les bureaux d'études répondent imposent les moyens à mettre en oeuvre (*i.e.* Liste des experts à fournir pour une prestation avec description précise des profils demandés, les CV que nous proposons doivent répondre à ces critères et constituent en général entre 50 et 70% de la note technique d'une offre) pour aboutir aux résultats escomptés.

Il serait préférable que soient fortement imposées des obligations de résultats, en laissant les bureaux d'études libres de mobiliser les moyens requis. Il est en effet très difficile de présenter du personnel disposant de moins de dix années d'expérience sur des projets sous financement de bailleurs de fonds internationaux qui ont tendance à considérer que l'ampleur d'un CV est garante d'une mission réussie.

L'absence d'obligations de moyens dans les marchés internationaux est vue par les bailleurs et les bénéficiaires comme un risque, car ils ne disposent pas d'experts en nombre et / ou qualité suffisantes pour contrôler le travail des consultants. L'obligation de moyens est donc à leurs yeux une garantie.

La mobilisation de jeunes professionnels est une problématique qui concerne tous les bureaux d'études français ou étrangers.

Les financements bilatéraux (FASEP, RPE) offrent un moyen efficace de pallier cette difficulté et de rompre le cercle vicieux (pas ou peu d'expérience = pas de poste dans un projet international = pas ou peu d'expérience) pour y être libéré de toute contrainte forte quant à la composition des équipes. Ils constituent de formidables occasions d'enrichir le profil des jeunes collaborateurs, et de renouveler et augmenter le champ d'experts internationaux.

* *
*

PROPOSITION 11

Adapter la formation dans le secteur de l'eau

Qu'il s'agisse de la formation initiale ou de la formation continue, toutes deux indispensables dans des métiers en évolution permanente, ce sont assurément là des enjeux majeurs pour le secteur de l'eau, aussi bien dans l'Hexagone qu'à l'exportation.

Ces problèmes de formation concernent évidemment tous les types de qualification ; mais le présent rapport se limite à quelques actions jugées prioritaires du point de vue de l'international.

En France, il existe de longue date de solides filières de préparation des cadres techniques et gestionnaires des métiers de l'eau. C'est plus particulièrement le cas dans deux de nos grandes Écoles d'Ingénieurs :

- l'École Nationale du génie Rural des Eaux et des Forêts (ENGREF),
- l'École Nationale des Ponts et Chaussées (ENPC).

Depuis un certain nombre d'années déjà, l'ENGREF a progressivement mis en place un dispositif de formation dans le domaine de l'eau très performant, basé à Montpellier, tout en s'appuyant sur les moyens de l'École Nationale du Génie de l'Eau et de l'Environnement de Strasbourg (ENGEES) d'une part, et sur ceux de l'École de la Santé de Rennes d'autre part.

L'ENPC, notamment, a connu une série de profondes réformes successives :

- transformation statutaire en établissement public,
- création d'une filiale spécialisée dans la formation continue, déménagement progressif à la Cité Descartes à Marne la Vallée,
- rapprochement avec les Ecoles de la Météo, de la Navigation Aérienne et des Sciences Géographiques, les Corps respectifs ayant fusionné,
- développement des activités internationales.

Il convient également de noter que depuis une quinzaine d'année, l'ENGREF et l'ENPC ont créé en commun un Centre d'Études et de Recherches spécialisé dans le domaine de l'eau et de l'environnement, le CERGRENE, devenu depuis le CEREVE.

Du point de vue international, la taille et les moyens de nos « Grandes » Écoles (et Universités) sont aujourd'hui devenus insuffisants, si on les compare à leurs concurrents étrangers, les principales universités européennes, anglaise, allemandes, ... ou américaines.

Certes, le dispositif français est resté encore relativement performant, reconnu et apprécié comme tel. Mais il reflète davantage l'héritage des siècles passés qu'il ne préfigure l'avenir.

Des rapprochements entre Grandes Écoles mériteraient d'être étudiés : ce qui permettrait la constitution de nouvelles entités couvrant l'ensemble des disciplines à mettre en oeuvre, des sciences exactes aux sciences sociales ou humaines, pour mieux appréhender aujourd'hui les problèmes d'aménagement de l'espace et du cadre de vie, de manière intégrée, équilibrée et cohérente.

Une telle organisation permettrait d'accéder à une taille critique suffisante, indispensable pour bénéficier d'économies d'échelle substantielles, en disposant de structures plus puissantes, notamment dans l'accueil des élites étrangères, en formation initiale comme en formation continue.

Des rapprochements gagneraient à être engagés avec les autres écoles d'ingénieurs des ministères techniques concernés, ENTPE à Lyon ou ENGEES à Strasbourg, mais également avec diverses écoles de techniciens réparties sur le territoire.

Ces rapprochements faciliteraient considérablement la restructuration en cours entre services extérieurs respectifs des ministères de l'Agriculture et de l'Équipement, aux niveaux départemental et régional.

Ils renforceraient également la collaboration et l'efficacité au sein du ministère de l'Écologie et du Développement Durable dont une grande partie du personnel d'encadrement est formée à l'ENGREF et à l'ENPC, à l'ENTPE et à l'ENGEES,...

En tout état de cause, cette proposition n'implique nullement la fusion des corps techniques concernés, lesquels pourraient continuer à se recruter en fonction des options suivies par les élèves au cours de leur formation.

D'autres formations spécialisées dans l'ingénierie des services urbains en réseaux (ISUR) ont été développés, notamment le Master de l'IEP de Rennes en partenariat avec l'ISTED : accessible à des étudiants de formation universitaire et ingénieur, ce Master connaît un succès croissant avec le soutien des milieux professionnels réunis notamment dans le cadre de l'AdP.

Appui à des centres de formation professionnelle basés à l'étranger

À l'étranger, particulièrement dans les pays en développement, la formation et le perfectionnement professionnels représentent des priorités essentielles qui conditionnent la bonne marche de tous les métiers de l'eau.

Contribuer d'une manière ou d'une autre à satisfaire cet impérieux besoin est aussi un objectif stratégique pour le rayonnement de notre expertise et la promotion de nos exportations.

Or, seule une petite fraction des personnels d'encadrement peut raisonnablement bénéficier d'une formation initiale ou continue en France, même si le dispositif national est amélioré comme il peut l'être.

Ainsi que le demandent de nombreux pays, de plus en plus souvent appuyés par les bailleurs de fonds internationaux, il est indispensable de promouvoir de façon plus méthodique la création de structures de formation locales, à l'intention des cadres et agents de maîtrise du secteur de l'eau.

Le premier projet de cette espèce a été réalisé dans les années 1990 en Pologne, sur la lancée de notre coopération technique bilatérale et avec le soutien financier exceptionnel des agences de l'eau françaises : cette expérience s'est révélée très réussie.

Plusieurs projets similaires ont ensuite vu le jour, en particulier au Mexique, le CEMCAS ; d'autres sont actuellement à des stades d'avancement divers, notamment en Afrique du Sud, au Vietnam et en Inde.

Sans oublier le cas du Maroc qui dispose avec l'ONEP d'un centre de formation de grande qualité, appuyé tant par la France que par les grandes agences de développement, tout comme le pôle Formation Recherche Développement de l'EEIR/ETSHER de Ouagadougou.

Il n'est bien sûr pas pensable que la France seule puisse financer la réalisation de toutes ces opérations, si intéressantes soient-elles. Elle peut, par contre, en prendre l'initiative, financer

quelques prestations d'ingénierie technique ou pédagogique, assurer une certaine assistance et exercer par-là une forme d'influence importante et durable.

Conformément à une grande tradition française, bien établie, d'enseignement de qualité à l'étranger, l'ambition devrait être, à terme, d'inspirer en quelque sorte l'apparition d'une famille « d'Écoles de l'Eau » à vocation régionale, telles que :

- latino-américaine, via le Mexique,
- asiatique, via le Vietnam,
- africaine (Afrique australe et centrale), via le Botswana,
- méditerranéenne et africaine, via le Maroc.

Enfin, il faudrait aussi organiser de façon méthodique le suivi des stagiaires et étudiants étrangers dans le temps.

Étayer la Francophonie

Éducation et formation, initiale et continue, domaines où la France jouit d'une réputation enviée et de moyens appréciés, doivent être considérées comme des priorités :

- accueil accru d'élèves et étudiants étrangers dans nos grandes écoles, nos universités, nos centres de recherche et d'enseignement, en utilisant davantage les programmes européens adéquats, tels que ERASMUS ou SOCRATES – LEONARD DE VINCI,
- promotion à l'étranger (au besoin en association) d'un réseau mondial de centres de formation et de perfectionnement, à vocation régionale, destinés aux cadres moyens et aux agents de maîtrise, techniciens ou gestionnaires, du secteur de l'eau,
- développer l'accueil systématique de stagiaires étrangers dans nos ministères, dans nos collectivités locales, dans nos agences de l'eau, dans nos associations, etc...

Par ailleurs, ce type d'actions sert aussi efficacement le soutien de la Francophonie au sein de la communauté internationale de l'eau.

Une certaine forme de coordination avec l'Organisation Internationale de la Francophonie (OIF) et ses diverses institutions ou programmes spécialisés serait à cet égard judicieuse, en liaison notamment avec le Canada / Québec.

Il conviendrait de s'appuyer davantage sur les opérateurs de l'Organisation Internationale de la Francophonie (OIF) dont on doit regretter les limites des programmes. En dehors d'actions de l'Agence universitaire de la francophonie (AUF) portant sur la formation et la recherche, de l'Association internationale des maires francophones (AIMF) qui investit dans la formation des cadres territoriaux et la construction d'équipements publics, les diverses instances de la Francophonie n'ont jusqu'ici pas proposé un engagement collectif dans le secteur de l'eau. Cette organisation pourrait veiller à ce que la liaison eau, santé et éducation soit une réalité : pas de santé sans eau, pas d'éducation utile sans santé durable. L'Institut pour l'Energie et l'Environnement Francophone (IEPF) basé dans la ville de Québec pourrait être utilement mobilisé sur le secteur de l'eau.

Le rôle clé de nos écoles dans la formation des cadres africains

Pendant de nombreuses années, un effort très important a été fait pour la formation de cadres de pays en développement, notamment africains, dans nos Grandes Ecoles (ENPC, ENGREF, ENTPE, ENGEES, ENAC), mais aussi directement dans les diverses écoles régionales (Écoles d'ingénieurs de Yamoussoukro en Côte d'Ivoire, l'École africaine des métiers de l'architecture et de l'urbanisme - EMAU - de Lomé, École nationale d'administration et de gestion de Vientiane, ...) avec l'appui d'enseignants coopérants. Cet effort avait permis la constitution de cadres techniques qui occupent aujourd'hui des fonctions à hauts niveaux de responsabilité, notamment dans le secteur public. Tous ont gardé un profond attachement à leur école et à leur formation ; et ils regrettent le tarissement des cadres formés en France.

Aujourd'hui, les écoles régionales mises en place (dans le secteur de l'équipement comme de l'aviation civile) ne semblent assurer que partiellement les besoins en formation des cadres locaux et les coopérations entre nos écoles et ces écoles régionales restent trop limitées.

Documentation et diffusion

La mise à disposition des connaissances acquises dans le secteur de l'eau et des services urbains repose aujourd'hui sur un réseau stable et coordonné de 14 centres de documentation consacrés en tout ou partie aux villes étrangères. Le centre « Villes en Développement », associé au Centre de Documentation de l'Urbanisme géré par l'ISTED et à celui du Plan urbain, rassemble le fond le plus important. La plupart des autres centres, dont celui de l'OIEau à Limoges, sont plus spécialisés dans le secteur de l'eau et donnent accès à de nombreux travaux non publiés.

A l'initiative des gestionnaires de la base de données URBAMET qui regroupe la plupart des références en Europe occidentale, le CD Rom URBAMET est édité en France et dans les pays francophones en association avec les gestionnaires allemands, anglais, italiens, ...

* *
*

PROPOSITION 12

Soutenir et coordonner les programmes de recherche appliquée, notamment ceux tournés vers l'extérieur

Les activités de recherche :

- recherche théorique et fondamentale,
- recherche appliquée et recherche-développement,
- formation par la recherche,
- veille technologique,

représentent un secteur à la fois vaste, diversifié et même stratégique dans un domaine comme celui de l'eau ; d'autant plus qu'il paraît indispensable de considérer simultanément la recherche concernant les déchets qui en est assez indissociable.

En effet la recherche est un véritable aiguillon qui joue un rôle trop souvent méconnu : en France, elle est dispersée au sein d'un grand nombre d'entités publiques, semi-publiques et privées, de telle sorte qu'il est très difficile d'en bien prendre la mesure. Quel que soit son statut, il est incontestable que sa qualité et sa vitalité sont de véritables moteurs économiques à moyen et long terme.

Il faut donc impérativement veiller à ce qu'en dépit des contraintes budgétaires, des moyens humains et financiers suffisants lui soient consacrés de façon permanente au sein des structures publiques, parapubliques et privées concernées. Les grands groupes de services urbains l'ont d'ailleurs fort bien compris et, depuis longtemps, ils se sont dotés de centres de recherche performants dans les métiers qui sont les leurs, centres qui ont eux-mêmes noué divers accords de partenariats étrangers. Il appartient aux pouvoirs publics, à l'Etat bien sûr, mais aussi aux collectivités territoriales – notamment les régions et les institutions universitaires – d'assumer une politique ambitieuse et continue en la matière, en usant de tout le registre de leurs capacités.

Il est bon enfin de souligner les nombreuses et fructueuses coopérations menées dans les diverses disciplines du domaine de l'eau par nos universités et instituts de recherche avec leurs homologues étrangers de plus en plus souvent avec l'appui et le concours financier de l'Union européenne (exemple avec l'Université TONJI à SHANGAÏ).

Il s'agit assurément d'une composante très importante dans la panoplie des actions de promotion internationale dans le domaine de l'eau, composante allant d'ailleurs souvent de pair avec la coopération décentralisée des collectivités locales concernées.

