

Circulaire du 30 avril 2007 relative à la coopération décentralisée en matière d'eau et d'assainissement

(BO du MEDAD n° 16-2007 du 30 août 2007)

Référence : article L. 1115-1-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

A Madame et Messieurs les préfets de région, à Mesdames et Messieurs les préfets.

Résumé : l'intervention de la loi n° 2005-95 du 9 février 2005 ("loi Oudin") ouvre la faculté aux collectivités territoriales et à leurs groupements de consacrer une partie de leurs ressources spécifiques " eau et assainissement " à des actions de coopération internationale. La présente circulaire analyse ces nouvelles possibilités afin de permettre une mise en œuvre effective de ce dispositif tendant à la réalisation d'un des principaux objectifs du millénaire pour le développement (OMD).

Faisant suite à une initiative parlementaire soutenue par le Gouvernement, le législateur a instauré, par la loi n° 2005-95 du 9 février 2005 (dite loi Oudin, Journal officiel du 10 février 2005), la possibilité, pour les communes, les établissements publics de coopération intercommunale et les syndicats mixtes d'eau et d'assainissement, de mener, sur les budgets de ces services, des actions internationales. Cette disposition figure désormais, en tant qu'article L. 1115-1-1, dans le code général des collectivités territoriales (CGCT). Elle répond à un besoin manifesté depuis plusieurs années par les collectivités territoriales, les syndicats des eaux et de l'assainissement et les agences de l'eau, de pouvoir mener, par elles-mêmes ou avec le concours d'organisations non gouvernementales (ONG) spécialisées, des actions à long terme, dans des domaines jugés prioritaires par la communauté internationale. La France est le premier pays à s'être doté d'une législation spécifique de la sorte, ce qui, outre ses compétences techniques reconnues, lui vaut une audience particulière dans ce domaine.

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

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

I. Le Cadre juridique des actions

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

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

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

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



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

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

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

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

L'article L. 1115-1-1 du CGCT dispose que " les communes, les établissements publics de coopération intercommunale et les syndicats mixtes de distribution d'eau potable et d'assainissement peuvent, dans la limite de 1 % des ressources qui sont affectées aux budgets de ces services, mener des actions de coopération avec les collectivités territoriales étrangères et leurs groupements... ".

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

Les emprunts n'entrent pas en ligne de compte dans l'assiette de calcul du pourcentage maximal autorisé à l'article L. 1115-1-1 du CGCT.

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

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

III. Le contenu des coopérations

L'intention du législateur, dans la ligne du Sommet de Kyoto (2003) et des engagements pris par la France, est bien de favoriser l'accès des populations à l'eau potable et aux services d'assainissement. Il ne s'agit pas de financer par ce moyen les usages agricoles et industriels de l'eau, ou les aménagements pour la navigation. Les actions à ces titres ne peuvent être prises en compte que sur le budget général des collectivités ou groupements, sous réserve qu'elles agissent dans les limites de leurs compétences (art. L. 1115-1 du CGCT) et en aucun cas sur le budget annexe de l'eau et de l'assainissement.

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



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

IV. L'éligibilité en tant qu'aide publique au développement (APD)

Les actions menées dans le domaine de l'eau et de l'assainissement entrent en ligne de compte dans l'aide publique au développement (APD) des collectivités territoriales, dès lors qu'elles s'opèrent au profit d'un des pays figurant sur la liste du comité d'aide au développement de l'OCDE. Selon les cas, elles sont comptabilisées en aide-projet, en coopération technique ou en dons aux ONG Leur montant est déclaré par la collectivité ou le groupement dans le cadre de l'enquête annuelle menée par la DAECL.

V. Informations diverses

L'équipe de la Délégation pour l'action extérieure des collectivités locales (DAECL) est à la disposition des collectivités territoriales pour apporter toute information complémentaire, par le site internet de la CNCD à l'adresse suivante : <http://www.diplomatie.gouv.fr/cncd>

L'ambassade de France dans chacun des pays concernés est en mesure d'informer les acteurs locaux sur la pertinence des actions menées dans chaque pays en particulier, au regard des Objectifs du millénaire, des stratégies nationales de développement et des programmes menés par la France (souvent par le canal de l'Agence française de développement), ses partenaires européens ou les organismes multilatéraux.

Une plaquette a été éditée par la DGCID, en liaison avec l'Association des maires des grandes villes de France (AMGVF), à l'occasion du sommet mondial de l'eau de Mexico (mars 2006), donnant un catalogue systématique des actions existantes, sous une forme permettant les comparaisons et fournissant des points de repère utiles pour les initiatives futures.

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

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

Le directeur général des collectivités locales, E. JOSSA

Le directeur de l'eau, P. BERTEAUD

Le délégué pour l'action extérieure des collectivités locales, A. JOLY