Toutes ces coopérations interuniversitaires en matière de recherche-développement gagneraient à être mieux connues, soutenues et valorisées.

Les initiatives prises par le ministère des Affaires étrangères notamment dans différents programmes de recherche menés par le PSEAU, avec le partenariat pour le développement municipal (PDM) et par l'ISTED (programme recherche urbaine pour le développement – PRUD-), doivent être prolongées et développées, notamment pour ce qui concerne les populations les plus démunies.

Dans un monde de plus en plus interdépendant, le potentiel d'une recherche scientifique de haut niveau constitue un atout majeur ; et l'enjeu stratégique qu'il représente concerne autant les pays du Nord que ceux du Sud. Dans cette compétition, les pays en développement restent pour la plupart très en retrait.

Or en ce domaine, la France a construit un réseau brillant, mais fractionné à travers un ensemble exceptionnel d'instituts très performants, mais trop peu soucieux de coordination et de capitalisation à moyen et long termes ; trop désireux, en revanche, d'afficher leur logo ou leur sigle, et de revendiquer leur autonomie :

- Institut de Recherche et de Développement (IRD),
- Centre National de Recherche Scientifique (CNRS),
- Centre de coopération Internationale en Recherche Agronomique pour le Développement (CIRAD),
- Institut National des Études Démographiques (INED),
- Nombreux centres de recherche des universités,
- ...

Cet ensemble est placé sous la tutelle, tantôt du Ministère des Affaires Étrangères, tantôt du ministère de l'Éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, et bien entendu toujours sous celle de l'Économie, des finances et de l'industrie. Tous ces établissements seraient davantage performants si une concertation ouverte pouvait être régulièrement organisée pour proposer des axes de recherche partagés sans concurrence, dans la cohérence des choix et la complémentarité des moyens.

Ce manque de concertation, de coordination et d'harmonisation entre ces différentes structures publiques aboutit à des concurrences et à des doublons, avec une absence de liens entre établissements ; le tout est préjudiciable d'une part à la place et au rayonnement scientifique de la France, d'autre part à la promotion de la recherche dans les pays en développement.

Il est en outre regrettable que l'ensemble des institutions de recherche, rattaché avec les outils de formation au Ministère des Affaires Étrangères, soit plus ou moins coupé des actions conduites par l'Agence Française de Développement ; cette dichotomie est fort préjudiciable à une entente cohérente et à une action efficace.

Enfin, l'on doit déplorer l'absence d'engagement dans cette direction au sein du Pacte pour la recherche adopté par l'Assemblée Nationale et par le 6ème Programme-cadre européen de Recherche et de Développement (PCRD) qui n'alloue que 4% des moyens aux activités internationales (rapport de l'Académie des Sciences 2006).

* *
*

PROPOSITION 13

Coordonner étroitement actions françaises et européennes. Chercher à articuler judicieusement le Partenariat Français au niveau de l'Union européenne (Partenariat Européen ?) à partir du « tandem » franco-néerlandais qui a bien fonctionné pour préparer la contribution régionale européenne au Forum Mondial de l'Eau de Mexico, en mars 2006.

Dans la mondialisation en cours, le poids moyen économique, démographique et donc politique de la France doit impérativement se démultiplier au travers l'Union européenne pour atteindre une meilleure efficacité.

Dans le secteur de l'eau, l'expérience française - dont s'est beaucoup inspirée la Directive Cadre notamment – occupe une place importante et enviée auprès des autres pays membres.

Il est essentiel de mener au niveau européen une action à la fois dynamique, mais aussi subtile, en ménageant au maximum nos partenaires européens qu'il convient de convaincre et d'entraîner en douceur dans des projets ambitieux d'intérêt commun.

Le secteur de l'eau doit devenir une composante importante de l'action extérieure de l'Union européenne : élargissement à l'Est, politique de voisinage, partenariat euro méditerranéen, ...

dans le cadre de l'Initiative européenne pour l'eau et de la Facilité financière pour l'eau UE / ACP, commençant par l'Afrique (NEPAD).

En effet, dans le domaine de l'eau à l'international, comme dans toutes les autres composantes importantes de notre politique extérieure, il convient de rechercher au niveau européen un effet d'échelle et de levier, pas toujours mais souvent possible, qui donne un poids et une efficacité supplémentaires à des initiatives purement nationales.

La mise en oeuvre laborieuse, en cours, de la Directive Cadre sur l'eau ainsi que les autres actions européennes dans le domaine de l'eau, notamment en direction du Sud (Méditerranée et Afrique), sont autant d'occasions à utiliser pour faire progresser le concept, encore très incertain, de Partenariat Européen pour l'Eau (PEE).

Par ailleurs, de nombreuses sociétés françaises du secteur de l'eau ayant désormais une assise européenne, voire transatlantique (capitaux, personnel, fournisseurs, sous-traitants, filiales, partenaires, ...), il conviendrait d'harmoniser progressivement les conditions d'aide et de financement des contrats d'exportation, lesquelles sont actuellement fort différentes et disparates entre les divers pays membres de l'Union européenne.

En effet cette diversité constitue aujourd'hui pour les entreprises, surtout les plus importantes, un handicap croissant par rapport aux instruments comparables en vigueur aux États-Unis d'Amérique (USAID, EXIMBANK) et au Japon (JICA, OECF, ...); ce handicap est pour celles-ci d'autant plus grand que nos critères et nos procédures d'attribution sont, comme souvent, parmi les plus rigides et les moins favorables qui soient.

Il convient de profiter de la présidence française de l'Union Européenne au deuxième semestre 2008 pour faire avancer toutes les questions précédentes.

* *
*

PROPOSITION 14

En liaison avec le Conseil Mondial de l'Eau, contribuer activement au développement de marchés financiers locaux, au renforcement des ressources des collectivités locales et à la recherche de nouvelles sources de financement, priorités déjà soulignées par le rapport CAMDESSUS et reprises actuellement par le Panel GURRIA.

Le Ministère français de l'Economie, des Finances et de l'Industrie (MINEFI), avec le concours de ses missions économiques à l'étranger, ainsi que la Caisse des Dépôts, grâce à des accords de jumelage et de partenariat avec des institutions similaires, sont susceptibles d'apporter un précieux concours dans ce domaine. La Caisse des Dépôts devrait, par exemple, être associée aux travaux du Panel GURRIA, tout comme le Groupe DEXIA.

Complémentairement, le système de financement en vigueur dans nos agences de l'eau - qui fait leur originalité et leur efficacité - est aussi à promouvoir à l'étranger, en liaison avec les grands groupes industriels et de services concernés.

A l'occasion du récent Forum Mondial de Mexico, le financement des infrastructures de l'eau a d'ailleurs fait l'objet de deux publications intéressantes :

- l'une reprend les conclusions et recommandations de la « Task Force GURRIA » et vient compléter et actualiser les travaux du Panel CAMDESSUS. De nombreux exemples d'applications concrètes sont indiqués, incluant des réalisations de micro-crédits et d'intéressants montages financiers sous-souverains. La participation active de l'Agence Française de Développement (AFD) doit être soulignée ainsi que les travaux du programme Solidarité Eau (PS-Eau), concernant notamment des solutions financières en faveur de l'assainissement. Bien que des progrès tangibles aient été réalisés depuis trois ans, la tâche qui reste à accomplir pour atteindre les Objectifs de Développement du Millénaire d'ici 2015 est immense,
- l'autre publication du Conseil Mondial de l'Eau sur ce sujet (Costing MDG Target 10 on Water Supply and Sanitation) est éclairante à cet égard : quelle que soit l'hypothèse de calcul retenue pour évaluer le coût global de réalisation des Objectifs souhaités en 2001, les financements consentis actuellement restent très en retrait, en particulier pour ce qui concerne l'Afrique subsaharienne.

La communauté internationale convient à la fois de l'insuffisance du montant actuel de l'aide publique au développement et des difficultés budgétaires des uns et des autres, pour son augmentation sensible à court terme. C'est donc bien à de nouveaux modes de financement qu'il convient de réfléchir. Heureusement, l'idée de ressources additionnelles fait progressivement son chemin dans les instances internationales même si certains États, et non des moindres, émettent encore des réserves.

D'autres sources de financement (comme la récente taxe instaurée à l'initiative du Président français sur les billets d'avion) doivent être explorées: contributions volontaires des entreprises françaises implantées à l'étranger pour participer de manière plus significative à l'effort nécessaire ; sanction ferme de l'usage des paradis fiscaux et taxation des ventes d'armes.

* *
*

PROPOSITION 15

Dans le contexte international d'aujourd'hui, la prise en compte de la diversité culturelle en général, et en particulier de la dimension culturelle de l'eau, doit être méthodiquement promue, en associant les spécialistes des services et des centres culturels français basés à l'étranger, ainsi que les nombreuses Alliances Françaises implantées au travers le monde dans les pays développés ou non.

En effet, la France possède, avec son réseau culturel à l'étranger, un dispositif exceptionnel, sans équivalent dans le monde. Ce dispositif qui vieillit, a besoin de trouver de nouvelles vocations, en meilleure harmonie avec le contexte d'aujourd'hui.

Ce dispositif très coûteux, largement méconnu par les Français eux-mêmes, est souvent peu utilisé et quelque peu livré à lui-même. Or celui-ci pourrait jouer un rôle original et fort utile pour contribuer à mieux prendre en compte la dimension socioculturelle dans la gestion des ressources en eau et de leurs divers usages.

De fait, le réseau culturel de la France à l'étranger est composé d'une double structure :

- d'une part, les centres culturels, considérés comme des services extérieurs du Ministère des Affaires Étrangères dotés de l'autonomie financière : il en existe plus de 150, répartis dans 91 pays, sans oublier 68 établissements sans autonomie financière et 4 centres culturels franco étrangers dans le cadre d'accords de coopération (Guinée Conakry, Mozambique, Namibie et Niger),

- d'autre part, le réseau des Alliances Françaises, implanté dans 138 pays, avec 1098 établissements qui sont autant d'associations culturelles de droit local s'inspirant de la loi française de 1901. Étroitement intégrées à la société civile locale, ces associations reçoivent le label d'« Alliance Française » accordé par l'Alliance Française de Paris avec laquelle il n'existe pas de lien juridique formel, mais à qui est reconnue une autorité morale. Seules 263 de ces « Alliances Françaises » sont liées à notre Ministère des Affaires Étrangères et bénéficient de son aide.

Introduire le domaine de l'eau, qui s'y prête particulièrement bien, au sein de notre important réseau culturel à l'étranger, contribuerait à lui redonner nouvelle jeunesse et dynamisme.

Ainsi, de manière très pragmatique, des formules innovantes de partenariats d'intérêt commun pourraient-elles être aisément développées tant avec nos collectivités locales et agences de l'eau, dans le cadre de la coopération décentralisée en application de la loi OUDIN-SANTINI, qu'avec nos entreprises du secteur de l'eau.

A cet effet, la réussite de la Première Rencontre Internationale « Eau et Cinéma », organisée à Mexico par l'Académie de l'Eau et le Secrétariat International de l'Eau (SIE), pourrait être valorisée au sein du réseau culturel français (et francophone) au cours des mois et des années à venir, notamment à l'occasion des grandes manifestations internationales concernant l'eau.

* *
*

PROPOSITION 16

Améliorer la présentation et la promotion de l'offre française.

Compte tenu des diverses réformes et évolutions intervenues dans les structures publiques (ministères) et para publiques (ACTIM puis UBIFRANCE), il n'est pas toujours possible actuellement d'être en mesure de présenter, de manière objective et complète, l'expérience française dans le domaine de la gestion des services des eaux : gestion directe (régie simple ou autonome) ou gestion déléguée (concession, affermage, gérance, régie intéressée, prestations de services diverses).

Cet exercice de présentation est pourtant fréquemment nécessaire et d'une grande importance, pour assurer une information satisfaisante et fiable à de nombreux interlocuteurs étrangers : administrations, bailleurs de fonds, collectivités, etc. ...

Cela peut se produire en France où se rendent en visite de nombreuses délégations, soit au coup par coup, soit à l'occasion de manifestations ou d'expositions internationales.

Inversement cela peut aussi se produire à l'étranger dans le cadre de nombreux déplacements de délégations françaises ou d'autres manifestations et expositions professionnelles.

Pour avoir crédibilité et impact, cette présentation institutionnelle doit être effectuée par un organisme indépendant, bien distinct et autonome par rapport aux parties prenantes : collectivités locales et opérateurs.

En raison de ses responsabilités régaliennes et de ses fonctions de régulateur en la matière, l'Etat est assurément le mieux à même de présenter la situation.

Et compte tenu de la clarification préconisée des missions respectives du MEDD, du MAP et du MTETM, la DAEI s'avère aujourd'hui bien placée pour assurer ce genre de prestations tant en France qu'à l'étranger, comme elle l'a prouvée dans le passé.

Il importe donc que celle-ci s'organise et se renforce en conséquence pour pouvoir continuer à faire efficacement face à ces responsabilités à l'avenir.

Elle devra le faire en étroite liaison avec UBIFRANCE dont les missions sont très voisines au-delà des diverses réformes, fusions et déménagement effectués par celui-ci au cours de ces dernières années.

Elle devrait le faire également en utilisant le cadre plus souple de l'ISTED, associant partenaires publics, parapublics et privés, en partenariat avec les organismes spécialisés, Institut de la gestion déléguée, IDDRI, Académie de l'Eau, Office internationale de l'Eau...

Pour ce faire l'ISTED devrait devenir l'instrument spécialisé dans la promotion des exportations françaises pour l'ensemble des infrastructures, des équipements et des services publics (eau, transports, mer, tourisme...) non seulement pour le compte du MTETM et des autres ministères, mais aussi pour le compte des collectivités locales et du secteur privé. Pour ce faire, ses objectifs et ses missions devraient être redéfinis dans le contexte d'aujourd'hui, en s'inspirant des exemples très réussis à l'étranger dans ce domaine tels que GTZ en Allemagne, JICA au Japon. Le récent rapport de Christian Parent, CGPC, sur les nouvelles orientations de l'Institut notamment vers la gouvernance urbaine et le développement durable, mais également la capitalisation et la diffusion, constitue une opportunité à saisir. Il dispose d'ores et déjà d'une importante reconnaissance internationale auprès de la Banque mondiale, de l'Union européenne et a conclu plusieurs accords de partenariat notamment avec l'AFD et l'IGD, et avec plusieurs de ses membres privés dont la banque DEXIA.

* *
*

PROPOSITION 17

Toutes les propositions précédentes doivent être soigneusement adaptées au contexte spécifique considéré : pays développés, pays émergents, en transition ou à revenu intermédiaire, pays en voie de développement classique, pays les moins avancés, à faible revenu.

Choisir quelques pays pilotes pour tester et dynamiser des démarches nouvelles

Sans qu'il soit envisageable d'établir une véritable typologie, une approche géographique, voire géopolitique, est également judicieuse en matière d'exportations. On peut en effet distinguer une série de sous-ensembles avec lesquels la France entretient des relations économiques, sociales et culturelles particulières :

- l'Union européenne,
- les nouveaux adhérents,
- les pays candidats,
- l'OCDE,
- le bassin méditerranéen,
- l'Afrique,
- les pays (plus ou moins) francophones.

Afin de mettre concrètement en pratique les propositions précédentes, il devrait être proposé au Partenariat Français certains pays pilotes, tels que l'Algérie, le Vietnam et le Niger, en vue d'une action concertée d'expérimentation.

Cette action comporterait bien entendu la mise en œuvre de la loi OUDIN-SANTINI, mobilisant la coopération décentralisée de collectivités françaises, en collaboration avec leurs agences de l'eau. Menée sous l'égide du Partenariat Français, elle fournirait à celui-ci un but de mobilisation utile et pertinent, dans le prolongement du Forum de Mexico qui était précisément placé sous le thème « Des actions locales pour un défi global ».

Pour chacun des trois pays pilotes proposés, Vietnam, Algérie et Niger, un programme pluriannuel d'actions locales (PPAL) devrait être préparé par le Partenariat Français pour l'Eau (PFE), puis proposé aux autorités concernées et mis au point en commun. Ce programme comprendrait un large éventail de mesures diversifiées, mais cohérentes : études, conseils, assistance technique, opérations pilotes, formation, ...

Il comporterait systématiquement une composante socioculturelle conjuguant les apports nouveaux de la coopération décentralisée issue de la Loi OUDIN-SANTINI avec le potentiel du réseau culturel français dans les pays considéré, Vietnam et Algérie.

Chacune des actions locales proposées serait exécutée par l'acteur français le plus pertinent, avec le label du Partenariat Français pour l'Eau (PFE), et chaque fois que possible, dans le cadre de jumelages bilatéraux entre institutions publiques similaires.

Le programme pluriannuel d'actions locales ainsi que les jumelages correspondants devraient être complétés par des interventions classiques menées individuellement par les acteurs français, essentiellement les entreprises privées, dont les PME / PMI, du secteur de l'eau : accords et contrats de nature commerciale tels que délégations de gestion. En pareil cas, l'originalité, l'efficacité et la pérennité de ces interventions proviendraient de leur insertion

dans un contexte global, illustrant clairement les rôles respectifs des acteurs publics, privés et associatifs.

Pour être en mesure de mener à bien ces propositions, le Partenariat Français pour l'Eau devrait se doter d'un comité de pilotage et de suivi, dont la composition pourrait être légèrement adaptée selon le pays considéré, l'Algérie, le Vietnam ou le Niger.

Une évaluation *a posteriori* de ce type d'expériences devrait être effectuée au bout de deux ou trois ans par les soins d'un organisme indépendant.

* *
*

PROPOSITION 18

Promouvoir nos activités à l'étranger en augmentant le nombre de Français expatriés

Il est connu que le pourcentage de Français expatriés est sensiblement plus réduit que dans la plupart des pays développés comparables.

Ce pourcentage est encore plus faible si l'on s'en tient aux expatriés exerçant une activité à caractère économique, industriel ou commercial. Car parmi les Français expatriés, une proportion beaucoup plus grande que dans tout autre pays exerce son activité à l'étranger dans le domaine culturel et/ou dans l'enseignement ; ce qui est une bonne chose pour le rayonnement de la langue et de la culture nationales.

Il n'en demeure pas moins que les Français s'expatrient moins volontiers que d'autres et « coûtent » plus cher en pareil cas ; car leurs primes d'expatriation sont plus élevées. Les Français sont en outre, de plus en plus indûment d'ailleurs, réputés pour ne pas bien maîtriser les langues étrangères ...

C'est là un handicap pour notre efficacité à l'exportation, laquelle est pénalisée, voire impossible, sans une présence effective et durable, sur le terrain, comme au sein de toutes les instances internationales utiles.

Pour promouvoir nos activités à l'étranger, il est donc impératif qu'un effort et des encouragements significatifs soient réalisés dans ce domaine, par exemple :

- dans la ligne des anciennes formules CSNE, accentuer la présence des jeunes à l'étranger dans le cadre de la réforme du service national, en utilisant le Volontariat international en entreprise VIE que gère UBIFRANCE,
- tant dans le secteur public que dans le secteur privé, ne pas pénaliser, mais au contraire favoriser la carrière des Français expatriés, en les préparant mieux avant leur départ et en les réintégrant dans de bonnes conditions lors de leur retour de l'étranger. Au niveau de l'individu, comme d'une entreprise ou d'un pays, une réussite significative et durable à l'étranger est une oeuvre de longue haleine qui exige méthode et persévérance : il faut procéder par étapes, en capitalisant au fur et à mesure

l'expérience acquise ; ce qui est relativement plus long à l'international. Loin d'un dérivatif un peu exotique, ou d'une improvisation même brillante, c'est un vrai métier de professionnel et une composante désormais indissociable des activités nationales, même pour les PME – PMI, même pour le personnel de la fonction publique,

- s'agissant des corps techniques et des fonctionnaires, il conviendrait de prendre exemple sur la gestion des professeurs enseignants expatriés de l'Education nationale gérés par l'Agence Française pour l'Enseignement à l'étranger (AEFE) dont l'avancement bénéficie d'une bonification d'ancienneté égale à la moitié de la durée de leur séjour à l'étranger.

Il est bien évident que toutes ces mesures sont, en outre, de nature à contribuer à l'amélioration des débouchés sur le marché de l'emploi en France, en particulier au profit des jeunes.

Les jeunes cadres français de l'eau et l'international

Dans la mesure où la promotion des exportations dans le secteur de l'eau doit s'inscrire dans une perspective à long terme, il est apparu intéressant de recueillir le point de vue et de tenir compte des aspirations d'un certain nombre de jeunes cadres, hommes et femmes, motivés dans ce domaine.

C'est ce qui a été fait en rencontrant délibérément un certain nombre de jeunes ingénieurs issus des principales grandes écoles concernées : École Polytechnique, ENS, Agro, ENGREF, ENPC, ENTPE, ENGEES.... qu'ils soient en premier ou deuxième poste, voire même directement à la sortie de leur école.

On constate de façon générale que les jeunes générations actuelles manifestent aujourd'hui un très vif intérêt pour l'international, en particulier dans le domaine de l'eau qui intéresse beaucoup un nombre accru de jeunes femmes.

Plus familiers que par le passé avec les voyages et les séjours internationaux, maîtrisant mieux les langues étrangères, ils sont nombreux à envisager tout ou partie de leurs activités professionnelles en expatriation, spécialement en début de carrière.

Contrairement aux générations précédentes qui, très souvent, avaient fait leur apprentissage des problèmes hydrauliques dans les colonies de l'époque, les jeunes ingénieurs français sont aujourd'hui attirés par l'important débouché constitué par les institutions multilatérales, régionales ou bilatérales en charge du développement, en particulier les grands bailleurs de fonds (Banque Mondiale, etc. ...), ainsi que par les nombreuses ONG du secteur de l'eau.

L'expérience montre que leurs qualités (éducation, formation, culture, puissance de travail, ...) y sont fort appréciées par tous.

Relancer un service civique national

- La suspension du service national obligatoire (750 000 appelés par an) date du 28 octobre 1997, avec effet progressif. A l'intérieur de celui-ci, existaient cinq formes civiles du service national (50 000 engagés volontaires par an) : volontariat du service national en entreprise,

volontariat pour l'aide technique, service de défense et de sécurité civile, service dans la Police nationale, objection de conscience.

- Cette décision majeure a brutalement tari une source importante, compétente et généreuse de volontaires qui trouvaient dans cet engagement une expérience enrichissante et rendaient des services appréciés. Mais, parallèlement à cette décision, le législateur a inséré dans le Code du service national un statut du volontariat civil, en vue de participer à l'action de la France dans le monde, à travers des missions d'intérêt général, de cohésion sociale et de solidarité, d'aide technique dans les territoires d'Outre-mer, et dans le domaine de la coopération internationale (2000). De même, le 23 février 2005, une loi a été promulguée sur le volontariat de solidarité internationale (volontaires internationaux dans les ONG).

- Depuis le discours du Chef de l'Etat du 14 novembre 2005, plusieurs intéressantes propositions de loi sont à l'étude, émanant de députés comme de sénateurs concernant un service civique national. Ces propositions font l'objet d'un débat, certaines allant jusqu'à préconiser l'instauration d'un service obligatoire.

- Le rétablissement d'un service civil national permettrait de valoriser les notions de fraternité et de solidarité qui habite la jeunesse, et pourrait constituer un vivier où la coopération technique puiserait les ressources humaines supplémentaires qui lui sont aujourd'hui nécessaires.

- La mobilisation des acteurs éducatifs, dont on a vu la sensibilité et l'engagement potentiel lors du *tsunami*, relève la plupart du temps d'une démarche liant les écoles des pays du Nord à celles des pays du Sud ; des jeunes pour des jeunes. Elle s'inscrit souvent dans la poursuite de travaux engagés depuis plusieurs années sur le développement durable et l'éducation au développement ; l'implication des collèges et lycées de France est cependant insuffisante.

Cette mobilisation devrait concerner, avant tout, l'amélioration de l'accès à l'eau et à l'assainissement, donc de la santé des populations, et privilégier le long terme par rapport à l'urgence.

* *
*

PROPOSITION 19

Rénover un bilatéralisme pragmatique en intime connexion avec l'Union européenne

- Le maintien d'une relation bilatérale est unanimement réclamé, avec au moins la « parité » entre le multilatéral et le bilatéral. Celui-ci doit être redéployé sur des segments spécifiques où l'expertise française est reconnue et efficace.

- Sans renoncer à l'engagement récent dans le multilatéral, de nouveaux moyens doivent être mobilisés pour renforcer le bilatéral, visant à maintenir une assistance technique de terrain et un réseau de conseillers et d'assistance technique, régionaux ou locaux, auprès de nos ambassades pour le suivi des actions dans les pays.

- La montée en puissance de l'APD devrait permettre de répondre, si l'on privilégie le secteur de l'eau, non seulement à l'indispensable engagement multilatéral, mais aussi à la satisfaction prioritaire des demandes bilatérales formulées parallèlement.

- Un bilatéralisme pragmatique peut compenser les dérives engendrées par la tendance actuelle au déliement de l'aide publique au développement.

A cet effet, il est souhaitable :

- de renforcer une assistance technique de terrain, en appui aux instances nationales ou régionales pour la coordination et le suivi de la mise en oeuvre des financements multilatéraux (conseillers auprès des ministères). Il s'agit-là d'un objectif prioritaire, la déflation majeure de l'assistance technique française compromettant les intérêts des uns comme des autres,
- d'étoffer le réseau des conseillers et assistants techniques (régionaux ou locaux) auprès de nos ambassades et le pilotage de l'APD dans le secteur de l'eau ainsi que le conseil et l'appui aux acteurs français dans la pays, nos collectivités locales, les ONG et surtout les entreprises.

Il serait regrettable que l'engagement de notre pays dans le multilatéral se fasse au détriment du bilatéral, comme s'il s'était agi d'un simple transfert de fonds : en recherchant de nouveaux financements, cet engagement multilatéral pourrait s'opérer, non par soustraction, mais par addition ; ceci permettrait à notre pays de continuer à augmenter le volume de notre APD qui, conformément aux accords de Monterrey, devrait s'élever à 0,5% du PIB en 2007 et atteindre 0,7% en 2012.

* *
*

PROPOSITION 20

Veiller à plus de précision et de rigueur dans le vocabulaire utilisé ; la question de la terminologie utilisée, du sens précis des mots étant essentielle

Depuis une dizaine d'années, on observe l'apparition et l'utilisation systématique d'un certain nombre de mots nouveaux, généralement issus ou traduits de l'anglais, qui sont couramment utilisés en français, ou plutôt « franglais », ainsi que dans l'ensemble de la communauté internationale. Sans chercher à être exhaustif, on peut citer les termes de **gouvernance**, **régulation**, **alliance**, **développement durable**, etc. ...

Inversement certains mots français sont utilisés en anglais, mais dans un sens différent, et même parfois reviennent en France ainsi modifiés ; par exemple **partenariat**, **concession**, etc...

Il est bien normal que des langues vivantes évoluent dans le temps, et le phénomène a été amplifié par la mondialisation.

Le problème est que la signification précise des mots que l'on utilise pourtant couramment n'est pas claire et devient une source d'ambiguïté et d'incompréhension.

Une langue s'explique avant tout historiquement : c'est un matériel intellectuel, donc culturel, hérité d'une très longue succession de générations. STENDHAL ne disait-il pas « *Le premier instrument du génie d'un peuple, c'est sa langue* ».

Les qualités intrinsèques de la langue française, comme la richesse de son patrimoine culturel, en font un remarquable instrument de pensée et de communication humaine. Selon la célèbre formule de Claude HAGEGE, « *une langue vit de la culture qu'elle exprime* ».

C'est pourquoi, malgré l'expansion de l'anglais, le français constitue aujourd'hui encore une langue de culture et de haute civilisation, au rayonnement mondial.

Il faut dès lors veiller davantage à la précision et à la rigueur dans l'utilisation des termes et du vocabulaire, notamment dans les documents officiels qui ont une portée normative d'ordre juridique, et à ce que les traductions tiennent compte des nuances culturelles que les termes étrangers recouvrent.

A cela s'ajoute la place de plus en plus grande occupée par l'image par rapport au langage et au concept. Cette évolution de la culture traditionnelle, véhiculée par l'écrit et le concept, vers une culture « moderne » de l'image et du percept, tend à réduire nos capacités intellectuelles d'analyse, de réflexion et de critique objectives. Car voir n'est pas savoir ; voir n'est pas comprendre ; « montrer » n'est pas « démontrer ». La répétition des images se substitue fâcheusement à l'interprétation du sens et à l'explication du fond.

Par exemple, la confusion est grande autour du mot « partenariat », souvent complété par « partenariat public - privé » ou même « partenariat public public » », avec des significations floues qui sont très différentes les unes des autres. Cette confusion s'est encore accrue depuis l'introduction récente dans le droit français de la commande publique d'un nouvel instrument appelé « contrat de partenariat ». Institué par l'ordonnance du 17 juin 2004, ce contrat générique permet à l'Etat et aux collectivités locales de confier à un tiers le soin de financer, concevoir tout ou partie, construire, entretenir et gérer des ouvrages ou des équipements publics qui concourent aux missions de service public, dans un cadre de longue durée, contre un paiement effectué par la personne publique et étalé dans le temps.

Il s'agit-là d'une innovation intéressante qui n'a pas encore donné la mesure de ses possibilités dans le domaine de l'eau en France, et qui peut également être développée efficacement à l'étranger au cours des années à venir.

Mais l'utilisation du même vocabulaire rend plus confuse encore la notion antérieure de PPP, qui coïncidait avec celle de délégation de service public (DSP), elle-même déjà ambiguë puisqu'elle recouvrait des instruments juridiques aussi différents que la concession et l'affermage (aux risques et périls de l'opérateur), ou la gérance et la régie intéressée (où l'opérateur est rémunéré par la personne publique).

* *
*

PROPOSITION 21

Organiser une table ronde pour présenter et débattre des dispositions destinées à renforcer l'efficacité des acteurs institutionnels français du secteur de l'eau à l'international

Cette table ronde serait organisée par les pouvoirs publics : ministères (MTETM, MAP, MEDD, MSS, MinEFI), AFD, UBIFRANCE, avec la participation des organisations représentatives des collectivités locales (AMF, AMGVF, ADF, ARF) et les principales associations et ONG impliquées dans le secteur de l'eau.

A cette table ronde, devraient également être conviés un certain nombre d'autres institutions concernées, françaises (Partenariat Français pour l'Eau, collectivités locales, ONG..., européennes (EuropeAid, BEI, BERD...) et internationales (Banque Mondiale, OCDE, UNESCO, OIF,...).

Dans le cadre du partenariat français pour l'eau, un projet de programme de travail pluriannuel devrait être proposé (incluant le Forum d'Istanbul de mars 2009) avec un budget prévisionnel et un plan de financement réparti entre bailleurs de fonds potentiels des différentes catégories d'acteurs. Cet événement de lancement pourrait être prévu à Paris fin 2007 afin de faire connaître ce nouveau Partenariat au niveau français, européen et international.

Plus généralement, il serait opportun d'organiser une concertation nationale sur les grandes options de l'APD et de la coopération, par une campagne de communication, en vue d'une mobilisation accrue de l'opinion publique :

- L'APD et la coopération ne sauraient être un domaine réservé. La société civile, malgré son engagement moral, son savoir-faire technique et sa contribution financière, est insuffisamment associée dans ce domaine et trop souvent chargée de relayer les appels à dons ou de contribuer à médiatiser les sommets politiques (type G8). Elle peut exprimer une opinion, mais ne pèse en aucune façon sur les décisions. Si l'on veut véritablement renforcer les moyens consacrés au développement et à la coopération, il faut que la société civile soit mieux informée et s'en approprie les enjeux.
- Le CICID ayant clairement affirmé que « la mobilisation de l'opinion publique est indispensable pour conforter l'adhésion aux politiques d'aide au développement et favoriser les dons privés » le Haut Conseil pour la Coopération Internationale (HCI) souhaite également interpeller davantage l'opinion publique sur les questions de solidarité internationale : institution du prix de la coopération internationale, semaine de la coopération et de la solidarité internationale à l'université, partenariat avec les directions régionales de France 3, ...

* *
*

CHAPITRE IX

LES RECOMMANDATIONS SPÉCIFIQUES A L'INTENTION DU MTETM

Au terme de ce long rapport, il convient de revenir au point de départ, à savoir la demande formulée conjointement par le Directeur des Affaires Economiques et Internationales et par le Chef de la Mission de la Stratégie du ministère de l'équipement. Celle-ci prescrivait :

“L'analyse de la marge de manoeuvre dont dispose le MTETM dans ce secteur permettra de proposer des actions concrètes afin de le positionner, notamment au travers de la DAEI, parmi les acteurs du secteur de l'eau, et de préciser les actions interministérielles qui devraient être mieux coordonnées”.

En raison de la complexité des problèmes, de la diversité des situations, de la multiplicité des acteurs, de l'interdépendance des relations et de leur évolution rapide, il était indispensable d'effectuer un très large tour d'horizon préalable pour formuler des propositions solidement fondées, longuement débattues et soigneusement articulées, en concertation avec tous les acteurs, publics ou privés, concernés et compte tenu de plusieurs décennies d'expérience dans le secteur de l'eau à l'international.

Finalement sont présentées ci-dessous cinq recommandations, concrètes et précises, du ressort du MTETM.

PREMIERE RECOMMANDATION

LE MTETM DOIT S'INTERESSER DAVANTAGE A L'EAU

L'alimentation en eau potable et l'assainissement urbain concernant tant les eaux usées que les eaux pluviales constituent des services publics essentiels ; situés au coeur de l'aménagement du territoire et des villes, ils conditionnent l'expérience et la pérennité de toutes les activités économiques et sociales ainsi que toute politique de développement durable.

Qui plus est, le MTETM est chargé des voies navigables françaises dont l'ossature est constituée par nos plus grands fleuves. A ce titre il est responsable du domaine public fluvial « magistral » dont il a confié la gestion à l'établissement public de l'Etat, Voies Navigables de France (VNF).

Enfin ses services sont plus engagés que jamais dans le domaine des risques naturels, en particulier les inondations (prévision, prévention, protection, mitigation, gestion de crise, ...), les glissements de terrain, les avalanches, la sécheresse,... phénomènes qui sont appelés à s'aggraver en raison de l'évolution climatique constatée.

De fait, le MTETM est donc très directement impliqué dans le secteur de l'eau. Il est même le ministère qui possède le plus gros effectif de personnels fort dispersés dans ce secteur.

Par ailleurs, il faut aussi prendre en considération que les grands groupes français du secteur : VEOLIA, SUEZ, BOUYGUES, VINCI, ... sont également actifs dans les domaines plus traditionnels du MTETM : les transports, le tourisme, le maritime,...

Tout comme le fait que les problèmes de l'eau occupent une place de plus en plus importante sur la scène internationale.

Pour l'ensemble de ces raisons, le MTETM non seulement ne saurait se désintéresser de ce secteur, mais encore il doit s'y positionner clairement en coordonnant son action avec les divers autres ministères concernés, les collectivités locales, les bailleurs de fonds, les entreprises et les ONG en cause.

* *
*

DEUXIEME RECOMMANDATION

LE MTETM DOIT ETRE UN ACTIF MOTEUR DE LA PROMOTION A L'EXPORT DES ENTREPRISES FRANCAISES DU SECTEUR DE L'EAU

En prise à la fois :

- avec les collectivités locales et leurs groupements chargés des services publics d'alimentation en eau et d'assainissement urbain,
- avec les autres ministères concernés : MAE, MinEFI, MAP; MEDD, ... et avec l'AFD et UBIFRANCE,
- avec les services de la Commission européenne,
- avec la Banque mondiale et les autres grandes Banques de développement : BEI, BERD, BAD, BID, ADB, ...
- avec les diverses entreprises du secteur : ingénierie, BTP, équipementiers, opérateurs,

les services du MTETM, notamment la DAEI, possèdent l'expérience, la culture et le personnel requis pour développer les synergies potentielles plus que jamais nécessaires et améliorer ainsi l'efficacité des acteurs français sur les marchés (de l'eau et autres) à l'international.

Le secteur de l'eau et de l'assainissement doit trouver sa place dans la stratégie internationale du MTETM, en étroite liaison avec les autres acteurs du secteur public, privé et associatif, aux niveaux local, national, européen et international.

* *
*

TROISIEME RECOMMANDATION

FAIRE DE L'ISTED UN CATALYSEUR TRANSVERSAL, AUJOURD'HUI INDISPENSABLE, ET UN VECTEUR DE PROJECTION EFFICACE EN CHARGE DE LA PROMOTION DU SAVOIR-FAIRE FRANCAIS DANS LE DOMAINE DES INFRASTRUCTURES ET DES SERVICE SPUBLICS, DONT L'ALIMENTATION EN EAU POTABLE ET L'ASSAINISSEMENT URBAIN

Depuis sa création, il y a 25 ans, l'ISTED a su s'adapter dans un contexte (national, européen et international) en pleine évolution.

Il possède une expérience, des références, un centre de documentation et une notoriété enviabiles et enviés.

Le MTETM doit renforcer son partenariat avec l'ISTED qui doit s'ouvrir davantage à d'autres partenaires publics et privés intéressés :

- ➔ en élargissant le nombre de ses membres actuels à d'autres ministères importants : MAE, MEDD et, si possible, MinEFI, et aux associations représentatives des collectivités territoriales : régions, départements, villes,
- ➔ en précisant clairement ses missions et son champ d'action qui devrait couvrir l'ensemble des infrastructures et des services urbains, dont l'alimentation en eau et l'assainissement urbain,
- ➔ en chargeant de ce secteur un ingénieur du GREF mis à disposition ou détaché par le MAP. Pour ce faire, l'ISTED doit maintenir et même renforcer ses relations avec les principales autres organisations impliquées dans le secteur de l'eau :
 - l'Office International de l'Eau et le Programme Solidarité Eau, ainsi que l'Académie de l'Eau dont le rôle est davantage marqué de multilibéralisme et qui, de ce fait, ne peuvent pas promouvoir officiellement l'export de nos entreprises et ne le font que de façon indirecte,
 - l'Institut de la Gestion Déléguée (IGD), l'ASTEE et la Société Hydrotechnique de France (SHF),
 - et bien entendu UBIFRANCE dont la mission générale concerne tous les secteurs économiques.

* *
*

QUATRIEME RECOMMANDATION

INTEGRER SYSTEMATIQUEMENT LES DIMENSIONS EUROPEENNE ET INTERNATIONALE DANS LA GESTION DES CADRES DU MTETM.

La principale richesse du MTETM, dans le secteur de l'eau comme dans d'autres, ce sont ses ressources humaines ; dans ce secteur, elles sont particulièrement dispersées, et donc mal connues, au sein de différents services centraux spécialisés (LCPC, CETMEF, CEREVER, ...) ou déconcentrés (RST, DRE, DDE), dans d'autres ministères (MEDD, MinEFI, ...) ainsi que dans divers établissements publics de l'Etat (VNF, METEO FRANCE, IGN, IFREMER, Agences de l'Eau, ...).

Il serait souhaitable d'en tenir un inventaire, constituant un véritable réseau d'experts, relié aux autres réseaux ; d'autant plus que, depuis quelques années, on constate un regain d'intérêt de la part des jeunes générations d'ingénieurs des Ponts et Chaussées ou des TPE, notamment des femmes, pour les métiers de l'eau et de l'environnement. On y constate aussi une meilleure pratique des langues étrangères, et une plus grande ouverture internationale.

Toutes ces évolutions sont favorables à un rééquilibrage des carrières des cadres techniques du MTETM.

Le désengagement territorial dans l'Hexagone peut et doit être compensé par une présence accrue à l'extérieur :

- au niveau européen, dans les services de la Commission européenne, à la BEI, à la BERD, et pourquoi pas dans les services du Parlement européen, voire du Conseil de l'Europe ;
- au niveau international, au sein des multiples institutions multilatérales ou régionales, notamment, la Banque mondiale et toutes les autres Banques de développement.

Dans ce domaine, une concertation étroite est indispensable avec le MAE, le MinEFI, le MEDD et le MAP ainsi qu'avec l'AFD.

Des premiers jalons très positifs ont été pris dans ce sens par la DAEI, avec le COSPI et la base-enquête "compétence – langue" qui a désormais fait ses preuves. Dans le secteur de l'eau et de l'environnement, le recours à cet outil pourrait être systématisé en la matière émanant de diverses origines.

La DAEI serait disposée à discuter et à mettre en commun avec le MAP le logiciel qu'elle a ainsi construit.

La politique de présence et de gestion des personnels à l'international dans le secteur de l'eau devrait être établie en concertation étroite avec le MEDD et le MAP. A cette fin, des réunions bilatérales MTETM – MAP et MTETM – MEDD devraient être organisées dans les meilleurs délais, à un haut niveau hiérarchique (SG, DGPA et équivalents).

Une typologie des postes à l'international devrait être établie, et le MTETM devrait s'attacher à améliorer la gestion des départs et des retours des agents expatriés.

Dans ce domaine également, l'ISTED serait susceptible d'être utilisé en commun avec les autres ministères concernés.

* *
*

CINQUIEME RECOMMANDATION

RENOVER LA POLITIQUE DE COMMUNICATION CONCERNANT L'ACTION INTERNATIONALE DU MTETM DANS LE SECTEUR DE L'EAU

Au cours des années 1990, la DAEI avait mené une politique très efficace de communication à l'international, utilisant toute une série de publications fort appréciées, de rencontres de haut niveau, de démarches promotionnelles, etc...

Depuis lors, les réformes et réorganisations successives, puis le déménagement de la Grande Arche à la Tour Pascal, ont interrompu le mouvement et la dynamique antérieure.

Il est aujourd'hui indispensable de relancer vigoureusement une politique de communication efficace. Celle-ci permettrait de souligner l'importance du rôle, actuel et potentiel, du personnel du MTETM dont les qualités de compétence et d'efficacité sont unanimement reconnues à l'étranger comme en France.

Elle permettrait également de sensibiliser le personnel lui-même afin de le mobiliser davantage dans ce domaine.

Enfin, le moment venu, elle permettrait de faire connaître et de diffuser la stratégie internationale du MTETM lorsque cette stratégie aura été arrêtée.

Pour ce faire, il conviendrait de commencer par actualiser les documents existants qui ont vieilli, puis de les mettre sur des supports plus dynamiques (CD rom, Internet, etc. ...).

Dans ce domaine également, l'ISTED qui possède une très bonne expérience en la matière, serait en mesure de rendre de précieux services, moyennant rémunération bien entendu.

* *
*

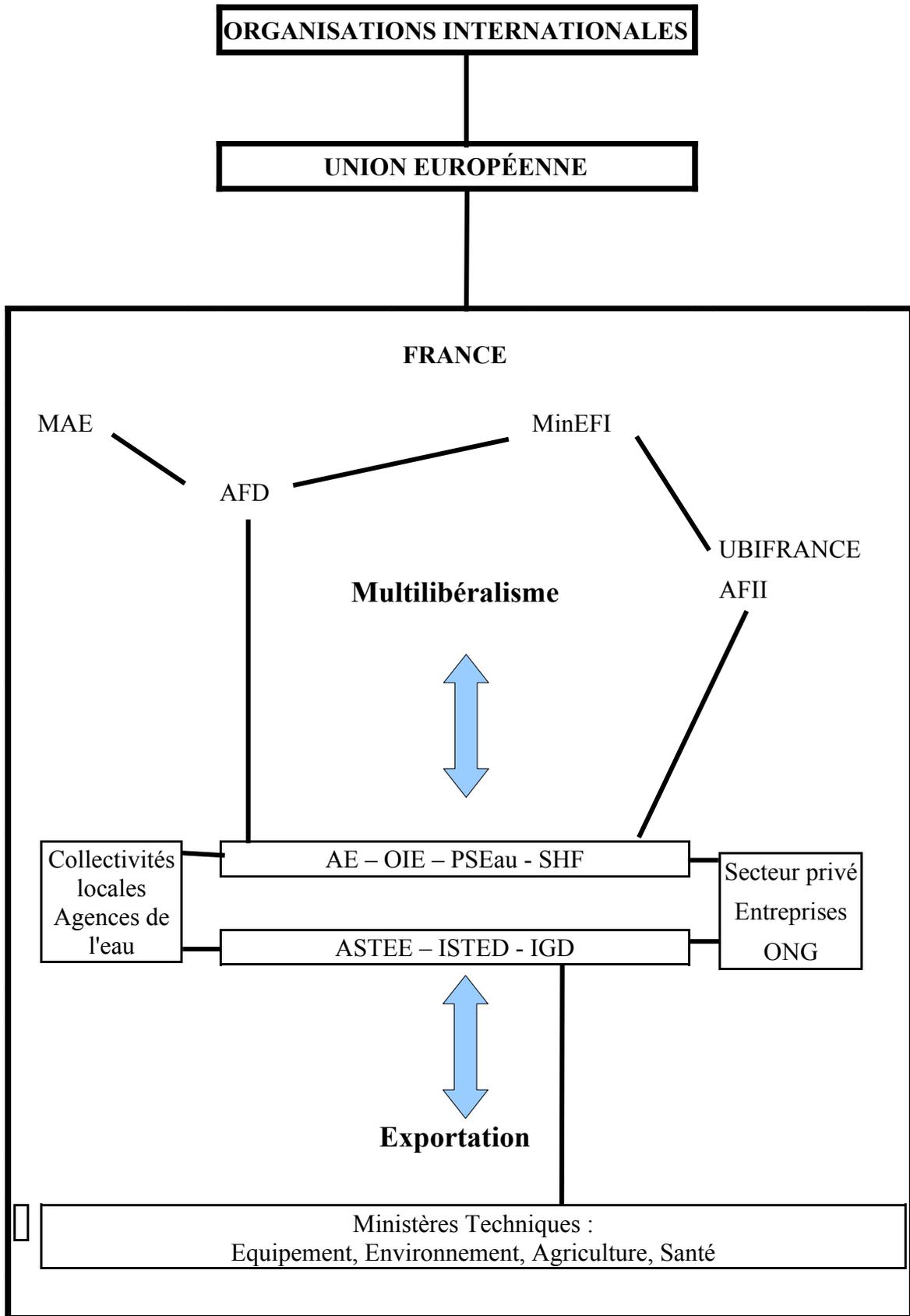


Figure 5 - Schéma synthétique explicatif

ANNEXES

Lettre de mission



note à l'attention de

Monsieur Jean-Louis OLIVER,
ingénieur général des ponts et chaussées

Monsieur Patrick MARCHANDISE,
ingénieur en chef des travaux publics de l'Etat

ministère
des Transports
de l'Équipement
du Tourisme
et de la Mer



Conseil général
des Ponts
et Chaussées
Le Vice-Président

La Défense, le 28 NOV. 2005

Référence n° 2005-0392-01

Par note du 20 juillet 2005, le directeur des affaires économiques et internationales et le chef de la mission de la stratégie (DAEI) ont demandé au Conseil général des ponts et chaussées de diligenter une **mission sur le soutien à l'exportation dans le secteur de l'eau.**

Je vous confie cette mission qui est enregistrée sous le n° 2005-0392-01 dans le système de gestion des affaires du CGPC.

J'attire votre attention sur la nécessité de disposer d'une note de cadrage pour fin 2005 et du rapport final pour la fin du premier semestre 2006.

Conformément à la procédure en vigueur, je vous demande d'adresser votre rapport de fin de mission au président de la 3^{ème} section et de m'en faire parvenir simultanément un exemplaire, aux fins de transmission au directeur des affaires économiques et internationales et au chef de la mission de la stratégie (DAEI).

Claude MARTINAND

Tour Pascal B
92055 La Défense cedex
téléphone :
01 40 81 21 22
télécopie :
01 40 81 23 24
courriel :
Cgpc-sg
@equipement.gouv.fr

Copies à : M. le Directeur des affaires économiques et internationales
M. le Chef de la mission de la stratégie (DAEI)
M. le Président et M. le Secrétaire de la 3^{ème} section
M. le Président et M. le Secrétaire de la 4^{ème} section

2005-0702-01



Le directeur des affaires économiques et internationales
Le chef de la mission de la stratégie

à
Monsieur le Vice-Président du Conseil Général des Ponts et
Chaussées

ministère
des Transports
de l'Équipement
du Tourisme
et de la Mer



secrétariat général

direction
des Affaires
économiques et
internationales

mission
de la stratégie

La Défense, le **20 JUIL 2005**

objet : Proposition de mission au CGPC sur le "soutien à l'exportation dans le secteur de l'eau"

référence : 05100 IEX

affaire suivie par : Stéphanie Favre – DAEI / SDAI / IEX
téléphone : 01 40 81 13 31, fax : 01 40 81 27 70
courriel : stephanie.favre@equipement.gouv.fr

Dans le cadre de la stratégie du ministère pour le développement durable, il est indispensable de promouvoir, au travers d'actions de coopération, les cadres juridiques et institutionnels favorisant l'accès aux services essentiels. Les services du ministère se mobilisent pour identifier - en liaison avec les distributeurs d'eau et les organismes nationaux et internationaux spécialisés dans l'aide au développement - toutes les dispositions nécessaires pour atteindre les objectifs du millénaire pour le développement (OMD) dans le domaine de l'eau potable et de l'assainissement, rappelés lors du sommet de la Terre de Johannesburg en août 2002.

Dans cette perspective, l'organisation d'un séminaire, en étroite coordination interministérielle, est un des vecteurs identifiés pour réunir les acteurs institutionnels et privés du secteur. Il aura pour but d'aborder l'ensemble des problèmes rencontrés pour exporter le savoir-faire français dans ce domaine. Dans cette perspective, à l'issue d'une consultation interne au MTETM - associant notamment M. Jean-Louis Oliver (membre du CGPC) - le principe d'une mission d'identification des actions institutionnelles pertinentes pour soutenir l'exportation des acteurs privés du secteur de l'eau a semblé constituer un cadrage préalable indispensable.

Cette activité pourrait constituer une mission relevant du Conseil Général des Ponts et Chaussées. Afin d'assurer une coordination optimale entre les ministères en charge du secteur de l'eau, elle pourrait être menée conjointement avec l'Inspection Générale de l'Environnement.

Cette mission prendrait en compte le nouveau contexte créé par la loi Oudin¹ et les derniers dispositifs interministériels mis en place afin de déterminer le positionnement que doit adopter le ministère dans un esprit de concertation renforcée. Elle pourrait s'appuyer sur les conclusions du forum de l'eau qui se tiendra à Mexico au printemps 2006, afin d'intégrer les dernières positions internationales dans ce secteur. Elle s'achèverait à l'automne 2006, une première note de cadrage étant présentée trois mois après son démarrage. Un séminaire de restitution permettrait alors de confronter les différents points de vue et de s'orienter vers des propositions concrètes.

Tour Pascal A
92055 La Défense cedex
téléphone :
01 40 81 21 22
www.equipement.gouv.fr

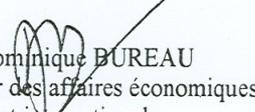
¹ Loi du 10 février 2005 relative à la coopération internationale des collectivités territoriales et des agences de l'eau dans le domaine de l'alimentation en eau et de l'assainissement

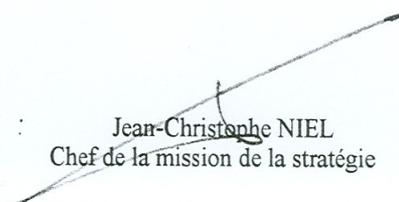
Lors de cette mission, les thèmes suivants pourraient être approfondis :

1. Un diagnostic de la présence française dans le secteur de l'eau afin d'établir une cartographie dynamique des présences françaises et étrangères à n-5, n+0 et n+5. Ce diagnostic s'appuierait sur une connaissance détaillée de la répartition géographique des acteurs privés français et de leurs principaux concurrents, ainsi que celle des financements français (traduits en montants financiers et, éventuellement, en termes de participation aux OMD). Il permettra d'identifier une sphère d'influence française et d'éventuelles zones désertées. Il précisera les spécificités de l'intervention française.

2. La nature des obstacles (juridiques, financiers, politiques) rencontrés par les acteurs privés dans leurs projets d'exportation devrait ensuite être identifiée et examinée par type d'acteurs (groupes, PME, ingénieries). Les stratégies de chacun des trois grands opérateurs privés seront analysées afin de définir les enjeux que l'international représente pour leur propre développement. Une description des moyens d'action du secteur public français et des bailleurs de fonds internationaux, ainsi que leur appréhension des freins à l'exportation complètera ce panorama. Une attention particulière sera portée aux perceptions, par ces différents acteurs, des solutions de financement en *partenariat public - privé* ou en *partenariat public-public*². L'analyse devrait inclure l'ensemble des solutions envisagées et envisageables par les différents acteurs publics français.

3. L'analyse de la marge de manœuvre dont dispose le MTETM dans ce secteur permettra de proposer des actions concrètes afin de le positionner, notamment au travers de la DAEI, parmi les acteurs du secteur de l'eau et de préciser les actions interministérielles qui devraient être mieux coordonnées.


Dominique BUREAU
Directeur des affaires économiques
et internationales


Jean-Christophe NIEL
Chef de la mission de la stratégie

Copie à : Monsieur Pascal Bertaud, Directeur de l'eau au Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable

² La notion de partenariat public-public a été évoquée par les responsables gouvernementaux lors de la 13^{ème} session de la Commission du Développement Durable des Nations-Unies qui a débattu des questions d'eau potable et d'assainissement du 11 au 22 avril 2005

Personnes rencontrées

INDUSTRIELS

- SAINT-GOBAIN PAM, Christian FUNKEN, Direction Commerciale Internationale - le 25 janvier 2006
- BRL Ingénierie – SECA, Nicolas VERNIER, Directeur du Développement, Afrique Sub-Saharienne, entretien téléphonique le 7 février 2006
- SOGREAH - Jacques GAILLARD, Président Directeur Général, le 28 mars 2006, Patrick-Yann DARTOUT le 23 mai 2006
- VEOLIA EAU, Jean-Michel HERREWIN, Bruno TISSERAND, le 6 avril 2006
- Groupe SCE, Yves GILLET, Marie GODARD, le 27 avril 2006
- BURGEAP, Jean-Claude ANDREINI (Président du PEXE) le 23 mai 2006
- G2C Environnement, Christian LAPLAUD, Président Directeur Général, le 30 mai 2006
- SUEZ Environnement, Jacques LABRE, Directeur des relations institutionnelles, le 2 juin 2006
- VINCI, Jean-Louis SERVIRANCK et Stéphane ABRY, le 20 juin 2006

MINISTÈRES et ETABLISSEMENTS PUBLICS

- MTETM, Pascal DOUARD, Haut fonctionnaire au développement durable, le 10 février 2006
- MTETM, Philippe GRATADOUR, DAEI/SDAI, Stéphanie FAVRE, le 20 février 2006
- MTETM, Jean-Pierre GARINO, DAEI/SDAI, le 6 mars 2006
- MINEFI, Étienne COFFIN, DGE/SPIC, Alain GRIOT, le 20 février 2006
- MINEFI, DGTPE, Thomas CLOCHARD, le 6 mars 2006
- MTETM, DRAST, François PERDRIZET, Lionel MOULIN, le 25 avril 2006
- MEDD, Direction de l'Eau, Jean-Paul RIVAUD et Philippe GUETTIER, le 13 juin 2006
- MinEFI, DGTPE, Thomas CLOCHARD et Bernard LASSUS, le 22 juin 2006
- LCPC, Hervé ANDRIEU, Pierre JOUBERT, le 29 juin 2006
- ADEME, Jean-Jacques THOMAS, le 30 juin 2006
- ENTPE, Pascal VINCENT, Directeur International, juillet 2006
- MAE, FCI, Hervé MORICE, le 3 juillet 2006
- MTETM, CGPC, Christian PARENT, le 7 septembre 2006
- CSTB, Jean-Michel AXES, le 9 octobre 2006
- MTETM, Pascale RIBON, DGPA/DP, Sous-directrice du développement professionnel, le 27 novembre 2006

ORGANISATIONS BILATÉRALES ET MULTILATÉRALES

- Banque Mondiale, Jean-Louis IMHOFF, Arthur LIACRE, World Business, le 21 février 2006
- AGENCE FRANÇAISE DE DÉVELOPPEMENT, Maurice BERNARD, le 3 mars 2006
- UBIFRANCE, Hélène ORTIOU, le 24 avril 2006

COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

- Jacques OUDIN, le 6 mars 2006

ASSOCIATIONS

- CERCLE FRANÇAIS DE L'EAU, Pierre VICTORIA, Délégué Général, le 11 avril 2006
- AQUAFED, Gérard PAYEN, Président, le 2 juin 2006
- SYNTEC INGENIERIE, Robert AVEZOU, le 13 juin 2006
- ISTED, Jean-Didier BLANCHET, Xavier CREPIN, le 4 septembre 2006

Évolution des structures, des compétences et des moyens dans le domaine de la coopération internationale et de l'aide au développement

1. Le dispositif de la coopération en vigueur avant la réforme de 1998

- Jusqu'en 1998, et sauf pendant la période 1982-1986, l'aide au développement incombait au ministère de la Coopération, créé en 1961. Son champ de compétence s'était élargi : d'abord limité aux anciennes colonies, il avait été progressivement étendu à l'ensemble des pays francophones de l'Afrique subsaharienne, puis en 1995 aux États africains anglophones ou lusophones et aux pays de la région des Caraïbes. Il s'appuyait sur une administration centrale (issue de l'ancien Conseil interministériel pour l'aide et la coopération entre la République et les autres États de la Communauté) et sur 31 missions d'aide et de coopération sur le terrain. Il comptait 165 agents en 1964 et 1003 en 1996 (dont 637 en administration centrale et 366 dans les missions de coopération et d'action culturelle).

En 1982, une réforme avait intégré l'administration de l'ex-ministère de la Coopération au ministère des Relations extérieures. Ce dernier comprenait trois nouvelles directions chargées des questions de développement placées sous l'autorité d'un ministre délégué. L'organisation antérieure a été rétablie en 1986 (rétablissement d'un ministère de la Coopération).

- La direction de la coopération scientifique et technique du Ministère des Affaires Étrangères était chargée de la coopération avec les autres pays du monde. Ses actions, modestes et dispersées, relevaient davantage des échanges culturels, scientifiques et techniques que du développement.

- Dans les faits, le ministère de l'Economie et des Finances jouait déjà le rôle capital. Les prêts ainsi que les opérations de consolidation et de remise de dettes, sont décidés par la direction du trésor, qui est aussi l'interlocuteur du FMI et de la Banque Mondiale.

- Enfin, l'ancienne Caisse centrale de coopération économique, devenue Caisse française de développement en 1992, est rapidement devenue, en accordant des prêts privilégiés ou aux conditions du marché, l'un des principaux instruments de l'APD. Elle est placée sous la tutelle des ministères de la coopération, des Affaires Étrangères et de l'Economie, des Finances et de l'Industrie.

2. La réforme de 1998

- La réforme de 1998 s'est traduite par quatre grands changements :

- 1) La disparition du secrétariat d'État à la Coopération et la prise en charge de ses attributions par le Ministère des Affaires Étrangères. Les missions de l'ancien secrétariat d'État sont dévolues, pour l'essentiel, à une nouvelle direction : la direction générale de la coopération internationale et du développement. La DGCID est chargée de la définition des grandes opérations de la politique de développement et de la gestion directe des opérations, par la voie notamment de l'assistance technique.

- 2) Le regroupement des postes à l'étranger avec la transformation des anciennes missions de coopération et d'action culturelle en Services de coopération et d'action culturelle (SCAC) intégrés aux Ambassades.
- 3) L'adoption d'un budget unique du Ministère des Affaires Étrangères regroupant l'ensemble des crédits dévolus aux affaires étrangères et à la coopération.
- 4) L'élargissement des attributions de l'Agence Française de Développement (AFD) (ancienne Caisse française de développement). Elle devient « l'opérateur pivot » chargé de l'instruction et de la mise en oeuvre des programmes.

- La réforme a été mise en oeuvre progressivement et difficilement.

D'une part, une difficulté a consisté à rapprocher le statut des personnels dans la mesure où, à la veille de la réforme, un quart des effectifs du secrétariat d'État à la coopération était contractuel.

D'autre part, l'organigramme de la DGCID a été revu dès 2000, avec la disparition de la direction de la stratégie, de la programmation et de l'évaluation, qui devait assurer un rapprochement des cultures issues des deux anciennes structures (« rapprocher les coopérants et les diplomates »).

- Le poids du ministère des Finances est resté très important.

En effet, celui-ci exerce (avec le quai d'Orsay et le ministère de l'Outre-mer) la co-tutelle de l'AFD ; il est responsable de la gestion des protocoles financiers liés à un projet de développement, de la remise de dette et des relations avec les autres grands bailleurs de fonds multilatéraux.

3. La réforme engagée en 2004

Cette réforme qui devait s'achever en 2006 a pour objectif d'éviter la fragmentation et d'assurer la cohérence de l'APD française. Elle comporte les trois grands axes suivants :

- Une réorganisation des instances de pilotage autour du ministre délégué à la Coopération
Le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) définit les orientations de l'APD et de la Zone de solidarité prioritaire (ZSP). Le Ministère des Affaires Étrangères se recentre sur les tâches stratégiques et la coordination de l'aide. Cela a justifié la réorganisation de la DGCID, dont la direction de la coopération technique a laissé place, en octobre 2005, à une direction des politiques de développement. La Conférence d'orientation stratégique et de programmation (COSP), présidée par le ministre délégué à la Coopération, assure le lien et la cohérence entre le pilotage stratégique de l'aide et sa mise en oeuvre.

- La mise en place d'un nouvel instrument : les Documents cadres de partenariat (DCP)
Ils associent l'ensemble des acteurs de l'APD française et sont élaborés localement, sous l'autorité de l'ambassadeur puis validés en COSP. Un DCP doit retenir jusqu'à trois secteurs de concentration de l'aide parmi les sept priorités (ou stratégies) sectorielles définies par le CICID. Les trois secteurs prioritaires choisis doivent concentrer 80% environ des ressources.

- Le renforcement de l'AFD

Au sein de la ZSP, l'AFD a désormais la compétence exclusive de la mise en oeuvre dans les domaines des infrastructures, du développement rural, de l'environnement, de l'éducation, de la formation professionnelle et de la santé. De plus, l'assistance technique sur les projets

relevant des compétences de l'AFD dépend désormais directement de celle-ci. Seule l'assistance technique en appui des secteurs régaliens, ainsi que les assistants techniques placés auprès de membres du gouvernement et des organisations internationales, relèvent du MAE. Le groupement d'intérêt public « France Coopération Internationale » (FCI) est chargé du recrutement et de la valorisation de l'expertise française.

Le MAE conserve un rôle de remise en oeuvre de l'aide dans les secteurs régaliens (gouvernance, justice, police, sécurité, affaires culturelles, appui à la société civile, recherche et enseignement supérieur) et hors ZSP.

- La mise en place de la loi organique relative aux lois de finances

La mise en place de la Loi organique relative aux lois de finances (LOLF) a modifié les conditions dans lesquelles est présentée l'APD dans le budget. Celle-ci constitue désormais l'une des quarante sept missions de l'Etat, elle-même subdivisée en deux programmes : l'aide économique et financière au développement dont le ministre de l'Economie et des finances est responsable, et la solidarité à l'égard des pays en développement qui incombe au Ministère des Affaires Étrangères.

4. La situation actuelle

Le CICID de juillet 2004 a confié aux Ambassadeurs le pilotage stratégique de notre aide publique au développement dans les pays partenaires, désormais formalisée dans un document cadre de partenariat (DCP). Ce document présente nos axes d'intervention, leurs modalités de mise en oeuvre et une liste des principaux projets retenus pour cinq ans.

A cet égard, le Gouvernement a voulu une concentration des interventions de la coopération française sur trois secteurs prioritaires.

Des Documents Cadres de partenariat (DCP) associent l'ensemble des acteurs de l'APD française. Ils sont élaborés localement, sous l'autorité de l'ambassadeur, et validés en COSP. Un DCP doit retenir jusqu'à trois secteurs de concentration de l'aide, parmi les sept priorités (ou stratégies) sectorielles définies par le CICID. Les trois secteurs prioritaires choisis doivent concentrer 80 % environ des ressources.

Les autorisations d'engagement pour les projets bilatéraux – en pratique le Fonds de solidarité prioritaire et les concours sous forme de dons de l'Agence française de développement – étaient de 300 millions en 2002 et atteindront 450 millions en 2006. Les prêts de l'Agence française de développement suivent la même voie, puisqu'ils passeront de 370 millions en 2002 à plus de 1,2 milliard en 2006. Ainsi, au total, en quatre ans, le volume des projets bilatéraux lancés aura été multiplié par 2,5, ce qui traduit une politique particulièrement volontariste.

L'aide qui passe par les ONG, est intégrée dans les documents cadres de partenariat. Les premiers documents cadres de partenariat **désignent quasiment tous l'eau et l'assainissement comme un secteur prioritaire**. L'eau est en effet au centre de toute politique de santé et d'éducation.

En ce qui concerne la situation de l'assistance technique, faisant suite aux conclusions du CICID de juillet 2004, le ministère des affaires étrangères a transféré globalement 320 postes à l'Agence Française de Développement. Ces postes correspondent aux secteurs de coopération qui relèvent désormais de l'AFD.

Ce transfert à l'AFD ne s'est pas traduit par des créations de postes concomitantes de la part de l'Agence. Il y a plusieurs raisons à cela :

- Il a fallu dès octobre 2004 procéder au transfert des projets ex-FSP à l'AFD. Cela a conduit le plus souvent à la réécriture des projets pour tenir compte notamment du changement de maîtrise d'oeuvre transférée désormais à l'Etat partenaire.
- Il a fallu également tenir compte des priorités définies par les DCP pour déterminer les lieux et les axes d'intervention technique à effectuer sur ces nouveaux programmes.

Par ailleurs, le ministère des affaires étrangères conservera jusqu'en décembre 2006 une centaine de postes d'assistants techniques, auxquels il convient d'ajouter 34 postes dont il a demandé la création en 2006. Ces postes, dont certains seront ouverts dès février prochain, tendent à renforcer la présence et les appuis de la France dans le secteur multilatéral (notamment auprès de l'OMS, en appui au Fonds Mondial), ainsi que dans les ensembles sous-régionaux (CEDEAO et CEMAC), pour rendre exactement compte de nos contributions aux fonds mondiaux. Des négociations sont actuellement conduites avec ces principaux organismes pour décider de la localisation la plus appropriée de cette assistance technique et déterminer les moyens de fonctionnement qui lui seront alloués.

Il importe que les procédures de recrutement, de suivi et d'évaluation de cette assistance technique soient améliorées : l'expertise et le sens du service public des cadres, ingénieurs et administratifs, des ministères techniques, notamment du ministère de l'équipement, devraient y être mobilisés en priorité.

**Évolution du montant de l'aide publique au développement (APD) totale de la France
de 2002 à 2006 (en millions d'euros)**

	2002 (1)	2003 (1)	2004 (3)	2004 (1)	2005 (3)	2005 (2)	2006 (3)
Aide bilatérale	3 648	4 419	4 757	4 258	5 158	5 599	5 244
Ministère Affaires Étrangères (4)	957	1 005	1 070	1 132	1 238	1 179	1 194
Ministère Finances et AFD	1 265	1 741	2 102	1 204	2 145	2 426	2 026
Autres ministères et frais administratifs	1 426	1 673	1 585	1 923	1 774	1 994	2 024
Soit : prêts	- 29	- 143	- 105	- 236	- 230	- 468	- 18
dons	2 537	2 719	2 806	3 083	3 130	3 264	3 330
Allègements de dettes	1 140	1 842	2 056	1 412	2 258	2 803	1 932
Aide multilatérale	1 985	1 805	1 937	2 339	2 142	2 268	2 740
Aide européenne	1 365	1 160	1 365	1 500	1 413	1 442	1 538
Dont Fonds Européen de Développement (FED)	595	446	565	658	694	642	726
Institutions des Nations Unies	126	125	136	145	153	159	185
Banques et Fonds de développement (5)	495	520	436	694	575	667	1 017
Total États étrangers	5 634	6 224	6 694	6 597	7 299	7 867	7 984
Territoires d'Outre-Mer (Mayotte et Wallis et Futuna)	188	195	188	222	201	226	229
Total APD (TOM inclus)	5 821	6 420	6 882	6 820	7 501	8 093	8 213
(1) Chiffres définitifs (2) Prévisions d'exécution à fin septembre (3) Prévision associée au projet de loi de finances (4) Y compris coopération décentralisée (5) Y compris FMI-FRCP et Fonds multilatéral unique (Francophonie)							

Source : Projet de loi de finances 2006, rapport Assemblée Nationale, commission des finances, de l'économie générale et du plan.

**Évolution des effectifs de l'assistance technique civile française
dans les pays de « l'ancien champ » tous secteurs confondus (de 1994 à 2005)**

<i>Année</i>	<i>Assistance civile</i>
1994	3 200
1996	2 919
1998	2 577
2000	1 979
2001	1 899
2002	1 745
2003	1 703
2004	1 753
2005	1 410

Source : Assemblée Nationale, projets de loi de finances 2002, 2004, 2005 ; MAE/DGCID.

**Évolution des effectifs de l'assistance technique dans le domaine de l'eau
(de 2001 à 2006)**

	Au 31 décembre					Transferts AFD 2006	Créations 2006 (prop.)
	2001	2002	2003	2004	2005		
Assistants techniques	212	207	202	196	138	43	34
<i>pays</i>	<i>198</i>	<i>192</i>	<i>187</i>	<i>184</i>	<i>113</i>	<i>43</i>	<i>6</i>
<i>Inter États (+ multi)</i>	<i>14</i>	<i>15</i>	<i>15</i>	<i>12</i>	<i>25</i>	<i>0</i>	<i>28</i>
Volontaires internationaux	17	14	16	21	10	0	0
<i>pays</i>	<i>15</i>	<i>12</i>	<i>14</i>	<i>20</i>	<i>10</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
<i>Inter États</i>	<i>2</i>	<i>2</i>	<i>2</i>	<i>1</i>		<i>0</i>	<i>0</i>
Total	229	221	218	217	148	43	34
Variation		- 3%	0 1%	0%	- 32%		

Source : MAE, DGCID, sous-direction des politiques sectorielle, bureau santé-protection sociale, 11 janvier 2006 « Bilan secteur santé ».

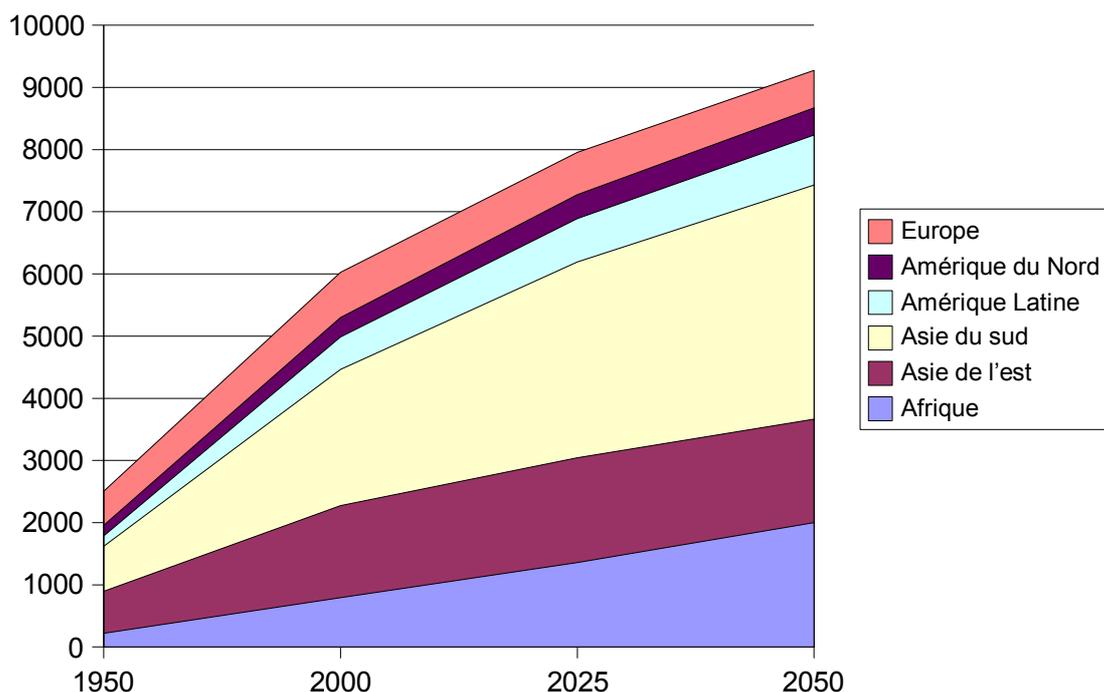
ÉVOLUTION DE LA POPULATION MONDIALE

Par grandes régions

	1950	(%)	2000	(%)	2025	(%)	2050	(%)
Afrique	221	(9)	794	(13)	1358	(18)	2000	(22)
Asie	1399	(55)	3672	(61)	4777	(59)	5428	(58)
dont : Asie de l'est	673	(27)	1481	(25)	1685	(21)	1665	(18)
dont : Asie du sud	726	(28)	2191	(36)	3152	(38)	3763	(40)
Amérique Latine	167	(7)	519	(9)	695	(9)	806	(9)
Amérique du Nord	172	(7)	314	(5)	384	(5)	438	(4)
Europe	548	(22)	727	(12)	683	(9)	603	(7)
Monde	2520	(100)	6056	(100)	7937	(100)	9322	(100)

Source : tableau établi par Jean-Claude CHESNAIS [1], d'après *World Population Prospects. The 2000 Revision*, vol. I.E.01.XIII.8., Nations Unies, New York. Le tableau reprend les variantes moyennes des projections des Nations Unies.

Population mondiale (milliards d'habitants)



La répartition urbaine

En 2030, plus de 60% de la population mondiale (environ 5 milliards de personnes) vivra en zones urbaines. Conséquence de cette augmentation, les demandes concurrentielles provenant des besoins domestiques, commerciaux, industriels, et de l'agriculture péri-urbaine créent des pressions énormes sur les ressources en eau douce. Dans la nécessité de répondre à une demande croissante, les villes vont chercher l'eau souterraine de plus en plus profondément, et l'eau de surface de plus en plus loin, à des coûts - y compris les coûts liés à l'environnement - qui ne sont évidemment pas viables sur le long terme. Les villes doivent également faire face aux défis suivants : assurer aux populations pauvres l'accès à l'eau potable, et mettre fin au gaspillage, ainsi qu'aux utilisations illégales. La crise urbaine de l'eau peut être résolue uniquement grâce à des changements dans les modes de gestion et d'administration, qui conduisent à une utilisation plus durable de cette ressource partagée.

600 villes d'Amérique latine, d'Asie, d'Afrique et de l'ex-URSS compteront plus d'un million d'habitants en 2020. La question de l'eau s'y posera doublement, soit par manque quantitatif, soit par des problèmes de contamination.

LES PRINCIPAUX COMPÉTITEURS PUBLICS

* D'origine italienne

ACEA

Entreprise publique de Rome dont 49 % est coté en bourse. Distribue l'électricité à 1,5 million de clients, premier distributeur d'eau en Italie avec 5 millions de clients. A noué un partenariat avec Electrabel pour la production électrique et un autre avec Italgas pour contrôler l'entreprise municipale de Pise.

AEM

Entreprise publique de Milan, cotée en bourse, établit un partenariat avec Italgas (mars 2000).

HERA

Est une société créée en septembre 2002 par neuf entreprises d'Emilie Romagne en vue de se moderniser et d'intervenir dans les pays de l'Est et dans le bassin de la Méditerranée. Cette alliance forme la deuxième entreprise multi-secteurs du pays, derrière l'ACEA.

*D'origine allemande

Parmi les Stadtwerke ayant coopté pour une stratégie d'expansion en restant publique mentionnons :

- KVN qui regroupe derrière les 55 % de la Stadtwerk d'Aix-la-Chapelle (Trianel), 33 autres Stadtwerke.
- Les entreprises municipales de la région de Cologne et des environs ont formé en 2002, GEW Rhein Energie. RWE s'y trouve associé de manière très minoritaire.
- La ville de Mannheim a regroupé ses activités de réseaux urbains sous une holding MVV GmbH qui coiffe MVV Energie ; il s'agit d'un des grands réseaux public de distribution

d'énergie, coté en bourse. Cette société intervient en Espagne, en Pologne et en République Tchèque. En Allemagne, elle a aussi intégré les entreprises municipales d'Offenbach, de Klöthen et devrait poursuivre avec celles d'Ingolstadt et de Soligen. MVV participe, au côté de Bilfinger & Berger et ABB, à Aquamundo qui vise les contrats d'exploitation à l'étranger.

D'autres compagnies préparent leur avenir en partenariat très étroit avec un groupe de service :

- Les entreprises municipales de Fribourg et du pays de Bade ont fusionné en 2001 pour former badenova AG (49). Thüga, une grande société gazière du groupe E. On y détient 49 %. Pour le moment l'ambition des dirigeants est de faire de Badenova une véritable multi-utilités dans tout le pays de Bade.
- Bremen, cette ville de la Hanse a été la première à ouvrir le capital de sa Stadtwerk, dès 1995, pour faire face à des difficultés financières ; elle a alors vendu 49,9 % à un consortium regroupant Veba, Ruhrgas et Tractebel. Cette participation a été cédée plus tard au néerlandais Essent. Après des années de restructuration, cette société sort de son territoire ; elle participe à une société d'enlèvement de déchets de Bremenhaven et elle a un partenariat avec la Stadtwerk de Bielefeld.
- La Compagnie d'eau de Berlin, Berliner Wasser, privatisée au profit de RWE et de Vivendi à hauteur de 49 %, intervient à l'international, pour des études, voire l'exploitation. Elle gère une usine de traitement d'eau potable à Xian en Chine (250 000 m³/j, BOT, coût de 30M\$).

Les grandes entreprises de BTP dans le secteur de l'eau

Cheung Kong Infrastructure (CKI)

Filiale du groupe de Hong Kong ayant des intérêts dans l'immobilier, l'énergie et l'exploitation portuaire. Exploite une station en Chine (400 000 m³/j).

Cathay International

(Groupe Swire de Hong Kong), a six contrats d'exploitation en Chine pour une capacité totale de 2 millions m³/j.

YTL

Numéro 1 de la construction en Malaisie qui a mené de nombreuses associations avec des firmes de l'ouest : National Power, John Laing, SAE, Siemens. A repris Wessex Water en 2002.

Benpress

Conglomérat puissant des Philippines, de la famille Lopez. Intervient dans les infrastructures par le grand distributeur d'électricité de Manille (Meralco) et comme associé de Suez dans la concession de distribution d'eau (Maynilad Water Services).

Larsen & Toubro

1^{er} groupe de construction d'Inde fondé en 1938 par deux ingénieurs danois. A 5 % du marché national des grands projets industriels, grands bâtiments, ponts routes, et usines de traitement d'eau potable.

Bilfinger und Berger (B + B)

Grand groupe allemand de la construction. Intervient dans le secteur de l'eau par les études et sa filiale GWK Consult, active dans le monde entier (Zambie, Égypte, Corée, Chine). En mai 2000, s'associe à deux autres entreprises de Manheim (ABB et MVV Energie) pour créer Aquamundo.

Dragados

Premier groupe espagnol (repris en 2002 par le n°3 ACS) intervient dans les travaux hydrauliques et les concessions (Eau, Port, Énergie).

QUELQUES FINANCEMENTS INTERNATIONAUX

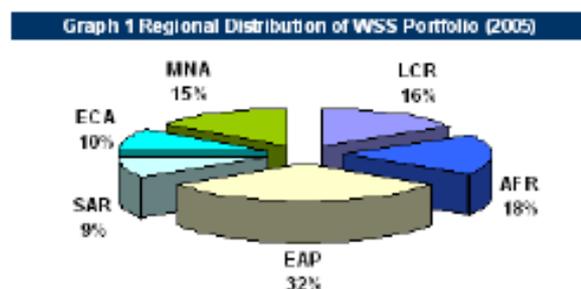
1. La Banque Mondiale

L'aide financière fournie par la Banque Mondiale dans les domaines de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement (WSS) dans les pays en voie de développement a atteint \$1.8 milliards pour l'exercice budgétaire 2005. Ceci représente 8% des prêts de la Banque Mondiale.

Sur ce montant, \$1.2 milliards étaient des financements de l'IBRD et \$530 milliards étaient sous forme de prêts sans intérêt ou des dons de l'IDA.

La Banque Mondiale fournit une aide financière par des prêts et des garanties par la banque internationale pour la reconstruction et le développement (IBRD) et des dons, des crédits, et des garanties de l'agence internationale de développement (IDA). L'IBRD recueille ses fonds sur les marchés financiers internationaux. Les clients d'IBRD sont généralement des pays à revenus intermédiaires. Les clients d'IDA sont les pays les plus pauvres qui habituellement ne peuvent pas emprunter aux conditions commerciales.

IDA concède des dons et des prêts sans intérêt remboursables en 35-40 ans. IDA est financée par des contributions directes des nations riches. Ces fonds sont assignés tous les trois ans.



Le portefeuille eau et assainissement en cours actuellement est d'environ \$7 milliards. Sa plus grande part concerne les régions Asie de l'Est et Pacifique (32%). Les prêt en Afrique ont cru ces dernières années, mettant l'Afrique au deuxième rang (18%). La Banque Mondiale finance également des projets eau et assainissement en Amérique latine et aux Caraïbes (LCR), au

Moyen-Orient et en Afrique du Nord (MNA), en Europe et en Asie centrale (ECA), et en Asie du sud (SAR) (voir le graphique 1).

Autres financements

Tandis que le financement de Banque Mondiale revenait aux niveaux précédents, la plupart des autres financements ont chuté ces dernières années. Beaucoup de gouvernements ont diminué leurs investissements ces dernières années pour maintenir leurs équilibres financiers. L'investissement public en infrastructure a été frappé de plein fouet, car il est l'une des quelques catégories discrétionnaires de dépense que les gouvernements peuvent couper. Par exemple, les gouvernements latino-américains investissent actuellement moins de 2 pour cent des PIB en infrastructures, alors que l'investissement nécessaire est de l'ordre de 6 à 9%.

Le financement privé compte pour moins de dix pour cent dans l'investissement dans le domaine de l'eau et assainissement. L'investissement du secteur privé a culminé vers la fin des années 90 et a diminué depuis lors. L'investissement \$2 milliards privé en 2004 a été concentré dans trois pays (Chili, Chine, et Mexique).

En dépit de beaucoup de rhétorique, l'aide bilatérale au secteur de l'eau a également chuté. En conséquence, IDA est devenu le plus grand donateur du secteur. Les finances publiques continueront à être la source principale des investissements en eau et assainissement. Cependant, le financement public ne peut pas couvrir les besoins d'investissement pour atteindre les OMD. Les fonds publics sont nécessaires pour développer l'accès à l'eau et maintenir des services adéquats pour les ménages les plus pauvres. De nouveaux moyens doivent être trouvés pour obtenir des financements d'autres origines pour servir les ménages solvables. Les nouvelles sources des fonds privés peuvent être les financiers institutionnels tels que des banques et des fonds de pension de retraite. L'aide peut compléter d'autres sources de financement et est souvent critique pour stimuler des réformes ou attirer des financements privés.

Accroissement de l'eau et l'assainissement en milieu rural dans des projets multisecteurs

Les investissements ruraux en eau et assainissement sont dispersés à travers les communautés rurales qui ont besoin d'investissements dans des secteurs multiples. Dans la dernière décennie, les aspects eau et assainissement des projets multisectoriels se sont développés.

L'assainissement et l'hygiène

La Banque Mondiale a pendant des années été le financier principal de l'assainissement dans les pays en voie de développement. De 2000-2005, les prêts de la Banque Mondiale pour l'assainissement et l'hygiène représentaient \$2.6 milliards, la plupart du temps dévolus aux eaux usées urbaines et à leur traitement dans les pays de revenu moyen.

L'assainissement à faible coût en zone rurale est une demande à laquelle répond de plus en plus la Banque Mondiale. La Banque Mondiale devient également plus active en assainissement de base dans des secteurs urbains en soutenant l'assainissement individuel ou semi collectif dans les pays comme le Pérou, le Sénégal, et le Burkina Faso. En 2005, la Banque Mondiale a mis en place une équipe ayant pour objectif d'augmenter la quantité et d'améliorer l'impact des investissements de la banque dans les domaines de l'assainissement et de l'hygiène de base.

Pour aller plus loin

Les prêts en eau et assainissement devraient continuer à augmenter dans les prochaines années. Le déclin des prêts d'IDA devrait s'arrêter avec la nouvelle attribution IDA. La banque continuera à se concentrer sur des gouvernements susceptibles de prendre en charge leurs propres défis.

La Banque Mondiale prend un rôle actif dans le processus de stratégie de réduction de pauvreté (PRSP), en ce qui concerne en particulier l'eau et l'assainissement.

Vers la fin des années 90, le secteur de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement (WSS), avec d'autres secteurs d'infrastructure, a éprouvé un déclin des prêts. Après avoir diminué approximativement d'US\$2 milliard par an dans le milieu des années 1990s à US\$0.5 milliard par an pour l'exercice budgétaire (FY) 02, le secteur s'est remarquablement ressaisi. Les prêts se sont élevés jusqu'à US\$1.5 milliard par an dans FY04, et près d'US\$2 milliard par an dans FY05.

Au cours des cinq dernières années, les prêts de la Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement (IBRD) dans le domaine de l'eau et de l'assainissement ont diminué tandis que le financement de l'association de développement international (IDA) augmentait. Cependant, dans FY05, les prêts de l'IBRD ont augmenté rapidement.



FY - Fiscal Year, twelve month period ending June 30

Ces dernières années, les composants eau et assainissement des projets multisectoriels représentent une plus grande part du portefeuille. Sur les trois dernières années, ces composants ont compté pour 43 pour cent. La croissance de larges investissements multisectoriels a été particulièrement concerné le milieu rural.

Partenariats et Programmes

La Banque Mondiale collabore avec les agences multilatérales et bilatérales, la société civile, et le secteur privé au niveau global, régional et des pays.

La Banque Mondiale est impliquée dans un certain nombre de programmes internes dans le secteur eau et assainissement :

- x Le programme « eau et assainissement » (WSP) est un partenariat international des agences de développement concernées par améliorer les politiques, les pratiques et les capacités pour la desserte des personnes défavorisées. Le programme est administré par la Banque Mondiale. Des informations complémentaires sont disponibles sur le site <http://www.wsp.org/>
- x Le Partenariat sur l'Eau des Banques Néerlandaises (BNWP) est un nouveau programme pour améliorer les services de l'eau et de l'assainissement aux pauvres. BNWP soutient les opérations de la Banque Mondiale dans le secteur de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement. Des informations complémentaires sont disponibles sur le site : <http://wbln0018.worldbank.org/water/bnwp.nsf>

La Banque Mondiale est impliquée dans un certain nombre d'autres programmes, y compris quelques programmes globaux comprenant des infrastructures et quelques partenariats externes.

Il existe 903 Trust Funds auprès de la Banque Mondiale pour un montant de 8,6 milliards US\$. Le plus important est le Global Environment Facility dans lequel la France est le plus gros donneur (300 millions US\$).

S'interroge-t-on sur le retour de ces engagements financiers ?

Il serait également pertinent de vérifier que les fonds thématiques eau potable et assainissement vont totalement au financement de préparation de projets, et concernent des co-financements de projets en partenariat avec la Banque Mondiale et le pays concerné

2. La Banque Asiatique de Développement

La BAsD dispose de deux guichets principaux de financements de projets. Elle finance 75% des projets à taux de marché à partir de ses fonds propres (Ordinary Capital Resources) tandis que l'autre partie est financée à des taux concessionnels (Fonds Asiatique de Développement) ou fait l'objet de dons (Fonds Spécial d'Assistance Technique).

Le Fonds Asiatique de Développement, créé en 1974, accorde des prêts assortis de conditions préférentielles ainsi que de l'assistance technique aux pays les plus pauvres de l'Asie et de la région du Pacifique qui ne peuvent avoir recours, faute de capacité de remboursement suffisante, aux prêts normaux de la BAsD qui se font à des conditions proches de celles du marché. Les ressources du FAsD sont constituées par des contributions non remboursables des pays membres donateurs négociées à l'occasion de reconstitutions périodiques. La dernière réunion des 25 pays donateurs qui s'est tenue à Okinawa le 25 septembre 2000, a fixé le montant du FAsD à 5,6 mds USD pour la période 2001-2004. Depuis sa création, le FAsD a réussi à mobiliser 28,1 mds USD en faveur des pays les plus pauvres de la région.

Le financement des opérations d'assistance technique sous forme de dons provient du fonds spécial d'assistance technique composé des ressources propres de la Banque, du fonds spécial japonais (Japan Special Fund, JSF) et des sources bilatérales (fonds fiduciaires) et multilatérales (PNUD par exemple). Cependant, contrairement aux fonds en fiducie abondés par les pays donateurs dans d'autres institutions financières internationales, la BAsD n'accepte ce type de financement que s'il est délié. La Direction du Trésor a ouvert auprès de la Banque Asiatique de Développement un fonds fiduciaire destiné à financer de telles études

; deux versements de 9,15 M Euro chacun ont été engagés. La seule obligation pour la Banque se limite à devoir pré-qualifier au moins un consultant français s'il s'en présente aux appels d'offres. A ce jour le total des engagements depuis son origine est de 14,60 M Euro.

Enfin, le cofinancement constitue un apport essentiel pour la BAsD qui pour chaque dollar prêté a réussi à mobiliser 51 cents à partir d'autres sources officielles, des agences de crédit-export ou d'institutions commerciales.

Position commerciale de la France

Entre le premier janvier 1998 et le 31 décembre 2002, BAsD a approuvé 27,60 milliards US\$ de prêts pour 310 projets et 813 millions US\$ d'assistance technique pour 1324 projets. Au 31 décembre 2002, le total cumulé des prêts s'élevait à 98,80 milliards US\$ pour 1752 projets dans 38 pays et 2,20 milliards US\$ pour 5023 projets d'assistance technique (comprenant les projets d'assistance technique régionaux).

	1998		1999		2000		2001		2002	
	Mont ant total	Part franç aise sur le total	Mont ant total	Part franç aise sur le total						
Prêts décaissés par la BAsD										
Fourniture de biens d'équipement, travaux de génie civil	80.85	1.43	61.61	1.37	68.93	2.16	25.69	1.06	28.95	0.69
Services de consultants	15.38	9.86	3.60	2.50	11.22	3.23	4.53	1.61	3.27	1.28

Le montant de l'aide française dans le monde pour le seul domaine de l'eau et l'assainissement équivaut à 25% des engagements de la Banque (AID et BIRD) dans ce secteur.

3. La Banque Africaine de Développement

Le montant des engagements annuels de l'aide bilatérale française pour le secteur de l'eau en Afrique équivaut à 67% des engagements de la BAfD dans ce secteur.

4. USAID

Au sommet mondial sur le développement durable de Johannesburg en 2002, les ETATS-UNIS ont annoncé une initiative pour améliorer la gestion durable des ressources d'eau douce du monde. Afin de participer aux objectifs du millénium des Nations Unies de réduction de moitié du nombre de personnes qui n'ont pas accès à l'eau potable, les ETATS-UNIS ont proposé d'investir plus de \$ 970 millions sur trois années (2003-2005) pour améliorer l'accès aux services d'eau et d'assainissement, pour améliorer la gestion intégrée des eaux, et pour augmenter l'utilisation efficace des ressources en eau. Les programmes réalisés en

collaboration avec d'autres gouvernements et des ONG mobilisent un budget USA de plus de \$ 1.6 milliards pour les activités eau au niveau mondial.

Ces participations financières se décomposent en :

- x \$ 510 millions sur les projets d'amélioration de l'accès à l'eau potable et à l'assainissement, en particulier en l'Afrique du sud, au Ghana, au Mali et au Niger en collaboration avec l'Initiative Eau de l'Afrique occidentale, et un programme innovateur de l'amélioration de l'accès à l'eau potable en Inde.
- x \$400 millions pour assurer la protection des ressources en eau par la gestion intégrée au niveau des bassins versants des eaux de surface, des eaux souterraines et des ressources côtières. Quelques projets ont été mis en oeuvre en Jamaïque, au Maroc.
- x \$ 60 millions pour optimiser l'utilisation industrielle et agricole de l'eau. Des projets ont été réalisés au Bangladesh, au Mali, en Colombie.

STRATÉGIE À L'EXPORTATION DES MAJORS DE L'EAU

La stratégie internationale des grands groupes français du secteur de l'eau, VEOLIA et SUEZ, telle qu'elle est présentée dans les rapports annuels des entreprises et par leur service de communication, est aujourd'hui caractérisée par des tropismes régionaux forts et des innovations importantes.

- Contexte général : un marché « vert » soutenu

Plusieurs facteurs soutiennent le développement du marché international de l'eau :

- l'augmentation de la population et de sa concentration urbaine ;
- le renforcement des normes environnementales et des préoccupations sanitaires ;
- l'acceptabilité croissante du modèle de gestion déléguée comme alternative à la gestion publique ;
- le recentrage des clients industriels sur le cœur de métier, ouvrant le marché industriel aux professionnels des services environnementaux.

- Principales orientations géographiques

A l'international, les majors du secteur de l'eau peuvent percevoir de multiples facteurs de croissance de leur activité : *“Compte tenu de l'ampleur des besoins dans le secteur de l'environnement, VEOLIA ENVIRONNEMENT est en mesure de poursuivre sa croissance internationale de façon sélective en privilégiant les zones de fort développement économique et les pays où l'acceptation de son modèle d'entreprise et la capacité à assurer le respect d'engagements contractuels de long terme sont les plus avérées.”*¹

En terme d'objectifs, les priorités géographiques des deux groupes peuvent être synthétisées de la manière suivante :

- Poursuite de la croissance en **France** et en **Europe occidentale** ;
- **L'Europe Orientale et Centrale, les nouveaux États membres de l'Union européenne** ;

¹ In Document de référence 2005, Groupe Veolia

- Quelques pays asiatiques ciblés, comme la **Chine**, où les besoins de services liés à la croissance urbaine et à la mise à niveau des standards environnementaux sont importants ;
- Les grands marchés encore peu ouverts à la gestion privée, mais dont le potentiel est important à moyen terme : les **Etats-Unis**.
- Les zones de développement sécurisées qui disposent de ressources financières pour investir, comme **l’Afrique du Nord ou le Moyen Orient**.

- Des innovations qui soutiennent la croissance à l’international

Les deux groupes français se sont engagés dans des stratégies de développement durable qui influencent leurs positionnements sur le marché mondial. En tant qu’acteurs historiques des services urbains, ils proposent aujourd’hui des prestations qui privilégient les économies d’eau, la protection de la ressources, le recyclage, et la valorisation des matières. Réduire les fuites des réseaux d’eau potable est par exemple d’une des priorités stratégique de Veolia EAU. Le groupe Suez, quant à lui, a inscrit l’ancrage territorial parmi ses priorités stratégiques, illustrant ainsi sa volonté d’apporter des solutions locales, et durables, à la raréfaction des ressources².

Sur le plan technologique, Veolia souhaite mettre l’accent sur la réalisation d’outils d’analyse et de recherche de la performance des membranes pour le traitement des eaux tant municipales qu’industrielles³. Le dessalement de l’eau de mer et le recyclage, deux techniques qui reposent en partie sur les technologies membranaires, représentent en effet des marchés en pleine croissance qui pèsent respectivement 4 et 10 milliards de dollars par an et qui conditionne le développement international des groupes français⁴.

² In *Rapport d’activité et développement durable, 2005, groupe Suez*

³ In *Veolia Environnement, rapport d’activité 2005*

⁴ citation de Jean Louis Chaussade, vice-président de Suez, en charge de l’environnement in *La tribune*, le 24 janvier 2006

